



SENADO FEDERAL
Instituto Brasileiro Legislativo - ILB

DAVID AMARAL SANTOS

***ACCOUNTABILITY* SOBRE A ATUAÇÃO PARLAMENTAR NO
PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE PRESIDENTE DA
REPÚBLICA NO BRASIL**

Brasília
2016

DAVID AMARAL SANTOS

***ACCOUNTABILITY* SOBRE A ATUAÇÃO PARLAMENTAR NO
PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE PRESIDENTE DA
REPÚBLICA NO BRASIL**

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: Construção da Democracia/Processo Legislativo/Política e Legislação/Políticas Institucionais/Relações Institucionais.

Orientador: Clay Souza e Teles

Brasília

2016

David Amaral Santos

***ACCOUNTABILITY* SOBRE A ATUAÇÃO PARLAMENTAR NO
PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA
NO BRASIL**

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

Brasília, 18 de novembro de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Clay Souza e Teles

Prof. Victor Aguiar Jardim de Amorim

AGRADECIMENTOS

A Deus em primeiro lugar.

À minha família, em particular à minha esposa, pelo estímulo e incansável apoio durante a realização do curso e da elaboração da monografia.

Ao amigo e orientador Professor Clay Souza e Teles pela dedicação, apoio e incentivo para o alcance das metas desse trabalho.

A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram na execução deste trabalho.

RESUMO

O processo de *impeachment* de presidente da República no Brasil é qualificado por possuir um caráter, marcadamente, político, o que não significa a possibilidade de atuação do parlamentar sem a observância de parâmetros mínimos de constitucionalidade e legalidade. Noutros termos, o agir discricionário nunca pode ser confundido com a arbitrariedade. Assim, deve ser seguido o devido processo legal, com a observância dos direitos e garantias fundamentais da autoridade processada, além do respeito à Jurisprudência atinente ao tema, sobretudo, as decisões do Supremo Tribunal Federal que fixaram normas procedimentais. Outrossim, já em relação ao mérito, a existência de hipóteses autorizativas de decretação de impedimento de presidente, com significados demasiadamente abertos, não deve implicar em práticas irresponsáveis, arbitrárias, revestidas de flagrante ilegalidade ou inconstitucionalidade ou em desacordo com os anseios do eleitorado. Toda essa conjuntura traz à tona a necessidade de se verificar se há mecanismos de controle, capazes de induzirem os parlamentares a atuarem no sentido de cumprimento da missão institucional. É nesse sentido que a *accountability*, aplicada à prática política, ganha evidência como possível solução para a limitação do poder Legislativo em processo de *impeachment* de presidente da República.

Palavras-chave: *Accountability*. Estado Democrático de Direito. *Impeachment*. República.

ABSTRACT

The impeachment process of Brazilian President is characterized mainly for its political aspect, which doesn't mean a Member of Congress shall not observe minimum constitutional and legal parameters. In other words, this discretionary act cannot be confused with arbitrariness. Therefore, due legal process must be strictly followed, granting fundamental rights and guarantees for the authority being processed, including the observance of existing jurisprudence and especially the Supreme Court decisions regarding process rules. On the other hand, with respect to the merit of the judgement, the presence of hypothesis authorizing the impeachment decree of the President, despite the highly imprecise legal definitions, should not imply irresponsible, arbitrary, clearly illegal or unconstitutional acts or against the electorate interests. All these aspects bring to discussion the need to verify if there exists, in practice, control mechanisms capable of inducing Congressmen to behave in order to fulfill their institutional mission. In this framework, accountability applied to the political practice represents as a viable solution to limit the Congress power in the impeachment process of the Brazilian President.

Keywords: Accountability. Democratic Rule of Law. Impeachment. Republic.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> E SUA NATUREZA.....	10
1.1 O rito do <i>impeachment</i> e sua natureza predominantemente jurídica	12
1.2 O mérito do <i>impeachment</i> e sua natureza predominantemente política.....	13
2 CONCEITO, TIPOS, PRESSUPOSTOS E PANORAMA ATUAL DA <i>ACCOUNTABILITY</i> NO BRASIL	16
2.1 Conceito e tipos de <i>accountability</i>	17
2.2 Pressupostos para efetivação da <i>accountability</i>	19
2.3 Panorama atual da <i>accountability</i> no Brasil.....	22
3 <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL, VERTICAL E SOCIETAL SOBRE A ATUAÇÃO PARLAMENTAR NO PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO BRASIL	26
3.1 <i>Accountability</i> horizontal	27
3.1.1 <i>Accountability</i> realizada no âmbito do Poder Legislativo	27
3.1.2 <i>Accountability</i> realizada pelo Poder Judiciário.....	36
3.2 <i>Accountability</i> vertical e societal	40
CONCLUSÃO.....	49
BIBLIOGRAFIA	52

INTRODUÇÃO

O recente caso do afastamento da Presidente da República trouxe à tona o papel do Congresso no processo de *impeachment*, as condições sob as quais ele deve se submeter e os controles garantidores da legalidade, da constitucionalidade e do agir conforme os interesses do eleitorado durante o processo. A transparência e a responsabilização sobre os atos dos parlamentares podem ser analisadas sob a ótica do conceito de *accountability*.

A literatura costuma abordar bastante a *accountability* do Legislativo exercida perante o Executivo, sem, contudo, haver muitas obras tratando da *accountability* sobre a atuação dos parlamentares. Acerca do processo de *impeachment*, ainda menos contribuições de autores foram encontradas, reforçando o desafio que tem esse trabalho para colaborar com tema tão relevante na história recente de países da América Latina.

Vislumbrando-se haver considerável discricionariedade atribuída aos parlamentares nesse processo, torna-se fundamental verificar se há alguma forma de *accountability* que possa limitá-los e controlá-los.

A pergunta que se faz é: **haveria mecanismos de *accountability* no processo de *impeachment* capazes de limitar a atuação dos parlamentares?**

Assim, pretende-se averiguar o grau de *accountability* sobre a atuação parlamentar no processo de *impeachment* de presidente da República no Brasil. Para tanto será investigada a natureza do rito e do mérito do processo de *impeachment*; será conceituada a *accountability*, situando-a nas noções de Estado Democrático de Direito e de República, analisando-se sua classificação, verificando-se os pré-requisitos para que ela possa ser exercida a contento e verificando-se o atual panorama do instituto, de forma geral, na realidade brasileira. Por fim, serão analisados os mecanismos de *accountability* horizontal, vertical e societal constantes do processo de *impeachment*, com vistas a se identificar a eficiência desses meios de controle no escopo de limitar os congressistas.

É cediço que a atuação dos agentes públicos deve se dar nos estritos limites legais, em obediência ao princípio da legalidade e de acordo com a lógica que permeia o Estado Democrático de Direito. Tudo isso traz à tona a necessidade de se limitar o poder daqueles que atuam em nome do Estado, evitando-se abusos e arbitrariedades. Quanto à atuação parlamentar, conseqüentemente, o tratamento não pode ser diferente, devendo-se instituir mecanismos que contribuam para que os parlamentares ajam em conformidade com a lei e a Constituição. Da mesma forma, devem existir limitações aos parlamentares durante o processo de *impeachment*

de presidente da República, sob pena de se desvirtuar das premissas estabelecidas pela República e pelo Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, é mister verificar se a *accountability* sobre a atuação parlamentar tem se mostrado efetiva para pautar a atuação dos deputados e senadores conforme a lei e a vontade do eleitorado.

Será utilizado o método lógico-dedutivo, com base na construção doutrinária, jurisprudencial e normativa, na atividade legislativa desenvolvida pelos parlamentares e com fundamento na contribuição da literatura a respeito dos principais pontos que serão tratados nesse trabalho. Além disso, serão utilizados, de forma ilustrativa, dados constantes de pesquisas de opinião e de resultados de eleições.

O primeiro capítulo será destinado a analisar a natureza desse processo. A importância disso se dá porque entende-se que, a depender dessa natureza, a *accountability*, em suas diversas espécies, incidirá, em maior ou menor intensidade.

No capítulo seguinte buscar-se-á apresentar as principais noções de *accountability*, conceituando-a, classificando-a, verificando os pré-requisitos para sua efetivação e mostrando, no geral, o panorama atual de evolução dela no Brasil.

Por fim, o último capítulo identificará os mecanismos horizontais, verticais e societários de *accountability*, com o objetivo de se constatar ou não a eficiência deles para o controle da atividade parlamentar no processo de *impeachment*.

1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* E SUA NATUREZA

A discussão acerca da natureza do processo de *impeachment* de presidente da República, praticamente, acompanhou toda a história do instituto, desde seu surgimento na Inglaterra, passando pelos Estados Unidos, até ser adotado pelo Brasil, ainda durante o Império.

No Brasil, há ainda certa divergência na doutrina, podendo-se destacar, ao menos, duas correntes: “a conciliatória entre a posição penalista e a política (corrente mista) e aquela que encara o instituto como sendo exclusivamente político” (BARRETO; OLIVEIRA; SOUSA, 2001, p. 207).

Não obstante, a jurisprudência e a doutrina majoritária têm se firmado no sentido de descartar a natureza exclusivamente política do *impeachment*, tendo em vista ter-se considerado que, pelo menos, as questões processuais não poderiam ficar à mercê de um juízo discricionário. A doutrina é reveladora acerca dessa característica do instituto. A propósito, Lima (2009, p. 338), Barreto, Oliveira e Sousa (2001, p. 209), Borja (1992, p. 18) e Brossard (1992, p. 182), respectivamente:

Se há na doutrina nacional e estrangeira, discussão sobre a natureza do *impedimento*, não existe, todavia, discussão sobre a importância de nele serem preservados os princípios decorrentes do devido processo legal.

Os partidários da concepção político-criminal do *impeachment*, destacando-se aqui nomes como José Frederico Marques, Raul Chaves e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, defendem ser este um processo prevalentemente político, não exclusivamente [...]. O *impeachment*, para estes doutrinadores, é um processo formalmente judicial no qual incide uma série de princípios e garantias do processo penal. Materialmente, entretanto, é um processo político, pois o que se discute no mérito é a conveniência e oportunidade política de manter-se o chefe do Poder Executivo no poder.

Da mesma forma, o processo de *impeachment*, com seu rito processual específico – prazos, fases momentos, competências, jurisdições políticas constitucionais -, obedece igualmente a imperativos que visam um processo jurídico com consequências e resultados políticos.

Resumir o *impeachment* a juízo meramente jurídico, a uma fria relação entre os fatos e as leis, é não ver as coisas como elas são, é interpretar a Constituição como se ela funcionasse no vácuo, quando sua construção realista vai surpreender no *impeachment* elementos jurídicos e políticos, que convivem, podendo estes, conforme o caso, chegar a ser preponderantes.

Na sua instauração, na sua condução e na sua conclusão, o *impeachment* terá inspiração política, motivação política, estímulos políticos. Políticos serão os resultados perseguidos. É natural que seja assim; dificilmente assim não será.

Contudo, isto não quer dizer que o *impeachment* seja inteiramente discricionário e que o seu desenvolvimento se processe ao inteiro sabor de uma e outra casa do Congresso, tanto é certo que, uma vez instaurado, deve desdobrar-se segundo a lei, que minuciosamente o disciplina.

Com efeito, o aspecto político pode ser confirmado pela independência da instância judicial para apreciar crimes comuns de autoridades, frente à instância política, no julgamento por crimes de responsabilidade, ocorrida no âmbito do Congresso Nacional. Sobre esse aspecto, destaca-se, no caso Collor, que mesmo após ter sido condenado por crime de responsabilidade no Senado Federal, foi absolvido no Judiciário, sobretudo, pela utilização pela acusação de provas obtidas por meios ilícitos. (GALINDO, 2016, p. 16):

Em razão disso, devido a seu aspecto político, não se pode querer atribuir a esse processo a rigidez dos processos judiciais. Esse é inclusive o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), esposado na Ementa do Mandado de Segurança (MS) nº 21.623 (BRASIL, 1992a), o qual, também, asseverou a natureza político-jurídica do instituto, senão vejamos:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT": NA ORDEM JURÍDICA AMERICANA E NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. O "IMPEACHMENT" E O "DUE PROCESS OF LAW". IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. Constituição Federal, art. 51, I; art. 52, I, parágrafo único; artigo 85, parag. único; art. 86, PAR. 1., II, PAR. 2.; Lei n. 1.079, de 1.950, artigo 36; artigo 58; artigo 63.

[...]

IV. - o "impeachment" e o "due process of law": a aplicabilidade deste no processo de "impeachment", observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do Juízo. C.F., art. 85, parag. único. Lei n. 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS n. 21.564-DF).

[...]

VI. - Impedimento e suspeição de Senadores: inoccorrência. **O Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, às inteiras, num tribunal judiciário submetido as rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político.** Quando a Câmara Legislativa - o Senado Federal - se investe de "função judicialiforme", a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, e certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal. [...] (MS 21623, Relator (a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1992, DJ 28-05-1993 PP-10383 EMENT VOL-01705-02 PP-00202 RTJ VOL-00167-02 PP-00414) (grifo nosso)

Destarte, vislumbra-se ser pacífica a necessidade de o procedimento atender a requisitos legais, sobretudo o *due process of law* e, por conseguinte, o contraditório e a ampla defesa.

Contudo, não se pode desprezar a lei e a Constituição Federal em relação aos aspectos meritórios do processo, pois discricionariedade nunca pode ser confundida com arbitrariedade, ainda mais sob a ótica de um Estado de Direito. Do mesmo modo, a atribuição de uma natureza exclusivamente política ao *impeachment* acabaria por aproximá-lo à figura do voto de desconfiança parlamentarista, desvirtuando assim os ideais do regime presidencialista (GALINDO, 2016, p. 110).

Cabe ressaltar que a definição da natureza do *impeachment* adquire relevância para o presente trabalho, haja vista que a intervenção do poder Judiciário dá-se de forma distinta, a depender da violação ocorrida, no mérito ou no processo, conforme aduzido por Barroso (1997, p. 117), *in verbis*:

Influenciada pela sistemática norte-americana, parte da doutrina militou na crença, hoje vencida, de que o processo por crime de responsabilidade teria *natureza* integralmente política. Como consequência de tal ponto de vista, sustentou-se faltar jurisdição do Poder Judiciário para conhecer de quaisquer questões afetas ao tema. É inegável que o processo de *impeachment* tem uma dimensão política, tanto pela natureza dos interesses em jogo e das pessoas envolvidas como, notadamente, por duas circunstâncias: a) não podem os órgãos do Poder Judiciário rever o mérito da decisão preferida pela Casa Legislativa; b) a decisão não deve reverência aos rigores de objetividade e motivação que se impõem aos pronunciamentos judiciais (CF, art. 93, IX).

Dessa forma, tendo sido demonstrada essa natureza dúplice do instituto, apenas para melhor situar em que âmbito prevalece mais a natureza política ou jurídica, será mostrado, a seguir, a disciplina constitucional, legal e jurisprudencial, referente ao rito e ao mérito do *impeachment*.

1.1 O rito do *impeachment* e sua natureza predominantemente jurídica

Insta, inicialmente, esclarecer que não se pretende tratar exaustivamente acerca do rito do *impeachment*, mas, apenas, indicar os principais elementos acerca do tema.

Com caráter predominantemente jurídico, senão exclusivamente, o rito do *impeachment* recebeu do legislador tanto um tratamento constitucional, quanto legal.

Em linhas gerais, as questões atinentes ao rito do *impeachment* são aquelas que estabelecem a competência para processar e julgar, assim como, todos os procedimentos concernentes à produção de provas, prazos, *quórum*, contraditório, ampla defesa, etc.

Assim, no âmbito constitucional, verificam-se questões relativas ao rito nos arts. 51, I; 52, I e parágrafo único, bem como nos arts. 85, parágrafo único, e 86 da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a lei especial a que se refere o parágrafo único do art. 85 da Constituição (BRASIL, 1988) é a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (BRASIL, 1950), a qual foi recepcionada parcialmente pela Constituição de 1988, segundo Jurisprudência do STF.

Destaca-se que a aludida Lei foi alterada pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (BRASIL, 2000), oportunidade em que se incluíram, mormente, regramentos prevendo a

prática de crimes de responsabilidade, por violação às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Impende mencionar ainda que o art. 38 da Lei do *Impeachment* (BRASIL, 1950) previu a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e do Código de Processo Penal.

Decerto, tantos normativos disciplinando o tema acabaria por suscitar divergências de entendimento e uma possível judicialização da questão. De fato, após a instauração do processo de *impeachment* de presidente da República, em 1992, a matéria acabou sendo levada ao STF, por intermédio dos Mandados de Segurança n^{os} 21.564 (BRASIL, 1992b), 21.623 (BRASIL, 1992a) e 21.689 (BRASIL, 1995a), os quais definiram o rito que deveria ser seguido no caso Collor.

Posteriormente, no processo de *impeachment* da Presidente Dilma Roussef, novas dúvidas surgiram e, novamente, o STF firmou entendimento, merecendo destaque a decisão proferida na ADPF n^o 378 (BRASIL, 2016a). Nessa oportunidade, as inovações ocorreram para não suscitar dúvidas acerca da legitimidade do processo, como forma de prevenção contra possíveis questionamentos sobre a constitucionalidade do rito, para reafirmar o posicionamento dominante de que o mérito é insuscetível de apreciação judicial e para suprir situações lacunosas em que ainda não havia precedente, como no caso em que se decidiu acerca das candidaturas de chapas avulsas na Câmara dos Deputados para a comissão especial instituída para análise da denúncia. (GALINDO, 2016, p. 105)

Nesse sentido, verifica-se que o STF foi protagonista na definição do rito do *impeachment*, o que revela um caráter, predominantemente, jurídico dessa parte do processo.

1.2 O mérito do *impeachment* e sua natureza predominantemente política

É no mérito do processo de *impeachment* que se situam as questões, essencialmente, políticas. É nesse momento que os parlamentares atuam no sentido de condenar ou inocentar o acusado, exercendo um juízo de valor, sem, no entanto, devendo-se fazer de modo arbitrário. Para isso, os deputados e senadores devem observar as hipóteses legais e constitucionais autorizadas de decretação de *impeachment* de presidente da República, as quais serão apresentadas a seguir.

A Constituição Federal de 1988 prescreve em seu art. 85 (BRASIL, 1988) que:

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

I - a existência da União;

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

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

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

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

De modo semelhante, a Lei nº 1.079/50, parcialmente recepcionada pela atual Constituição, conforme consignado no MS nº 21.564 (BRASIL, 1992b) e na ADPF nº 378 (BRASIL, 2016a), enumerou, em seu art. 4º (BRASIL, 1950), os crimes de responsabilidade imputáveis ao Presidente da República. Essa Lei também definiu de forma mais detalhada essas hipóteses.

Sobre a parcial recepção constitucional, o seguinte trecho da ementa da ADPF nº 378 (BRASIL, 2016a) é esclarecedor:

EMENTA: [...] 1.3. [...] depreende-se que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como tribunal de pronúncia); e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque incompatíveis com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, todos da CF/1988. [...]

Como se verá versado capítulo 3, o STF tem se posicionado contra a intervenção no mérito do *impeachment*, justamente em decorrência da prevalência da natureza política quanto a esse aspecto.

Ademais, vislumbra-se ser inegável a ampla abrangência de significado que o constituinte e o legislador deram às hipóteses autorizativas de decretação de impedimento de Presidente da República. Tal característica acaba por evidenciar o caráter predominantemente político do *impeachment* (BARRETO; OLIVEIRA; SOUSA, 2001, p. 210). Essa extensa carga exegética, dos tipos dos crimes de responsabilidade, acaba trazendo a eles um traço distintivo em relação aos tipos penais, o que reforça, mais uma vez, o poder discricionário concedido aos parlamentares na interpretação dessas hipóteses, demonstrando, novamente, o caráter político do mérito desse processo:

A lei constitucional brasileira e a legislação que a regulamenta consolidaram-se, ao longo das constituições republicanas, na alternativa estabelecida em lei, não de **conceitos criminais**, mas de **definições abertas** que caracterizariam a tipologia dos ilícitos cadastrados como políticos. Estes não tem a ortodoxia e caracterização de tipos criminais; descrevem, não **denotativamente**, mas **conotativamente**, ações políticas que são caracterizadas como ilícitos dessa natureza e índole. [...] (grifo no original) (BORJA, 1992, p. 65)

Por outro vértice, corrobora essa abrangente abertura dada pelo legislador o fato de ter sido disciplinada no *caput* do art. 85 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), bem como, igualmente, no *caput* do art. 4º da Lei nº 1.079/1950 (BRASIL, 1950), a previsão de que seriam crimes de responsabilidade todas aquelas condutas atentatórias à Constituição, o que, segundo Brossard, aproximaria o instituto de seu equivalente na Argentina e nos Estados Unidos (BROSSARD, 1992, p. 55).

Outrossim, em âmbito infraconstitucional, ainda é possível vislumbrar que a especificação mais detalhada dos crimes de responsabilidade não foi suficiente para retirar a discricionariedade dada aos parlamentares, podendo-se por exemplo mencionar a conduta constante do item 7 do art. 9º da Lei nº 1.079 (BRASIL, 1950): proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo. A indefinição desses termos fez com que Brossard concluísse que todas as faltas possíveis poderiam ser entendidas segundo esse item 7 (BROSSARD, 1992, p. 56).

Se não bastasse esse atributo amplo dado aos tipos de crimes de responsabilidade, a forma como foram redigidos, no *caput* do art. 85 da Constituição (BRASIL, 1988) e no *caput* do art. 4º da Lei nº 1.079/1950 (BRASIL, 1950), mostra que o rol de hipóteses, citado como capaz de atentar contra a Constituição, é apenas exemplificativo, como bem observou Geraldo Brindeiro (2009, pp. 1131-1138).

Nessa senda, constata-se mais uma característica do caráter predominantemente político do mérito do *impeachment*, a partir do momento em que o legislador garantiu ampla discricionariedade aos parlamentares no enquadramento das condutas como crimes de responsabilidade.

2 CONCEITO, TIPOS, PRESSUPOSTOS E PANORAMA ATUAL DA ACCOUNTABILITY NO BRASIL

Por certo, é na lógica permeada pelo Estado Democrático de Direito, República, separação dos poderes, que se desenvolvem as bases da *accountability*, a qual será examinada a seguir, buscando-se estabelecer conceitos e pré-requisitos para sua efetivação, assim como, vislumbrar o seu atual panorama no Brasil.

Desde a época que se sucedeu ao Absolutismo Monárquico, não mais se concebia a ideia de os governantes atuarem sem limites. Foi nesse momento que surgiu o Estado de Direito, o qual atribuiu direitos aos cidadãos contra o poder estatal, além da possibilidade de controle dos agentes que exercem alguma atividade em nome do Estado.

Assim, o Estado de Direito, por dispor que o poder não mais pertence aos governantes, mas é decorrente da lei, proíbe qualquer agir arbitrário por parte deles, ao mesmo tempo em que garante direitos aos cidadãos, direitos esses que contribuem para que haja alguma forma de controle contra quem exerce o poder estatal. (ZIMMERMANN, 2002, p. 196)

Nesse toar, no âmbito brasileiro, merece destaque a disciplina dada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), a qual estabeleceu que o Brasil seria um Estado Democrático de Direito, o que, segundo ZIMMERMANN (2002, pp. 58-59), significaria ter as seguintes características:

a) soberania popular, manifestada através de representantes políticos; b) sociedade política baseada numa Constituição escrita refletidora do contrato social estabelecido entre todos os membros da coletividade; c) respeito ao princípio da separação dos poderes, como instrumento de limitação do poder governamental; d) reconhecimentos dos direitos fundamentais, que devem ser tratados como inalienáveis da pessoa humana; e) preocupação com os direitos da minorias; f) igualdade de todos perante à lei, no que implica em completa ausência de privilégios de qualquer espécie; g) responsabilidade do governante, bem como temporalidade e eletividade deste cargo público; h) garantia de pluralidade partidária; i) 'império da lei', no sentido da legalidade que se sobrepõe à própria vontade governamental.

Dessa forma, consagrou-se direitos que garantiriam a limitação do poder, bem como as prerrogativas para o estabelecimento da democracia.

Noutro giro, não se pode olvidar que a forma republicana de governo também contribuiu com esse desiderato de controle do poder estatal, tendo em vista que a República pressupõe a responsabilidade daqueles governantes que praticam atos considerados ilegais (ZIMMERMANN, 2002, p. 192).

Com efeito, a democracia e a responsabilização estão inerentemente ligadas, o que motivou Raul Pilla (1946, p. 5, apud BROSSARD, 1992, pp. 3-4) a concluir que “as

autoridades designadas para exercer o poder devem responder pelo uso que dele fizerem, uma vez que ‘governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático.’”.

De igual modo, a separação dos poderes com seu mecanismo de freios e contrapesos é fundamental para limitar e controlar a atuação dos detentores do poder político. Isso é o que se extrai da síntese, feita por Galuppo (2016, p. 22), do chamado *check and balances*:

- 1) As competências são distribuídas pela Constituição entre ramos distintos do poder, em princípios cabendo ao Legislativo elaborar as leis, ao Judiciário dizer qual seu significado para fins de sua aplicação e ao Executivo implementar as políticas públicas;
- 2) Cada ramo do poder exerce algum controle sobre os demais, sobretudo naquilo que vai além do funcionamento interno do próprio ramo. Assim, por exemplo, cabe ao Executivo o poder de vetar as leis (interferindo, portanto, no poder Legislativo) e nomear os Magistrados das cortes superiores (interferindo no poder Judiciário), ao Judiciário controlar a legalidade e constitucionalidade dos atos praticados pelos demais poderes (interferindo no poder Legislativo e Executivo), e ao Legislativo aprovar a indicação dos magistrados das cortes superiores (interferindo no poder Judiciário) e julgar os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República e por Ministros dos Tribunais Superiores (interferindo no poder Executivo e no poder Judiciário).

2.1 Conceito e tipos de *accountability*

Conceituar *accountability* é uma tarefa árdua, considerando ser um termo estrangeiro, importado de outra realidade que, nem sempre, é compatível com a vivenciada no Brasil.

Contudo, para os fins dessa análise, entende-se adequado o conceito de *accountability* que abarca as ideias de “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” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

De igual modo, poder-se-ia incluir no campo semântico do termo *accountability*, os conceitos de *answerability* e *enforcement*, apresentados por Schedler (1999, p. 14). Conforme esse autor, aquele corresponderia à “obrigação de governantes informarem e explicarem o que estão fazendo” (tradução nossa) (SCHEDLER, 1999, p. 14), o que seria, em outras palavras, a obrigação de prestar contas. Já o *enforcement* seria a “capacidade de imposição, por agências de controle, de sanções aos detentores do poder que violaram seus deveres” (tradução nossa) (SCHEDLER, 1999, p. 14).

Registre-se que esse controle, responsabilidade e respectivas sanções não se limitam apenas a questões relacionadas à estrita legalidade, devendo-se considerar, portanto, que divergências meramente políticas, também devem se submeter à *accountability* (CENEVIVA, 2005, pp. 22-23).

Isso ocorre porque a *accountability* não se resume apenas a um controle institucionalizado e de legalidade. Há também o controle realizado pelo eleitorado e pela sociedade durante o tempo em que o agente público estiver exercendo o cargo. Essa particularidade apontada traz à tona a classificação de *accountability* mais citada na literatura, a qual subdivide esse instituto em: horizontal, vertical e societal.

As vertentes vertical e horizontal estão relacionadas ao *locus* ocupado pelos autores participantes do processo. Assim, a dimensão vertical consistiria em uma relação entre desiguais, enquanto que a relação horizontal um elo entre iguais (PINHO; SACRAMENTO, 2009, pp. 1350-1351).

A *accountability* horizontal compreenderia o mecanismo de *check and balances* dos três poderes, bem como os controles realizados por agências de supervisão e instâncias responsáveis por fiscalizar a prestação de contas (PINHO; SACRAMENTO, 2009, pp. 1350-1351). O’Donnell (1998, p. 40) define a faceta horizontal como:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões (sic) de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Resumidamente, essa dimensão consistiria no controle intra-estatal, ou seja, aquele feito pelos próprios órgãos e entidades do Estado. Contudo, como é possível se depreender da definição dada por O’Donnell, não basta haver as instituições aptas a proceder ao controle, sendo mister também que haja a capacitação e a disposição dessas para atuarem nesse sentido.

Já no que concerne à *accountability* vertical, essa foi inicialmente concebida apenas para tratar daquele controle efetivado pelo eleitor no momento das eleições, o que significaria que bons governantes seriam premiados com a reeleição, enquanto que os maus seriam sancionados com a derrota nas urnas. Posteriormente, incluiu-se nesse conceito um significado mais social, abrangendo, também “reivindicações sociais livremente proferidas” e a atuação da mídia, a qual assume um papel relevante de fiscalização e denúncia de práticas contrárias ao interesse público (PINHO; SACRAMENTO, 2009, pp. 1350-1351).

Esse acréscimo de significado foi denominado, por Peruzzotti e Catalina (2002, pp. 32-33) de *accountability* social, também identificada na literatura como *accountability* societal, os quais conceituaram e asseveraram a sua importância, conforme se segue:

La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. [...]

La operación de la accountability social no resulta de la sumatoria de votos, ni es parte del sistema intraestatal de pesos y contrapesos. Por el contrario, la accountability social se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios, interesados ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas.¹

Dessa maneira, enquanto a *accountability* vertical ficaria restrita apenas ao momento eleitoral, a *accountability* societal poderia ser exercida a qualquer tempo.

Dessa forma, tendo sido conceituado e classificado o instituto, será feita uma análise acerca dos pré-requisitos para a efetivação de uma *accountability* plena, além de se averiguar o atual panorama verificado no Brasil.

2.2 Pressupostos para efetivação da *accountability*

Este tópico buscará situar a *accountability* na realidade brasileira, indicando os avanços e retrocessos e os pré-requisitos para a efetivação de um controle pleno no país.

No que diz respeito aos pressupostos, Campos (1990, p. 48), em análise feita acerca da realidade brasileira, pouco tempo após a democratização ocorrida no fim da década de 80, sinalizou haver a necessidade da satisfação de três premissas para a efetivação da *accountability*: controle político do governo pelos cidadãos, de forma organizada; descentralização e transparência governamental; e substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes.

¹ A *accountability* social é um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, baseada nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos de cidadãos, assim como em ações da mídia. As ações desses atores têm por objetivo monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais dos mesmos e ativar a operação das agências horizontais de controle. A *accountability* social pode se dar tanto por meios institucionais como não institucionais. [...]

A operação da *accountability* social não resulta da somatória de votos, nem é parte do sistema intraestatal de freios e contrapesos. Pelo contrário, a *accountability* social se apóia na ação de setores organizados da sociedade civil e nos meios, interessados em exercer influência sobre o sistema político e as burocracias públicas (tradução nossa).

Cabe, igualmente, destaque para o alerta do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, que identificou a necessidade de “desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição de metas coletivas de sua sociedade”, assim como a de “construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governos ao longo de todo o seu mandato” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, pp. 1352-1353).

Do mesmo modo, Couto (2013, pp. 235-241) entendeu que para a efetivação da *accountability* é necessário o atendimento de alguns pressupostos, os quais podem ser assim sintetizados: participação social; amplo acesso a informações; existência de canais de manifestação; consideração dos interesses da sociedade nas decisões; garantia de direitos fundamentais, para assegurar as condições para que indivíduos possam atuar de forma consciente em suas decisões; separação entre as esferas pública e privada e o afastamento da cultura patrimonialista; e atos discricionários não serem confundidos com atos arbitrários.

Cumprir mencionar o posicionamento de Arato (2002, pp. 93-96), o qual objetivou traçar, de forma geral, as características de uma *accountability* pura, mais atrelada à dimensão vertical apresentada. Dentre os principais fatores aduzidos por Arato, para potencializar essa modalidade de *accountability*, destaca-se: ausência de coalizão no regime político; interstício eleitoral menor e instituição do regime parlamentarista; fim das contribuições privadas para partidos políticos; e o novo constitucionalismo, com menor rigidez constitucional e eleição para juízes.

Já em relação à *accountability* societal, é preciso que o Estado atue com transparência e de forma a estimular mecanismos de participação (VIEIRA, 2005, p. 619). No que concerne aos cidadãos, a capacidade de processarem informações e de elaborarem políticas públicas são fundamentais (VIEIRA, 2005, p. 623).

Além desses aspectos supracitados, deve-se considerar que o interesse pela política, difundido na sociedade, também é salutar para a efetivação da *accountability* (MIGUEL, 2005, p. 29).

Tratando, especificamente da *accountability* horizontal, O'Donnell (1998, pp. 49-51) enuncia como pressupostos: atribuição de importância aos partidos de oposição para investigação de casos de corrupção; profissionalização e independência dos tribunais de contas; autonomia, independência e profissionalização do Poder Judiciário; desconfiança prudente à atuação dos agentes públicos; diminuição das desigualdades sociais e incentivo à ampla inclusão e participação; disponibilização de informação confiável e adequada, com a mídia razoavelmente independente; *accountability* vertical atuante e agindo em interação com os

mecanismos de *accountability* horizontal; indivíduos politicamente influentes, capazes de encorajar outras pessoas no sentido de fortalecer os mecanismos de *accountability*.

Diante da contribuição dada por esses autores, é possível sintetizar os pressupostos para efetivação da *accountability*, da seguinte forma:

- 1) Transparência e disponibilidade ampla de informações fidedignas pelo governo;
- 2) Abandono de valores tradicionais, tais como patrimonialismo e clientelismo e substituição por valores atrelados a uma maior igualdade e participação;
- 3) Proteção ao pleno exercício de direitos fundamentais com o intuito de desenvolver nos cidadãos a capacidade de participar e de se informar adequadamente;
- 4) Estímulo ao interesse pela política na sociedade;
- 5) Imprensa livre e imparcial;
- 6) Bom funcionamento das instituições, o que significa a profissionalização e a independência e controle mútuo entre os poderes e ampliação de mecanismos de controle institucional;
- 7) Partidos de oposição atuantes na fiscalização do governo;
- 8) Diminuição do interstício eleitoral.

Higgins e Ribeiro (2014, p. 20), assim como Couto (2013, p. 242), reconhecendo a ineficiência das dimensões de *accountability*, quando trabalhadas individualmente, defendem a necessidade de interação entre os mecanismos de controle de cada uma delas, de forma a ampliar a *accountability*, aumentando, assim, a probabilidade de um atuar dos governantes, consoante a lei e o interesse dos eleitores.

No mesmo sentido, Oliveira (2011, p. 101):

El instrumento básico de la accountability es el voto, aunque –como ya se percataban los pensadores clásicos y tienden a concordar los estudiosos de la actualidad– éste es un mecanismo insuficiente, incapaz de garantizar la responsabilidad que se espera de los representantes en una democracia. Por esa razón es que la accountability horizontal y varios instrumentos de control (que no serán tratados en este trabajo) son garantizados por las legislaciones, constituyendo un amplio sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar que se practiquen en la política actos arbitrarios e ilegales.²

² O instrumento básico da *accountability* é o voto, ainda que – como já se pronunciaram os pensadores clássicos e tendem a concordar os estudiosos da atualidade – esse é um mecanismo insuficiente, incapaz de garantir a responsabilidade que se espera dos representantes em uma democracia. Por essa razão é que a *accountability* horizontal e vários instrumentos de controle (que não serão tratados neste trabalho) são garantidos pelas legislações, constituindo um amplo sistema de pesos e contrapesos com a finalidade de evitar que se pratiquem na política atos arbitrários e ilegais (tradução nossa).

De igual forma, Peruzzotti e Catalina (2002, pp. 29-30) salientam a importância da *accountability* societal, nesse escopo integrativo dos meios de controle:

*el funcionamiento de asociaciones civiles, ONGs, movimientos sociales y medios de comunicación no sólo aporta nuevos recursos al repertorio clásico de las instituciones electorales y constitucionales para controlar al gobierno, sino que también, en ocasiones, puede compensar muchos de los déficits intrínsecos de esos mecanismos.*³

Apesar dessas considerações acerca dos pressupostos, não se pode conceber, contudo, que seja possível um controle perfeito do poder (SCHEDLER, 1999, p. 26), devendo-se, portanto, haver uma busca constante pelo aprimoramento da *accountability* para minimizar as consequências que possam ser gravosas à sociedade.

2.3 Panorama atual da *accountability* no Brasil

Tendo sido constatada a impossibilidade de ocorrência de uma *accountability* plena, é essencial verificar em que estágio de evolução o Brasil encontra-se a esse respeito para então apresentar os mecanismos de *accountability* presentes no processo de *impeachment* de presidente da República.

Inicialmente, cabe destaque à constatação de Campos (1990, p. 33), no sentido de que o interesse por *accountability* aumenta à medida que a sociedade apresenta um estágio mais avançado de democracia. Quanto a esse aspecto, a doutrina posiciona-se, praticamente, de forma unânime no sentido de que, não obstante os avanços verificados na democratização brasileira, ainda há fatores que contribuem para a não efetivação de um ambiente de controle e prestação de contas.

Assim, O'Donnell (1998, pp. 28-29) vislumbra a fragilidade da faceta vertical, haja vista, frequentemente, haver um considerável lapso de tempo entre um ato governamental ilegal ou impopular e as próximas eleições, bem como pelo fato da “existência de sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pobremente definidos e reversões políticas súbitas”.

Em estudo realizado no início da década de 90, Campos (1990), ao analisar a realidade brasileira naquele momento, sinalizou haver fragilidades na sociedade brasileira que

³ O funcionamento de associações civis, ONGs, movimentos sociais e meios de comunicação não só aportam novos recursos ao repertório clássico das instituições eleitorais e constitucionais para controlar o governo, como também ocasionalmente, pode compensar muitos dos déficits intrínsecos desses mecanismos (tradução nossa).

impediriam o desenvolvimento de um nível de *accountability* aceitável. Podem-se destacar, nesse sentido, os seguintes fatores: barganha de votos pelos eleitores; agir parcial da mídia; falta de credibilidade do Poder Legislativo, o qual, por não ser devidamente pressionado, acabava por agir sem compromisso com as promessas de campanha e o interesse público; debilidade das instituições; sociedade civil com baixo nível de organização; e a opção das pessoas por esperar que o Estado defenda e proteja os interesses organizados, ao invés de agir no sentido de perseguir seus próprios interesses.

Insta mencionar também o conceito de democracia delegativa, idealizado por O'Donnell (1998) e que representa uma característica da democracia de países da América Latina que acaba inviabilizando o progresso da *accountability*. Segundo essa concepção, os representantes não estariam vinculados às promessas feitas durante a campanha (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1361).

Impende trazer a lume estudo da revista *The Economist*, em 2015⁴, no qual se constatou que a democracia brasileira ainda não alcançara um nível satisfatório. Esse estudo baseou-se em cinco parâmetros (processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdade civil) para a elaboração de um *ranking*, que apura o grau de democracia entre 167 países. A partir do resultado verificado, classificou-se os países em: democracias plenas (*full democracies*); democracias falhas (*flawed democracies*); regimes híbridos (*hybrid regimes*); e regimes autoritários (*authoritarian regimes*). A despeito de o Brasil ter alcançado um alto rendimento nos quesitos processo eleitoral e pluralismo e liberdade civil (9,58 e 9,12, respectivamente), não obteve bons resultados nas categorias funcionamento do governo, participação política e cultura política (6,79; 5,56; e 3,75, respectivamente), o que redundou na classificação do país como uma democracia falha, levando-o a ocupar a modesta 51ª colocação. Tudo isso ressalta a dificuldade para o desenvolvimento da *accountability* no Brasil.

Outrossim, pode-se ainda citar como pontos negativos encontrados na realidade brasileira a preponderância do Poder Executivo e a acentuada independência atribuída ao Poder Judiciário (VIEIRA, 2005, p. 618).

Willeman (2013, p. 227), além do mais, assevera que, embora tenham sido implementadas condições para o desenvolvimento da democracia nos países da América Latina,

⁴ Disponível em: <<http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>>. Acesso em: 1º/11/2016.

ainda persistem debilidades, tais como impunidade por prática de corrupção, ausência de transparência por parte do governo e tentativas de censura à imprensa.

Em acréscimo, podem ser assinaladas como falhas a assimetria e manipulação da informação e a dificuldade de processá-las (VIEIRA, 2005, p. 621); a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda (MIGUEL, 2005, p. 27); a influência de atores de políticas locais, grupos da mídia e financiadores de campanha (MIGUEL, 2005, p. 33); o interstício eleitoral, o marketing político e a propaganda eleitoral (PEREIRA, 2015, p. 60).

Malgrado essas circunstâncias negativas, muitos avanços foram verificados após a democratização no Brasil. Primeiramente, merecem atenção as mudanças ocorridas na Constituição no ano de 1988, as quais institucionalizaram mecanismos de participação da sociedade, criaram as condições para se estabelecer a publicidade e transparência governamental, possibilitaram o questionamento de atos governamentais com a consequente aplicação de sanções (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1354).

Pinho e Sacramento (2009, p. 1354) salientam que foram verificadas melhoras com a instituição do orçamento participativo; com a obrigatoriedade de criação de conselhos municipais, responsáveis por acompanhar a execução orçamentária; com a publicidade das contas municipais; e com promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a criação da Controladoria-Geral da União.

Anastasia e Melo (2002, pp. 40-41) apontam vários avanços, decorrentes de iniciativas do Poder Executivo, *verbis*:

- **O funcionamento a partir de 1998 do SIAFI**, apontado como “o principal instrumento de administração orçamentária e financeira da União que oferece suporte aos órgãos centrais, setoriais e executores da gestão pública (...). Por meio do SIAFI são obtidas as informações que subsidiam o Balanço Geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira, que compõem a demonstração das Contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, em conformidade com a Constituição Federal” (www.stn.fazenda.gov.br/SIAFI/index.asp). O sistema é capaz de gerar dados em todas as fases do processo o que o torna ferramenta de controle e fonte de informações para auditores externos e internos;
- **O acesso**, por meio de consulta, **ao processo de transferência dos recursos constitucionalmente destinados aos Estados e Municípios**, em especial o FPE e o FPM (www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index_dinamica.asp);
- **A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal**, em maio de 2000, pelo Congresso Nacional de forma a instituir: a) objetivos e limites definidos em função de indicadores fiscais selecionados; b) mecanismos de correção em caso de desobediência; e c) ações punitivas contra os governantes responsáveis pela implementação da política fiscal;
- A disponibilização pública de informações sobre a implementação e avaliação contínua do Plano Plurianual, através do *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.planejamento.gov.br);

- A disponibilização das informações necessárias à fiscalização rotineira e detalhada da execução do Orçamento da União, o que pode ser feito através da Internet pelo PRODASEN, o sistema de processamento de dados do Senado;
- **A criação da Corregedoria-Geral da União**, por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001, com atribuições de correção, controle interno, auditoria pública e, a partir de 2002, de ouvidoria-geral no âmbito do Poder Executivo Federal, objetivando dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (www.presidencia.gov.br/cgu); (grifo nosso)

No âmbito do Poder Judiciário, cumpre ressaltar a criação do Conselho Nacional de Justiça, o que permitiu um maior controle da atividade exercida pelos juízes, bem como sobre a atuação administrativa e financeira desse Poder (PINHO; SACRAMENTO, 2009, pp. 1359-1360).

No tocante ao Poder Legislativo, apesar dos inúmeros entraves encontrados, foi constatado um crescente compromisso dos parlamentares pela transparência, uma progressiva acessibilidade da mídia às comissões, bem como uma maior estruturação da área de comunicação desses órgãos, podendo-se exemplificar com as rádios e TVs legislativas (ANASTASIA; INACIO; SANTOS, 2009, p. 144).

O aumento da quantidade de usuários de *internet* no Brasil, de 39 milhões em 2005 para 75 milhões em 2010 (PEIXOTO; WEGENAST, 2010, p. 154), de igual modo, pode ser considerado como um fator impulsionador da *accountability*, por permitir um maior acesso à informação e pela possibilidade de compartilhamento de críticas, via redes sociais.

Contudo, Pereira (2015, p. 35), embora tenha havido a busca por maior transparência pelo governo, sobretudo com a edição da Lei de Acesso à Informação, nota que ainda há “resistência e omissão na prestação de contas como também na confiabilidade dos dados apresentados.”.

Diante desse panorama retratado, vislumbra-se que a sociedade brasileira experimenta um processo dialético entre, de um lado, diversos avanços no sentido de um maior desenvolvimento da *accountability*, ao mesmo tempo em que se verifica uma cultura tradicional que cria diversos obstáculos ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e prestação de contas no país (PINHO; SACRAMENTO, 2009, pp. 1360-1361).

Assim, a verificação da existência de mecanismos de *accountability* será feita considerando essa dialética existente na realidade brasileira, tendo em vista o fato da impossibilidade de haver um controle perfeito e buscando a interação entre as diversas formas de controle como alternativa à deficiência dos tipos de *accountability* considerados isoladamente.

3 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL, VERTICAL E SOCIETAL SOBRE A ATUAÇÃO PARLAMENTAR NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO BRASIL

Tendo sido verificada a necessidade de os governantes se submeterem aos limites da lei, decorrência advinda dos postulados atinentes ao Estado Democrático de Direito e à República, nesse capítulo buscar-se-á verificar como a *accountability*, em suas distintas vertentes (horizontal, vertical e societal) manifesta-se no processo de *impeachment* de presidente da República no Brasil. Noutros termos, será analisado se a *accountability*, no que concerne ao processo de *impeachment*, tem alcançado um nível satisfatório e, portanto, destoante do panorama constatado alhures.

É nesse capítulo que a identificação da natureza do *impeachment* mostrar-se-á importante, pois as modalidades de controle manifestam-se de forma predominante, a depender da faceta averiguada do processo de impedimento.

Nesse ponto, torna-se imprescindível assegurar a *accountability* vertical e societal, mormente em relação ao mérito do processo, tendo em vista não haver no controle horizontal meios bastantes para limitar a atuação parlamentar. Aqui a legitimação popular, por ser um requisito para o exercício do poder (BARRETO; OLIVEIRA; SOUSA, 2001, p. 202), ganha relevo e sua busca constitui-se o principal fator de limitação do poder dos parlamentares nesse processo.

Com efeito, adaptar-se aos anseios da sociedade, em um momento em que a democracia participativa apresenta-se bastante evidente, além de se cumprir os mandamentos de um Estado de Direito, o qual, ao fim e ao cabo, significa que o poder emana da vontade popular, representa, também, pensando em uma lógica mais egoísta, uma possibilidade maior de sobrevida do parlamentar no poder.

Destarte, serão identificados, primeiramente, os mecanismos horizontais de controle. Após, reunir-se-á, em um único subtópico, a *accountability* vertical e societal, por estarem mais relacionadas entre si.

3.1 *Accountability* horizontal

No que tange à *accountability* horizontal, far-se-á uma divisão didática entre aquela realizada no âmbito do próprio poder Legislativo e aquela efetivada pelo poder Judiciário, conforme se segue.

3.1.1 *Accountability* realizada no âmbito do Poder Legislativo

É possível verificar-se, no âmbito do Poder Legislativo, ao menos, os seguintes principais agentes de *accountability* no processo de *impeachment*: Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado, Presidentes das Comissões Especiais da Câmara e do Senado, Presidente do STF, Plenários dos órgãos deliberativos, Comissões de Constituição e Justiça, partidos políticos e os próprios parlamentares.

Em relação ao Presidente da Câmara, vislumbra-se que esse possui um papel fundamental no processo, pois possui a incumbência de deferir ou indeferir o recebimento da denúncia, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (BRASIL, 1989). Aqui, não se trata propriamente de um controle sobre a atuação parlamentar, mas pelas repercussões relativas à *accountability* horizontal, sobretudo, a possibilidade de apresentação de recurso ao Plenário dessa decisão tomada pelo Presidente, merece destaque essa informação.

Analisando-se, conjuntamente, a *accountability* exercida pelo Presidente da Câmara dos Deputados e pelo Presidente da Comissão Especial do *impeachment* nessa Casa, concebe-se, precisamente, em mecanismo de controle, perpetrado por esses Presidentes, a função de supervisão dos trabalhos e da ordem das sessões, nos termos do art. 16 c/c art. 17 e art. 41 do RICD (BRASIL, 1989). Impende salientar, para os fins desse trabalho, a competência para decidir questões de ordem dispostas no art. 17, alínea “n”; no art. 41, XVII; e no art. 95 do RICD (BRASIL, 1989), quando houver dúvidas acerca de interpretação regimental ou constitucional.

Especificamente quanto ao Presidente da Câmara dos Deputados, o RICD ainda dispõe no art. 17 (BRASIL, 1989) que ele possui competência para proceder ao desempate das votações e para cumprir e fazer cumprir o Regimento.

Dessa forma, em suma, depreende-se que para além de questões relativas à ordem e à organização dos trabalhos da Casa, o Presidente da Câmara pode possuir forte

influência sobre o resultado do processo, pois decide as questões de ordem, pode proceder ao voto de desempate nas votações ocorridas nesse processo, além de ser responsável por cumprir e fazer cumprir o Regimento.

No que tange ao Presidente do Senado, a disciplina regimental não é muito distinta da verificada para o Presidente da Câmara. Assim, segundo o art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) (BRASIL, 2015a), cabe a ele velar pela ordem e organização dos trabalhos, bem como, decidir questões de ordem; fazer observar nas sessões, a Constituição, a lei e o Regimento; e desempatar as votações, quando ostensivas. Novamente, verifica-se, um papel relevante, enquanto o Presidente do STF não assume a presidência do processo.

Do mesmo modo, o Presidente da Comissão do *impeachment* no Senado, também possui papel semelhante ao seu equivalente na Câmara, estando suas atribuições, no que couber, disciplinadas no art. 89 do RISF (BRASIL, 2015a).

Disso tudo, cabe destaque à decisão em questões de ordem, como principal mecanismo de *accountability* exercido pelos presidentes dos diversos órgãos atuantes no processo de *impeachment*.

É cediço que esse mecanismo foi amplamente utilizado durante a tramitação desses processos, mormente por parlamentares contrários ao *impeachment*. A decisão dada pelos presidentes, quando feita sem se desvirtuar dos ditames da lei e da Constituição, funciona como um mecanismo eficiente de controle horizontal. Analisando-se o processo de *impeachment* do Presidente Collor e da Presidente Dilma, constata-se que, no geral, o procedimento foi seguido, conforme estabelecido pela Suprema Corte e as questões de ordem foram instrumentos relevantes para garantir o esclarecimento de diversos assuntos.

Acrescente-se que somente em situações pontuais que, no entanto, não prejudicaram o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, foram observados alguns desvios em relação ao rito estabelecido. Pode-se exemplificar com a renúncia pela acusação do depoimento de testemunhas, em alguns casos, a perturbação do discurso de alguns parlamentares, testemunhas, advogados que estavam com a palavra e a renúncia de prazos processuais pela acusação, com o intuito de acelerar a tramitação do processo. A anulação da sessão que decidiu pela aprovação da admissibilidade do *impeachment* de Dilma, no dia 9/5/2016, pelo então Presidente da Câmara Waldir Maranhão, embora possa ser entendida como incabível, foi revista no mesmo dia, não gerando maiores repercussões. Talvez, somente ao final do processo no Senado, tenha havido um momento de maior polêmica quanto à higidez do processo, quando se admitiu um destaque de bancada para separar a votação das consequências constitucionais que o *impeachment* traria, o que será tratado mais à frente.

Em se tratando especificamente da Câmara dos Deputados, a decisão acerca de recurso a decisão de Presidente de Comissão em questão de ordem cabe ao Presidente dessa Casa, o que revela, mais uma vez, a importância desse agente no controle da atuação dos parlamentares, conforme se depreende do teor do art. 17, inciso III, alínea “f” c/c art. 57, inciso XXI do RICD (BRASIL, 1989):

Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:

(...)

III - quanto às Comissões:

(...)

f) julgar recurso contra decisão de Presidente de Comissão em questão de ordem; (grifo nosso)

Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas:

(...)

XXI - o membro da Comissão pode levantar questão de ordem sobre a ação ou omissão do órgão técnico que integra, **mas somente depois de resolvida conclusivamente pelo seu Presidente poderá a questão ser levada, em grau de recurso, por escrito, ao Presidente da Câmara**, sem prejuízo do andamento da matéria em trâmite. (grifo nosso).

Disciplina semelhante não se encontra no Regimento Interno do Senado Federal, o qual estabeleceu apenas a previsão genérica de recurso ao plenário das decisões de presidente em questões de ordem:

Art. 405. A questão de ordem será decidida pelo Presidente, com recurso para o Plenário, de ofício ou mediante requerimento, que só será aceito se formulado ou apoiado por líder. (BRASIL, 2015a) (grifo nosso).

Com esteio na disciplina dada pelo RICD (BRASIL, 1989), observou-se no processo de *impeachment* da Presidente da República, apreciação de recurso contra decisão do Presidente da Comissão Especial em questão de ordem, conforme se extrai da Ata da 56ª Sessão da Câmara Dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Noturna, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 28 de março de 2016 (BRASIL, 2016b).

O exame de questão de ordem, em grau de recurso, pelo plenário, na Câmara e no Senado, também pode ser entendido como um mecanismo de *accountability* específico sobre a atuação dos presidentes dessas casas em processo de *impeachment*. A propósito, encaminhamento de recurso no âmbito da Câmara dos Deputados:

RECURSO Nº 116, DE 2016 (Do Sr. Arnaldo Faria de Sá). Recorre, com base no art. 95, §8º do Regimento Interno da Camara dos Deputados, da decisão do Presidente na Questão de Ordem nº 164/2016. DESPACHO: SUBMETA-SE AO PLENÁRIO, APÓS TER SIDO OUVIDA A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA, NOS TERMOS DO ART. 95, § 8º, DO REGIMENTO INTERNO. PUBLIQUE-SE. APRECIÇÃO: PROPOSIÇÃO SUJEITA À APRECIÇÃO DO PLENÁRIO (BRASIL, 2016b)

Esse exemplo traz à tona a possibilidade de se ouvir a Comissão de Constituição e Justiça, antes do encaminhamento ao plenário, de recurso em questão de ordem. Essa comissão também pode contribuir para que a atividade parlamentar se torne mais *accountable*, por permitir a ampliação do debate em relação a questões controversas do regimento e da Constituição. Ademais, essa se constitui em uma característica comum a ambas as Casas, de acordo com o § 8º do art. 95 do RICD (BRASIL, 1989) e com o art. 408 do RISF (BRASIL, 2015a), respectivamente:

Art. 95. Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.
(...)

§ 8º **O Deputado, em qualquer caso, poderá recorrer da decisão da Presidência para o Plenário, sem efeito suspensivo, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**, que terá o prazo máximo de três sessões para se pronunciar. Publicado o parecer da Comissão, o recurso será submetido na sessão seguinte ao Plenário. (Parágrafo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004) (grifo nosso).

Art. 408. Havendo recurso para o Plenário, sobre decisão da Presidência em questão de ordem, é lícito a esta solicitar a audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a matéria, quando se tratar de interpretação de texto constitucional.

Por outro vértice, não se deve olvidar da relevância do papel atribuído ao Presidente do STF na condução do processo de *impeachment*. Conforme o rito do *impeachment* (BRASIL, 1992c), o Presidente do Supremo assume a presidência do processo no Senado, após a aprovação do relatório pela Comissão Especial.

Essa previsão também foi regrada no RISF, em seu art. 377 (BRASIL, 2015a), Parágrafo único:

Art. 377. Compete privativamente ao Senado Federal (Const., art. 52, I e II):

[...]

Parágrafo único. Nos casos previstos neste artigo, o Senado funcionará sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, parágrafo único).

O rito do *impeachment*, publicado no Diário Oficial da União (BRASIL, 1992c), estabelece também a competência geral do Presidente do STF (na condição de Presidente do processo de *impeachment*) para resolver de qualquer incidente de ordem jurídica, relacionado ao processo, com a assunção das funções de Presidente do Senado para esses fins. Além disso, compete a esse Presidente: a designação de data de julgamento do denunciado; a notificação dos denunciadores e denunciado; a intimação das testemunhas; a intermediação entre os Senadores e as testemunhas na formulação de perguntas; a estipulação de prazo para os debates orais e para a réplica e tréplica, entre os denunciadores e denunciado; a relatoria do processo, mediante exposição resumida dos principais argumentos da defesa e acusação e a indicação dos

elementos de prova; a formulação da pergunta, nos termos do rito publicado no Diário, a que os Senadores responderão SIM ou NÃO no julgamento final; a lavratura da sentença.

No processo do Presidente Collor, segundo Sanches (2013, pp. 265-267) podem-se mencionar as seguintes intervenções do Presidente do STF no processo:

16) A 26-11-1992, o Presidente do STF e do Processo de *Impeachment* rejeitou as preliminares.

[...]

22) A 7-12-1992, o denunciante apresentou contrariedade ao libelo [...] e com rol de testemunhas e requerimento de provas complementares; estas foram indeferidas por decisão fundamentada do Presidente do Processo de *Impeachment*, a 8-12-1992.

[...]

29) A 27-12-1992, o Presidente do STF e do Processo de *Impeachment* deferiu a habilitação do Advogado Dr. JOSÉ MOURA ROCHA, para atuar, no processo, como defensor constituído do acusado. Indeferiu o pedido de vista dos autos, por trinta dias, porque o novo Defensor passava a participar do processo, no pé em que já se encontrava. Manteve a designação da sessão de julgamento para o dia 29-12-1992. Determinou a notificação do Advogado antes nomeado como Dativo, Professor INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, para comparecer à sessão e permanecer, durante toda ela, à disposição da Presidência, para eventualmente atuar na defesa do Acusado, se este, eventualmente, por qualquer razão se tornasse revel. Determinou a intimação das partes e seus Advogados. [...]

[...]

34) [...] em seguida, o Presidente do processo decidiu que a questão relativa à extinção do processo e à qualificação jurídica da pena de interdição (como autônoma ou acessória) (qualificado de direito material, penal, e não meramente processual) só poderiam ser decididas pelo Plenário do Senado, que recebera a denúncia e pronunciara o acusado, como acontece no STF. Em seguida, suspendeu a sessão.

Já no processo de impedimento de Dilma Rousseff, talvez o momento de maior divergência encontrado, tenha sido o momento em que o Presidente do STF admitiu destaque, independentemente de votação do Plenário, baseando-se no art. 312 do RISF (BRASIL, 2015a), o que culminou na separação da votação das penas previstas pela prática de crime de responsabilidade (CAVALCANTE FILHO; OLIVEIRA, 2016, p. 31). Contudo, independentemente dessa polêmica, no geral, o papel do Ministro Presidente da Suprema Corte tem se mostrado essencial para a busca de uma postura *accountable* pelos parlamentares.

Cumprе acrescentar que são atribuições desse Presidente todas aquelas conferidas ao Presidente do Senado, no que for relacionado ao *impeachment*. Dessa forma, cabem todas as considerações que foram dadas para o Presidente do Senado a respeito da decisão em questões de ordem e à manutenção da ordem e organização dos trabalhos.

Por fim, o Presidente do STF assume relevante importância, igualmente, em virtude da possibilidade de cabimento de recurso a ele das deliberações da Comissão Especial, em qualquer fase do procedimento, consoante rito do *impeachment* firmado pela Corte Suprema (BRASIL, 1992c).

Passa-se agora à análise da *accountability* exercida pelos partidos políticos nesses processos.

Foi notório durante as deliberações no processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, por diversas vezes, mormente na Câmara dos Deputados, partidos políticos ameaçarem punir seus filiados que votassem de forma contrária às orientações partidárias. Esses fatos implicam a necessidade de se verificar a atual disciplina jurídica dada à fidelidade partidária.

Insta, inicialmente, registrar o regramento constitucional sobre essa temática:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

(...)

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, **devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006) (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

De igual modo, é salutar citar o disposto nos artigos 22-A e 25 da Lei nº 9.096 (BRASIL, 1995b):

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - grave discriminação política pessoal; e (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

A disposição contida no art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995b) foi decorrente de evolução jurisprudencial consignada nos Mandados de Segurança nºs 26.602 (BRASIL, 2008a), 26.603 (BRASIL, 2008b) e 26.604 (BRASIL, 2008c) do STF. No âmbito do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os preceitos do referido artigo constam da Resolução TSE nº 22.610, de 25 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007).

Da tônica da legislação e jurisprudência referenciadas, subentende-se, de plano, que a perda do mandato do parlamentar, por infidelidade partidária, só ocorrerá nos casos em que se consubstanciar a desfiliação voluntária do parlamentar do partido e, ao mesmo tempo, configurar-se alguma das hipóteses de justa causa previstas na lei. Em Consulta recente ao TSE (BRASIL, 2015b) também se consignou esse mesmo entendimento.

Ocorre que recentemente o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2015c) modificou seu entendimento acerca da fidelidade partidária, ao entender que em mandatos majoritários não caberia a perda de mandato, em qualquer caso de infidelidade partidária, inclusive a mudança de partido, com ou sem justa causa. Logo, nem mesmo a mudança de partido, mesmo que de forma injustificada, é capaz de incorrer na perda de mandato de um Senador.

Diante disso, percebe-se, por ora, que o posicionamento do parlamentar nas deliberações em processo de *impeachment* poderá gerar as consequências dispostas no art. 25 da Lei nº 9.096 (BRASIL, 1995b), não havendo qualquer prejuízo no sentido da perda do mandato e, em relação aos Senadores, como observado, nem mesmo a troca de partido, em qualquer hipótese, poderá acarretar qualquer prejuízo a seus mandatos.

Em que pese essas considerações, Clève (2012, p. 79) entende-se que, no processo de *impeachment*, para que não ocorra violação aos princípios da livre convicção e do juiz natural, concebidos a todos os parlamentares, os quais atuam de modo análogo a um juiz, não se pode fixar diretriz partidária e, conseqüentemente, não pode haver punição por conta de divergência de entendimento entre o partido e o congressista.

Ademais, não é estranho à Jurisprudência do TSE o controle acerca de diretriz partidária, o que pode ser verificado em entendimento firmado no ano de 1984, no bojo da Resolução nº 12.017, em que já se observava a fixação de limites aos partidos nesse tema. (BRASIL, 1984).

Contudo, antes de se firmar qualquer conclusão, é necessário verificar se de fato os partidos são capazes de influenciar o comportamento parlamentar. Torna-se, diante disso, imprescindível, tratar do tema relativo à disciplina partidária para analisar de forma mais conveniente a *accountability* realizada pelos partidos.

Figueiredo e Limongi (1998, p. 83), contrapondo-se a boa parte da literatura, a qual se posicionava no sentido da baixa disciplina partidária no Congresso brasileiro, constataram, de forma empírica que, em média, 89,4% do plenário da Câmara dos Deputados vota em conformidade com a orientação do líder. Segundo esses mesmos autores (1998, p. 95),

em decorrência da atribuição de uma série de recursos aos líderes partidários, resta pouco espaço aos parlamentares para que pratiquem ações individuais.

Conforme esses autores (1998, p. 96), os parlamentares devem estar atentos, não somente, a punições aplicadas pelos partidos (mesmo que se entendam incabíveis em uma votação de processo de *impeachment*), como também a questões relativas ao acesso a listas partidárias ou dinheiro para campanha, indicações para participação em comissões, elaboração da pauta legislativa, etc. Todas essas questões seriam cruciais para a reeleição de um congressista.

Contrariamente à posição defendida por Figueiredo e Limongi, Barry Ames (2003, p. 241) vislumbra que, comparativamente a países vizinhos, como Argentina e Venezuela, a disciplina partidária brasileira não poderia ser considerada alta. Além disso, esse autor (2003, p. 277) apontou diversas circunstâncias que podem contribuir para uma reação dos parlamentares frente à posição de seus líderes, tais como: a posição do parlamentar na lista pós-eleitoral do partido, o que dependeria da sua parcela da totalidade dos votos do partido; a antiguidade no mandato; a dominância municipal; a ideologia do partido; as características do eleitorado; e os antecedentes políticos do parlamentar.

Todo esse quadro motivou Ames (2003, p. 277) a inferir a existência de pouco poder dos líderes para influenciar os membros de seus partidos. Somado a isso, esse autor (2003, p. 277) constatou que as características do eleitorado e projetos de obras públicas de interesse local são mais capazes de conduzir as preferências dos congressistas do que a orientação de um líder. Por fim, o mesmo autor (2003, p. 277) constatou que “o encaminhamento do líder não tem maior efeito em votações cruciais e altamente contestadas do que em votações incontestadas (...)”.

No Senado, a influência partidária é ainda menor, pois, conforme Miranda (2010, p. 220):

Os senadores, dado que são em menor número do que os deputados, possuem mais capacidade para processar informações e coordenar sua atuação parlamentar de forma descentralizada e dependem menos de seus líderes para ocupar as comissões que lhes interessam, posto que lhes é permitido um acúmulo significativamente maior de cargos.

Já na Câmara, o percentual alto de correspondência entre a orientação dos líderes e o voto dos membros do partido parece não poder indicar, por si só, a existência de uma alta disciplina partidária. Como Ames arrematou, em votações muito contestadas e cruciais,

incluindo-se nessa lógica a votação em um processo de *impeachment*, praticamente, o líder perde sua influência.

Com efeito, a forte exposição midiática verificada no *impeachment*; denúncias de corrupção, muitas vezes atreladas à instauração desse processo; e a constatação de uma probabilidade alta de que o impedimento efetivamente se concretize; tudo isso pode ser muito mais relevante para um parlamentar tomar sua decisão do que as eventuais punições que porventura possa tomar de seu partido por não seguir a orientação do líder.

Cabe ressaltar que na votação da instauração do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados, por exemplo, verificou-se um índice de disciplina partidária na ordem de 89% para os votos “sim” e de 72% para os “não”⁵. Percebe-se assim que a porcentagem de disciplina partidária para os votos “não” destoou daquela que, comumente, fora constatada nessa Casa. Isso revela mais um traço de que a orientação partidária não foi o fator mais determinante para a decisão dos Deputados.

Dessa forma, apesar de haver autores que defendem a ocorrência de alta disciplina partidária na Câmara dos Deputados, entende-se mais apropriado posicionar-se contrariamente a esse entendimento, tendo em vista as diversas variáveis apontadas alhures por Ames, capazes de contribuir para uma reação dos parlamentares frente à orientação dos líderes, bem como as particularidades encontradas em um processo de *impeachment* que indicam uma possibilidade maior de haver indisciplina partidária, caso o congressista perceba que o prejuízo por seguir certa orientação será maior para ele que eventuais consequências que tenha que enfrentar dentro de seu partido.

Assim, vislumbra-se que a *accountability* exercida pelos partidos políticos não se mostra efetiva, a ponto de limitar o comportamento dos parlamentares, o que poderia até ser considerado um fator positivo, tendo em vista que, se fosse diferente, os congressistas tornar-se-iam apenas uma engrenagem dos partidos, não podendo agir de forma distinta, em situações de flagrante ilegalidade ou, até mesmo, em certos casos, não havendo possibilidade de agir em conformidade com a opinião pública e os anseios do eleitorado, sob pena de sofrerem punições severas. Frisa-se que, quanto aos Senadores, há a possibilidade de que haja até a troca de partido em um processo de *impeachment*, sem que ocorra qualquer consequência em relação ao mandato, além de terem uma atuação mais independente dos líderes.

⁵ Disponível em: <<http://www.ocafezinho.com/2016/04/20/congresso-em-notas-foram-367-votos-pelo-impeachment-exatamente-o-mesmo-numero-que-elegeu-cunha-presidente-da-camara-coincidencia/>>. Acesso em: 17/11/2016.

De mais a mais, resta somente pontuar a relevância da *accountability* exercida pelos próprios parlamentares, no sentido de se controlarem mutuamente. Essa consiste na legitimidade que os congressistas possuem para interpor recursos, suscitar questões de ordem e para impetrar mandados de segurança no STF⁶. Aqui reside a primeira atitude a ser tomada para que a maior parte dos mecanismos aduzidos alhures sejam ativados, pois sem a provocação de um legitimado, não podem agir as autoridades competentes para decidir as demandas e solucionar as controvérsias. A base governista, a qual se torna oposição no processo de *impeachment*, torna-se, portanto, o principal agente fiscalizador, devendo se atentar para os possíveis desvios que porventura ocorram e exercer o seu direito de provocar outros agentes de *accountability*, visando à lisura do processo. De igual forma, defensores do *impeachment* devem se preocupar com a higidez do processo, com vistas a evitar contestações e a suspeita de ilegalidade que poderiam macular o resultado do julgamento de impedimento.

Dessa forma, entende-se que foram abordados de forma satisfatória os principais mecanismos de *accountability* sobre a atuação parlamentar no âmbito do Poder Legislativo. Ressalte-se que a intenção não foi de esgotar o tema, mas mostrar que há um gama amplo de mecanismos no âmbito do Poder Legislativo, os quais contribuem para que o rito seja efetivado sem desvios e arbitrariedades. Não se quer aqui afirmar que esses mecanismos trazem um controle pleno e perfeito, o que se evidencia como uma tarefa impossível, independentemente do grau de evolução da democracia de um país. Pelo contrário, buscou-se apenas indicar a existência de um controle considerável, mas que não pode prescindir de outros mecanismos de *accountability*, os quais ampliam a probabilidade de o Legislativo se tornar *accountable* na apreciação de impedimentos de presidentes da República.

É nessa ocasião que ganha relevância a *accountability* realizada pelo Poder Judiciário que, além de poder complementar a *accountability* efetivada no âmbito do Poder Legislativo, pode também corrigir equívocos, contribuindo para a estabilização de ânimos e expectativas dos litigantes no processo e da sociedade de forma geral.

3.1.2 *Accountability realizada pelo Poder Judiciário*

A Constituição Federal prevê em seu art. 5º, XXXV (BRASIL, 1988) o princípio da inafastabilidade do controle judicial, o que significa que, em regra, qualquer pessoa poderá

⁶ O subtópico seguinte abordará o fundamento jurídico, justificador da impetração de mandado de segurança pelos parlamentares.

levar sua demanda ao Judiciário, que por sua vez terá que proferir uma decisão. Não obstante, esse princípio, como todos os outros da Constituição, não é absoluto, devendo haver a ponderação, caso haja colisão entre eles.

Em relação ao processo de *impeachment*, a disciplina não é diferente, ou seja, há casos em que prevalece o princípio da inafastabilidade do controle judicial e outros em que esse deverá ceder, sob pena de se atingir gravemente o núcleo essencial de outros princípios.

Por certo, é posicionamento dominante e pacífico na Jurisprudência do STF a possibilidade de controle do rito do processo de *impeachment*. Isso aconteceu na definição por essa Corte do rito que deveria ser seguido no processo contra o Presidente Collor (BRASIL, 1992b) e contra a Presidente Dilma (BRASIL, 2016a), como já foi abordado nesse trabalho. Além disso, para solucionar divergências pontuais, o STF foi provocado diversas vezes, como por exemplo nos MS 21.628 (BRASIL, 2001), MS 21.623 (BRASIL, 1992a) e MS 23.885 (BRASIL, 2002), e MS 21.689 (BRASIL, 1995a).

Registre-se que o controle do rito é decorrência do mecanismo de freios e contrapesos, tendo o STF a função de preservar o Estado de Direito, garantir o respeito às instituições, preservar a competência dos organismos e corrigir os excessos cometidos (LIMA, 2009, p. 338).

Brossard (1992, p. 186) trata de situações relativas ao rito em que, dificilmente, não haveria o controle pelo Poder Judiciário. Assim, nos casos em que o Presidente da República fosse impedido pelo Senado, sem a apreciação prévia da Câmara ou quando a Câmara tentasse substituir o Senado na função de julgamento final do *impeachment* ou em casos em que não fosse respeitado o quórum constitucional para votação ou ainda se fosse cominada pena distinta daquelas previstas na Constituição, não escapariam à apreciação do Poder Judiciário e, muito provavelmente, seria exarada decisão revisando esses vícios cometidos, os quais estão mais relacionados aos aspectos formais do processo.

Semelhantemente, Galuppo (2016, p. 178) enumera situações, concernentes a formalidades do processo, autorizativas do controle pelo STF:

- a) O controle do prazo máximo para conclusão do procedimento do *impeachment*;
- b) O cerceamento ou restrição do direito de defesa;
- c) A ilegalidade ou inconstitucionalidade do meio adotado no processamento;
- d) A existência de nulidade de notificação para se defender ou ausência de nomeação de defensor dativo;
- e) A condenação com base em lei diversa da lei 1.079 de 1950;
- f) Além disso, deferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, em que a Constituição permite que deputados e senadores definam no próprio processo de *impeachment* o que é a conduta típica passível de remoção do cargo, o princípio da legalidade estrita não permite que a conduta seja tipificada *ad hoc*. [...]

De modo diverso é o entendimento quanto às circunstâncias políticas do processo de *impeachment*, referentes ao mérito. Em diversos julgados foi possível perceber a reafirmação da tese dominante de que as questões políticas, discricionárias, não são passíveis de controle por aquela Corte. A título ilustrativo, segue a ementa da decisão do STF no Mandado de Segurança nº 20.941 (BRASIL, 1992d):

EMENTA: "IMPEACHMENT": DENUNCIA DE SENADORES, "UT CIVES", CONTRA O PRESIDENTE DA REPUBLICA, MINISTROS DE ESTADO E O CONSULTOR-GERAL DA REPUBLICA: REJEIÇÃO LIMINAR PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: MANDADO DE SEGURANÇA DOS DENUNCIANTES: LITISCONSORCIO PASSIVO NECESSARIO DOS DENUNCIADOS; CONTROLE JURISDICCIONAL DO STF SOBRE A REGULARIDADE PROCESSUAL DO "IMPEACHMENT"; LEGITIMIDADE ATIVA DOS DENUNCIANTES; SEGURANÇA DENEGADA POR FUNDAMENTOS DIVERSOS. [...] 2. PRELIMINAR DE FALTA DE JURISDIÇÃO DO PODER JUDICIARIO PARA CONHECER DO PEDIDO: REJEIÇÃO, POR MAIORIA DE VOTOS, SOB O FUNDAMENTO DE QUE, **EMBORA A AUTORIZAÇÃO PREVIA PARA A SUA INSTAURAÇÃO E A DECISÃO FINAL SEJAM MEDIDAS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE POLITICA - CUJO MÉRITO É INSUSCEPTIVEL DE CONTROLE JUDICIAL - A ESSE CABE SUBMETER A REGULARIDADE DO PROCESSO DE "IMPEACHMENT", SEMPRE QUE, NO DESENVOLVIMENTO DELE, SE ALEGUE VIOLAÇÃO OU AMEAÇA AO DIREITO DAS PARTES;** [...] (grifo nosso)

Atentos a essa questão, Barreto, Oliveira e Sousa (2001, p. 228) reafirmam que ao Judiciário só cabe o controle de assuntos relacionados ao devido processo legal, não podendo se pronunciar quanto ao mérito legislativo, pois seriam matérias *interna corporis* das Casas Políticas.

Isso se justificaria não só por conta do posicionamento do STF, mas também em virtude de os magistrados não serem as pessoas mais apropriadas para o pronunciamento ou revisão dessas decisões, as quais estão cercadas de um viés essencialmente político, não sendo suficiente, portanto, uma análise exclusivamente técnico-jurídica para se alcançar a melhor solução (BARRETO; OLIVEIRA; SOUSA, 2001, p. 226).

No mesmo sentido Brossard (1992, p. 143) afirma que “a apreciação de tais assuntos, em cujo trato os mais hábeis podem falhar, claudicar os mais sábios e os mais virtuosos lesar sumos interesses do país, é atribuída a uma corte política.”.

A consequência lógica dessas ponderações é a da irrecorribilidade do mérito dessas decisões (BROSSARD, 1992, p. 140), o que não poderia ser diferente, haja vista que um controle desse tipo poderia usurpar a competência constitucional de outros poderes e ferir de morte o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea contida no rol do art. 60, § 4º, III da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Noutros termos, Brossard (1992, p. 163):

Bem apreciada a natureza do *impeachment*, apurado que ele é medida política aplicada a um problema político – embora através de aparato cerimonial semelhante ao processo criminal, forçoso é reconhecer que, admitir-se recurso ou revisão judiciais das decisões do Senado ou da Câmara, ou a ingerência dos tribunais em tais processos, equivaleria a tratar nuclearmente o sistema em razão do qual foram distribuídos os poderes, pela Constituição, reservada que fosse ao Judiciário, desse modo, a palavra derradeira acerca de matéria que a Constituição outorga privativamente à Câmara e ao Senado, a exclusividade congressual estaria fendida. E a jurisdição do Senado, que, além de original, é definitiva e derradeira, absoluta e irreversível, teria perdido estas características.

Destaca-se que, mesmo na época do Brasil Imperial, não era admitida a revisão dessas decisões pelo Poder Judiciário, mesmo diante da natureza criminal do processo e das penas aplicadas (BROSSARD, 1992, p. 144).

Tudo isso mostra que, além da incompatibilidade da revisão de assuntos políticos pelo Poder Judiciário, reconhecida, inclusive por sua Jurisprudência, prevalece a vontade do legislador, que definiu as competências constitucionais, atribuindo ao Congresso Nacional o encargo de, por conveniência e oportunidade, destituir um Presidente de seu posto. Reforçam a discricionariedade da decisão, as considerações acerca da amplitude de significado e caráter exemplificativo das hipóteses legais e constitucionais autorizativas de *impeachment*, já aduzidas alhures.

Nesse diapasão, verifica-se que, no que toca ao rito, há um controle horizontal razoável, para não dizer satisfatório, pela presença de inúmeros mecanismos de controle no próprio Legislativo e pela possibilidade de acesso ao Poder Judiciário, toda vez em que houver violação do *due process of law*. Isso não significa afirmar que o mérito não seja beneficiado indiretamente, quando o rito do *impeachment* transcorre sem vícios e ilegalidades. Com efeito, o rito de qualquer processo, tanto na esfera judicial, quanto na legislativa opera no sentido de acalmar os ânimos, estabilizar expectativas, aumentar o debate, garantir o contraditório e a ampla defesa e, conseqüentemente, trazer legitimidade à decisão final. Em outra perspectiva, Brossard (1992, p. 176):

Destarte, embora os abusos sejam possíveis, eles são mais aparentes que reais, e não é provável que a autoridade processada mercê do voto da maioria absoluta da Câmara e condenada pelo voto de dois terços do Senado, ao cabo de processo no qual vigoram, em princípio, regras de direito processual comum, seja livre de faltas e isenta de culpas. Quando, porém, tal situação ocorresse, haveria ela de ser tomada como tributo pago à natureza do homem e à precariedade e imperfeição de suas instituições.

Todavia, não é desejável que no mérito haja arbitrariedades e excessos, mesmo que advindas de erros decorrentes da natureza humana. Ocorre que não há remédio imediato no plano horizontal para corrigir esses vícios.

Por derradeiro, é nesse sentido que a *accountability* vertical e a societal ganham relevo para complementar o controle sobre o rito e para suprir a deficiência de controle dos meios institucionais sobre o mérito do *impeachment*.

3.2 *Accountability* vertical e societal

Esse tópico tem o escopo de analisar a importância da *accountability* vertical e societal para auxiliar os mecanismos horizontais na busca de um parlamento mais *accountable* no processo de *impeachment* de presidente da República no Brasil. Como se observou, o funcionamento a contento dos mecanismos vertical e societal torna-se fundamental para trazer limitações à análise do mérito pelos congressistas. Assim, tentar-se-á mostrar o grau de *accountability* vertical e societal verificado em processos de *impeachment* na realidade brasileira, sem desprezar a contribuição dada pela *accountability* horizontal, a despeito do ceticismo acerca da efetividade desses meios de *accountability* no Brasil.

Como já se abordou anteriormente, a percepção de imperfeição dos tipos de *accountability*, considerados separadamente, enfatiza a necessidade de interação de todos eles, porquanto quanto mais controle houver, menores serão as chances da prática de desvios e de um atuar em desconformidade com os anseios do eleitor.

Passando-se à análise da temática desse tópico, primeiramente, é mister consignar o discernimento de Lima (2009, p. 338), o qual entendeu que a participação popular no processo de *impeachment* possibilita a tranquilidade institucional e legitima os parlamentares para que possam trabalhar em uma ótica democrática e de acordo com o devido processo legal.

Cabe destaque ao fato de que o estímulo à participação popular começa pela iniciativa dada pelo art. 14 da Lei nº 1.079/50 (BRASIL, 1950) de qualquer cidadão oferecer a denúncia nesses processos, permitindo o exercício direto da democracia (BARRETO; OLIVEIRA; SOUSA, 2001, p. 220). Nesse ponto, a participação do cidadão funcionaria como um mecanismo horizontal sobre o desempenho do Presidente da República, ao mesmo tempo em que, se a denúncia representasse a opinião da maior parte da sociedade, seria um mecanismo societal sobre o Presidente da Câmara, inicialmente, e, após o recebimento da denúncia, sobre os outros congressistas.

A peculiaridade de todas as votações do *impeachment* serem abertas também coopera para um controle efetivo dos congressistas, posto que a transparência e a publicidade

dos atos governamentais constitui-se em pré-requisito para a concretização da *accountability*, como já aventado. De fato, se as votações fossem secretas, isso inviabilizaria qualquer forma de controle pela sociedade, a qual não saberia ao certo quais parlamentares votaram contra ou a favor do *impeachment*, bem como teria poder intimidador restrito sobre deputados e senadores. No processo de *impeachment* da Presidente Dilma houve tentativa frustrada de se fazer votação, de forma secreta, demonstrando ainda um traço de retrocesso em relação à *accountability* no Brasil, o que foi rechaçado pelo STF no julgamento da ADPF nº 378 (BRASIL, 2016a), sendo salutar a transcrição do seguinte trecho da ementa:

EMENTA: [...] 5. A VOTAÇÃO PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL SOMENTE PODE SE DAR POR VOTO ABERTO (CAUTELAR INCIDENTAL): No impeachment, todas as votações devem ser abertas, de modo a permitir maior transparência, controle dos representantes e legitimação do processo. No silêncio da Constituição, da Lei nº 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RI/CD, por analogia, à eleição para a Comissão Especial de impeachment. Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano. Por fim, a votação aberta (simbólica) foi adotada para a composição da Comissão Especial no processo de impeachment de Collor, de modo que a manutenção do mesmo rito seguido em 1992 contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento. Procedência do pedido. [...]

De forma refinada, Barros (2003, pp. 271-272) exalta a necessidade da *accountability* societal para a legitimidade do *impeachment*, em análise histórica do instituto:

Ao longo dessa prática secular, outro fato se vem tornando evidente: o termômetro do *impeachment* é a *vox populi*. Sem a voz do povo, o *impeachment* é um instituto mudo ou tartamudo. Ela o exige, o impulsiona, o dispensa. Antes dos representantes eleitos pelo povo, é o próprio povo que admite ou rejeita o processo, condena ou inocenta o acusado. Assim é o *impeachment* republicano: uma função política em que povo e representação agem um em razão do outro, reagindo a representação na razão direta da representação popular. Essa condição de existência do *impeachment*, até então latente, ficou patente entre nós com o caso Collor. Este caso revelou algo que já era nativo e inerente ao *impeachment*: a instância popular, o clamor popular, a necessidade de participação direta e efetiva do povo no processo de deposição dos mandatários por ele eleitos.

De fato, o *impeachment* não só nasceu, mas vive do clamor popular. Quando o povo o clama e reclama, o *impeachment* ganha vida. Quando não, é algo inerte, de que logo se esquece: um banquete insípido, a que poucos comparecem, ou, ainda apelando para a metáfora, uma caldeira apagada, que facilmente se enferruja. Mas, se o condimento e aquece o clamor do povo, o *impeachment* adquire o sabor da democracia e ferve e, por sobre o fogaréu que por baixo o sustenta, serve à assepsia: é um processo pelo qual se afastam os germes patogênicos do governo republicano.

Por tudo isso, tal como de um vulcão, também do *impeachment* nunca se pode dizer que ele adormeceu para sempre. Ao silêncio pode suceder o clamor. A trepidação do povo na rua pode acordá-lo na história das repúblicas. Como de fato o acorda reiteradamente. Assim aconteceu no Brasil recentemente, em um quadrante republicano que, nesse aspecto, realmente perfez o quadro de uma Nova República. Nada justifica, pois, a aposentadoria compulsória do *impeachment* republicano. Em vez de o recolher ao ócio dos museus e guardar os seus estudos nos caixotes dos sebos, a história do presidencialismo – até por seus episódios mais recentes, da última quadra do século XX – aconselha à doutrina deixa-lo bem visível nas estantes atuais do direito constitucional, daí podendo descer para as ruas, onde a prática do povo dá eficácia social à eficácia jurídica do constitucionalismo.

Assim, ao que tudo indica, o fator pressão social tem se constituído em elemento comum em todos os processos de *impeachment* instaurados no Brasil. Foi assim no caso do Presidente Collor de Mello e também, mais recentemente, no processo contra a Presidente Dilma Rousseff. Foi notório na mídia o acontecimento de manifestações sociais expressivas, em ambos os casos, o que ratifica a tese da necessidade do clamor popular para a decretação do impedimento.

Buscando encontrar uma tendência em países da América Latina que vivenciaram processos de *impeachment* pós-democratização, Pérez-Liñán (2007, p. 203) identificou um arcabouço comum, consistente nas seguintes características: não intervenção militar; mídia atuando como guardião da moralidade pública; manifestações populares contra a corrupção ou fraco desempenho econômico; e Congresso assumindo o papel de garantir a transferência do poder constitucional. Daqui se extrai ao menos dois mecanismos de *accountability* societal presentes nos bastidores de um processo de *impeachment*: mídia atuante e a pressão da sociedade por meio de manifestações.

O mesmo autor (2007, p. 13) destaca, como possíveis causas do ultraje popular contra o governo, as políticas econômicas impopulares, o fraco desempenho administrativo e a forte cobertura pela mídia dos erros de governo. Além da abrangente cobertura pela mídia, com índices de audiência na televisão, atingindo níveis altos no momento da votação⁷, verificou-se, igualmente, fracassos na área econômica do governo Collor e Dilma, quando, respectivamente, houve a instituição de política impopular sobre a poupança dos cidadãos e a *maquiagem* das contas públicas com a consequente recessão econômica que se seguiu.

⁷ Na votação final da admissibilidade pela Câmara do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, por exemplo, a Rede Globo alcançou o índice de 33 pontos de audiência, às 23 horas. Disponível em: <<https://chicoandrade.com.br/blog/o-ibope-do-impeachment/>>. Acesso em: 07/11/2016. No processo contra o Presidente Collor, essa audiência chegou a alcançar na Rede Globo, o patamar de 44 pontos no ibope. Disponível em: <<http://teleguiado.com/audiencia/2016/04/votacao-do-impeachment-de-1992-rendeu-44-pontos-de-ibope-para-a-globo.html>>. Acesso em: 07/11/2016.

No processo de *impeachment* do Presidente Collor, Weyland (1993, pp. 19-20, apud CASARÕES; SALLUM JÚNIOR, 2011, p. 191) vislumbrou que contribuíram para resultado do processo “as revelações feitas pela mídia e o crescente ultraje popular que foi alimentado por elas”, bem como a proximidade das eleições municipais de 1992, o que motivou alguns aliados reticentes a deixar de apoiar o Presidente. As manifestações sociais que se sucederam à divulgação de escândalos de corrupção e as políticas desastrosas na área econômica, ademais de terem respaldado o agir conjunto da oposição, também impeliram parlamentares, até então apoiadores do Presidente, a se posicionar a favor da medida (CASARÕES; SALLUM JÚNIOR, 2011, pp. 197-198). Aqui já se verifica uma preocupação dos parlamentares, além daquela constatada com os mecanismos societais, também na forma como a *accountability* vertical irá influenciar o resultado das eleições.

Sensível a esse aspecto, Oliveira (2011, p. 116), dando um significado amplo à *accountability* vertical, afirma que: “*Ése es el juego democrático y, sin duda, la posibilidad de que los grupos de oposición lleven hacia adelante la investigación depende mucho de la presión ejercida por los mecanismos verticales de control.*”⁸.

Noutro giro, ao tratar da *accountability* vertical, Arato sinaliza que ela (2002, p. 92)

[...] limita e restringe o comportamento dos representantes se eles têm interesse em se reeleger. [...] eleições regulares significa que haverá uma avaliação popular das ações passadas e que os representantes não podem, sem sérias consequências, afastar-se dos interesses e opiniões daqueles que constituem a suposta soberania das democracias.

Galindo (2016, p. 66) confirma a ocorrência de grande mobilização popular à época em que tramitava o processo de *impeachment* de Collor, complementando com a informação de que também atuaram como mecanismos societais de pressão a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Já Silveira (1998, p. 34) ventila a hipótese de que os episódios de corrupção que fomentaram o *impeachment* do Presidente Collor, da mesma forma, contribuíram para uma generalização da desconfiança na classe política, o que teria levado parte dos eleitores, nas eleições presidenciais de 1994 a atuar com maior cautela, com a escolha de um candidato que fosse capaz de continuar a política que vinha dando certo com Itamar Franco.

Cabe rememorar que o fator tempo é fundamental para o aumento da efetividade da *accountability* vertical, tanto é que Collor foi eleito Senador em 2007, mesmo que, em

⁸ Esse é o jogo democrático e, sem dúvida, a possibilidade de que os grupos de oposição levem adiante a investigação, depende muito da pressão exercida pelos mecanismos verticais de controle. (tradução nossa).

âmbito nacional ainda fosse improvável pensar em alguma reviravolta. Nesse diapasão, SILVEIRA (1998, pp. 54-55), já prevendo a possibilidade de retorno de um político condenado por crime de responsabilidade, consignou que:

No caso de Collor, os grandes percentuais de aprovação evaporaram-se após o *impeachment*. Nada garante que esta situação não possa se alterar significativamente com o retorno de Collor ao jogo político e eleitoral.

Pérez-Liñán (2007, p. 63) também nota que a investigação de casos de corrupção ou abusos de poder por parte da mídia, assim como a pressão de movimentos sociais podem desencadear as condições para que o Legislativo instaure as medidas no sentido do impedimento do Chefe do Poder Executivo. Especificamente acerca das mobilizações populares, o citado autor aduz que:

Mass mobilization can weaken an elected president in three ways. First, extensive protests may signal political elites that the president has lost any trace of popular support and therefore is an easy target. [...] Second, public unrest may acquire a violent character – in the form of looting or riots – creating a situation of high uncertainty. [...] Third, if popular protests are met with state repression, human tragedies may erode the government's legitimacy and accelerate the president's downfall. (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, pp. 187-188)⁹

Diante disso, Pérez-Liñán (2007, p. 210) conclui que, em tempos de estabilidade das instituições, pós período ditatorial, nas recentes crises presidenciais, a mobilização de setores populares e de representantes da classe média, constituiu-se no principal fator para afastar de seus cargos governos corruptos ou impopulares. O autor em comento acrescenta que políticos tornam-se alvos fáceis, quando os índices de aprovação estão baixos e quando protestos em massa mingam seu capital político (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 213).

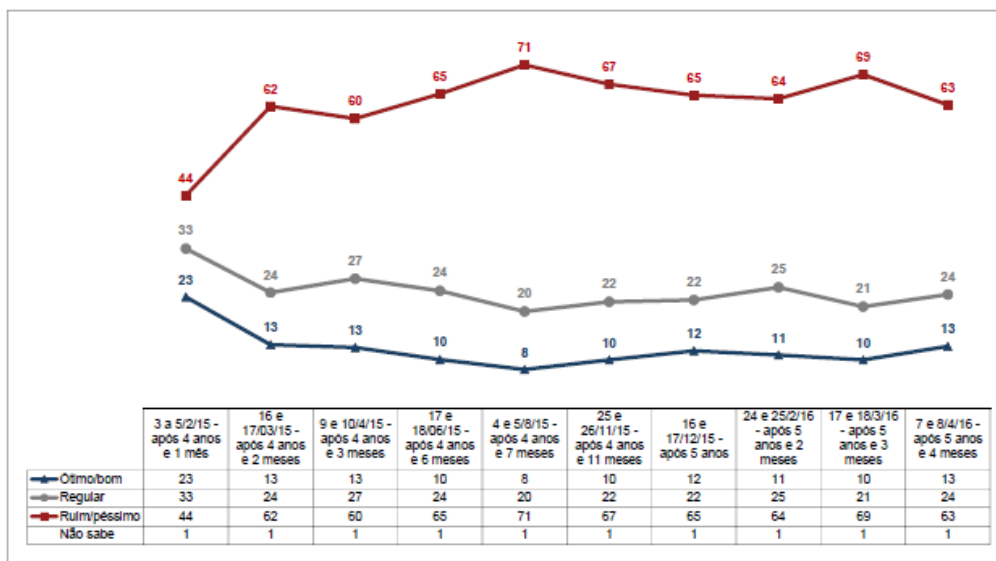
Essa influência gerada pela sociedade civil foi interpretada por Arato (2002, p. 97) como mediações que, além de informarem os representados sobre o desempenho governamental, também possuem o condão de atualizar os representantes acerca dos anseios da sociedade, o que acaba determinando como se comportarão prospectivamente.

Cabe ressaltar que os processos de *impeachment* instaurados após a redemocratização tiveram em comum escândalos de corrupção e grave crise econômica. Em relação a Dilma Rousseff, boa parte da cúpula de seu partido estava envolvida em investigações

⁹ Mobilizações de massa podem enfraquecer o governo de três formas: Primeiro, amplos protestos podem significar para as elites políticas que o presidente eleito perdeu parte de seu suporte popular e, além disso, tornou-se um alvo vulnerável. [...]. Em segundo lugar, a agitação popular pode adquirir um caráter violento – na forma de saques e motins – criando uma situação de alta incerteza. [...]. Em terceiro lugar, se protestos populares são recebidos com repressão estatal, tragédias humanas podem erodir a legitimidade governamental e acelerar a queda do presidente. (tradução nossa)

deflagradas pela Polícia Federal, sendo a intitulada “Operação Lava a Jato” a mais abrangente, o que, somado a políticas econômicas equivocadas e erros de gestão, culminou com a baixa popularidade nas pesquisas de opinião e com o aumento de pessoas favoráveis ao *impeachment*¹⁰, o que redundou na perda de governabilidade, pela perda de apoio de boa parte dos partidos aliados. O gráfico seguinte mostra a redução da popularidade da Presidente, durante o seu segundo mandato:

Figura 1: Evolução da avaliação do governo de Dilma Rousseff – 2º mandato



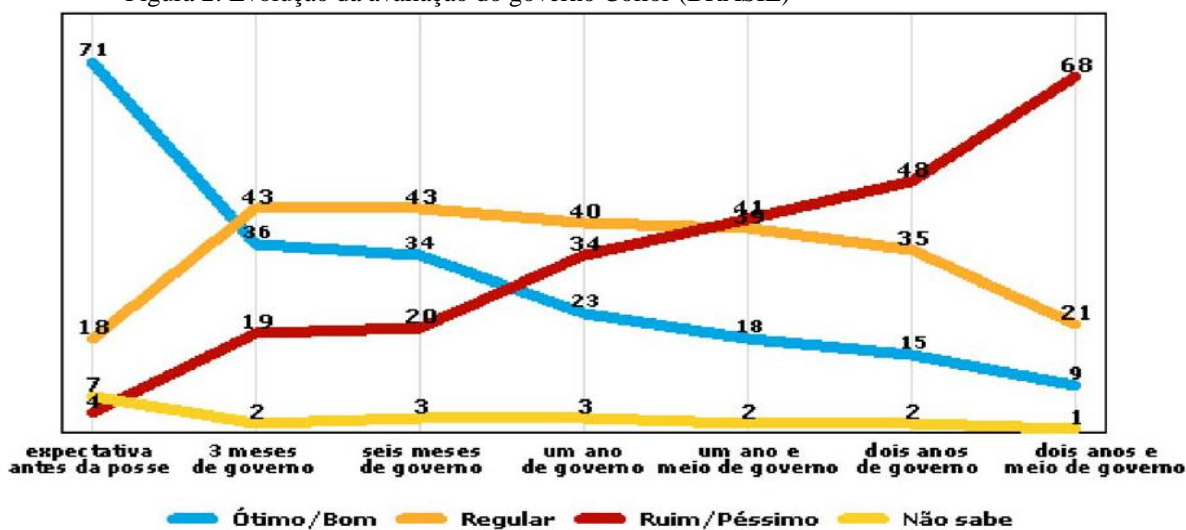
Fonte: Datafolha 2016¹¹

Da mesma forma, denúncias de corrupção contra o Presidente Collor, aliadas ao fracasso na política econômica e ao seu estilo pessoal são apontadas como motivos para justificar a redução de sua popularidade (CASARÕES; SALLUM JÚNIOR, 2011, p. 176). Segue gráfico apontando a evolução da reprovação desse governante, durante seu mandato:

¹⁰ Em pesquisa veiculada pelo Instituto de Pesquisas Datafolha verificou-se que 60% (sessenta por cento) das pessoas eram favoráveis ao *impeachment*, enquanto que apenas 33% (trinta e três por cento) eram contrários, percentuais esses que se mantiveram, praticamente inalterados desde dezembro de 2015. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/02/1744564-64-reprovam-governo-dilma.shtml>>. Acesso em: 07/11/2016.

¹¹ Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/04/1759676-reprovacao-a-gestao-dilma-recua-e-volta-a-nivel-pre-manifestacao.shtml>>. Acesso em: 07/11/2016.

Figura 2: Evolução da avaliação do governo Collor (BRASIL)



O decréscimo de popularidade do PRN, partido de Fernando Collor, no início da década de 90 (SILVEIRA, 1998, p. 36) também demonstra a ação da *accountability* societal.

Os efeitos negativos gerados pela corrupção também foram observados nas eleições para deputado federal em 2006, quando oitenta e dois por cento dos candidatos envolvidos com o “Mensalão” e a “Operação Sanguessuga” não conseguiram a reeleição (CASTRO; NUNES, 2014, p. 35). Na mesma oportunidade, partidos políticos antevendo a baixa probabilidade de reeleição de alguns candidatos envolvidos em escândalos, não obstante haver oitenta e oito deputados em 2002, lançaram à candidatura apenas cinquenta (CASTRO; NUNES, 2014, p. 35).

Quanto às eleições presidenciais de 2006, Hoepers e Renno (2006, p. 148) concluem que uma parte do eleitorado deixou de votar em Lula no primeiro turno, como forma de punição, em razão do envolvimento de seu partido em denúncias de corrupção, mas não com o intuito de dar a vitória a outro candidato que seja considerado preferível.

Tudo isso confirma a efetividade da *accountability* vertical contra acusações ou práticas de corrupção pelos governantes, mormente quando não transcorre muito tempo entre a irregularidade e o pleito eleitoral. Esse panorama também sugere que aspectos morais são levados em conta pelo eleitorado no momento de escolher o candidato. Essa é a mesma inferência de Silveira (1998, p. 174), *in verbis*:

As questões morais são consideradas, de modo geral, muito importantes para a decisão eleitoral. Nos discursos sobre o mundo político, nos relatos sobre os critérios utilizados para avaliar os políticos, nas avaliações dos partidos e das instituições

¹² Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/1992/06/1222335-avaliacao-governo-collor--1992.shtml>>. Acesso em: 07/11/2016.

políticas, nas explicações sobre o funcionamento do jogo político são recorrentes as referências às questões de natureza moral. (SILVEIRA, 1998, p. 174)

A preocupação em relação à *accountability* vertical e societal foi percebida, por exemplo, nas declarações do Senador Acir Gurgacz, que entendeu não ter se configurado crime de responsabilidade da Presidente Dilma, porém considerou importante votar de acordo com a vontade da população, sobretudo, a do seu Estado.¹³

Insta mencionar, igualmente, pesquisa recente do Instituto Datafolha em que a corrupção foi interpretada como o principal problema atual do país. Destaca-se que a corrupção era percebida apenas de forma modesta pela população nos governos de Fernando Henrique e Lula, conforme tabelas constantes da mesma pesquisa. A tabela seguinte indica o cenário atual:

Tabela 1: Principal problema do país – governo Dilma – 2º mandato

Categorias	03 a 05/02/15	09 a 10/04/15	17 a 18/06/15	25 a 26/11/15	17 a 18/03/16	14 a 15/07/16
Corrupção	21	22	21	34	37	32
Saúde	26	23	22	16	17	17
Desemprego	6	8	11	10	14	16
Educação	9	10	10	8	5	6
Violência/segurança	14	7	7	8	4	6
Economia	2	4	8	5	7	4
Inflação	3	9	8	3	3	3

Fonte: Datafolha 2016¹⁴

O resultado das eleições municipais de 2016 talvez tenha sido o momento mais recente de exercício da *accountability* vertical no Brasil. Muitos candidatos desse partido, por vislumbrarem uma imagem negativa atribuída a ele, buscaram acobertar a identidade da sigla, com a mudança das cores da bandeira¹⁵, por exemplo. Ademais, o resultado do *impeachment*, estimulado pelas denúncias de corrupção contra o Partido dos Trabalhadores, redundou em uma redução, na ordem de 60%, em relação ao número de prefeituras que esse partido havia adquirido no pleito de 2012¹⁶.

Destarte, pelos motivos e fatos mencionados, entende-se que, a despeito do panorama atual da *accountability* no Brasil, no processo de *impeachment*, a *accountability* societal e vertical sobre a atuação parlamentar têm se apresentado de forma satisfatória.

¹³ Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senador-vota-pelo-impeachment-mas-diz-que-nao-ha-crime-de-dilma.html>>. Acesso em: 07/11/2016.

¹⁴ Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/07/1792812-governo-temer-e-aprovado-por-14.shtml>>. Acesso em: 07/11/2016.

¹⁵ Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/08/parte-dos-candidatos-do-pt-esconde-estrela-e-abandona-o-vermelho.html>>. Acesso em 14/11/2016.

¹⁶ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1819287-pt-tem-a-maior-perda-de-votos-receita-e-influencia-tucanos-e-nanicos-crescem.shtml>>. Acesso em: 07/11/2016.

Contribuem para esse desiderato a profusa transparência do processo; a ampla cobertura midiática; a possibilidade de acesso a distintas abordagens da mídia; o interesse pelos cidadãos, revelado pelos índices de ibope das emissoras de TV; a ampla participação popular; a sensibilidade da população a escândalos de corrupção; e a percepção pelos parlamentares das consequências de não se atentarem à vontade popular. Diferentemente de temas cotidianos do legislativo, como a aprovação de um projeto de lei, pode-se afirmar aqui que, devido à grande exposição do processo à sociedade, a *accountability* sobre o trabalho dos congressistas atinge um nível comparado ao de democracias avançadas.

Reitera-se que, tendo em vista a impossibilidade de se atingir um nível de *accountability* pleno, faz-se mister que todos os mecanismos horizontais, societais e verticais sejam utilizados conjuntamente para maximizar o controle sobre os parlamentares e diminuir a probabilidade de arbitrariedades, ilegalidades e um agir desvinculado do interesse público.

CONCLUSÃO

Neste trabalho buscou-se verificar se a *accountability* presente no processo de *impeachment* é capaz de limitar a atuação dos parlamentares, fazendo-os exercer suas funções conforme a lei e pautando-se na vontade da sociedade.

Por toda argumentação apresentada, restou demonstrada uma natureza mista do processo de *impeachment*: predominantemente jurídica, quando ao rito e predominantemente política, quanto ao mérito.

Do mesmo modo, conceituou-se a *accountability*, classificando-a em horizontal, vertical e societal. A horizontal relacionada aos mecanismos intra-estatais, a vertical relativa ao controle realizado pelos eleitores no momento específico das eleições e a societal referente àquela realizada de forma difusa pela mídia, movimentos sociais, etc, sem haver um momento específico para que ela seja exercida.

Outrossim, pontuou-se os principais requisitos para a efetividade da *accountability*, tendo sido alcançada a seguinte síntese: transparência e disponibilidade ampla de informações fidedignas pelo governo; abandono de valores tradicionais, tais como patrimonialismo e clientelismo e substituição por valores atrelados a uma maior igualdade e participação; proteção ao pleno exercício de direitos fundamentais, com o intuito de desenvolver nos cidadãos a capacidade de participar e de se informar adequadamente; estímulo ao interesse pela política na sociedade; imprensa livre e imparcial; bom funcionamento das instituições, o que significa a profissionalização e a independência e controle mútuo entre os poderes e ampliação de mecanismos de controle institucional; partidos de oposição atuantes na fiscalização do governo; e diminuição do interstício eleitoral e fim do financiamento de campanha privado.

Após, verificou-se o atual panorama da *accountability* no Brasil, quando se percebeu que ela se manifesta de forma dialética, ou seja, ao mesmo tempo em que se constata avanços que a aproximam de um patamar ideal, há a convivência com valores e conceitos retrógrados que a impedem de ser exercida plenamente. Diante disso, propôs-se uma interação entre os diversos tipos de *accountability* como forma de potencializá-la e, assim, garantir um controle mais efetivo dos governantes.

Em seguida, foi averiguada a *accountability* horizontal no processo de *impeachment*. Destacou-se aqui a importância das questões de ordem, dos recursos contra decisões de Presidentes dos órgãos envolvidos e do papel do Presidente do STF na observação

das formalidades do processo. No que tange aos partidos políticos, observou-se que possuem uma *accountability* pouco efetiva no sentido de influenciar os seus filiados, considerando que não gera a perda do mandato a penalidade de expulsão da sigla. No caso específico dos Senadores, verificou-se que nem mesmo a troca de partido, em qualquer situação, é capaz de gerar consequências quanto ao mandato do parlamentar. Ademais, constatou-se que, a despeito de haver autores que defendem a alta disciplina partidária na Câmara dos Deputados, não foi a posição adotada nesse trabalho, sobretudo por se considerar haver diversas outras variáveis, capazes de poder influenciar a atuação dos parlamentares, o que também pôde ser vislumbrado no processo de *impeachment*. No que concerne ao Senado, verificou-se que os líderes possuem ainda menos poder de pautar a decisão dos membros de seus partidos, haja vista haver uma menor quantidade de parlamentares nessa Casa, o que possibilita aos senadores ocuparem mais cargos sem depender dos líderes.

Em complemento à *accountability* presente no âmbito do Poder Legislativo, ressaltou-se a relevância do controle exercido pelo Poder Judiciário no que diz respeito ao rito do processo, pois quanto ao mérito, a Jurisprudência do STF posiciona-se no sentido da insuscetibilidade de seu controle. Novamente, notou-se, no transcorrer desses processos, um amplo envolvimento da Corte Suprema, quando provocada, na definição do rito e na busca da higidez processual.

Assim, verificou-se que no processo de *impeachment* a *accountability* horizontal tem se dado de forma satisfatória quanto ao rito, mormente quando se consideram todos os mecanismos conjuntamente, de forma que haja uma complementação e interação entre eles.

É nesse momento que a definição da natureza do *impeachment* fez sentido para este trabalho, haja vista que se vislumbrou que a *accountability* horizontal não atua diretamente no julgamento do mérito do processo. Não obstante, não se desprezou o papel exercido pela *accountability* horizontal para o mérito, pois entende-se que um processo, quando transcorrido sem desvios, contribui para garantir o contraditório e a ampla defesa, estabilizar expectativas, ampliar o debate e, logicamente, aumentar a probabilidade de o mérito não ser maculado por arbitrariedades. Contudo, concebeu-se ser insuficiente a *accountability* horizontal para esse objetivo.

Com o escopo de tornar ainda mais efetivo o controle sobre o rito e de suprir a deficiência da *accountability* horizontal sobre o mérito, foram abordados os mecanismos de *accountability* vertical e societal.

Nesse ponto, foram apresentados estudos, resultados de pesquisas de opinião, entendimento de diversos autores, precedente do STF que confirmaram a tese da eficiência da

accountability societal e vertical no *impeachment*. Foram identificados como fatores que contribuíram para esse fim: a profusa transparência do processo; a ampla cobertura midiática; a possibilidade de acesso a distintas abordagens da mídia; o interesse pelos cidadãos, revelado pelos índices de audiência das emissoras de TV; a ampla participação popular; a sensibilidade da população a escândalos de corrupção; e a percepção pelos parlamentares das consequências de não se atentarem à vontade popular.

Verificou-se, igualmente, nos processos de *impeachment* de Collor e Dilma, uma preocupação geral por parte dos parlamentares quanto aos pleitos eleitorais que ocorreriam no ano em que o impedimento se concretizou. Isso mostra que a futura atuação da *accountability* vertical, principalmente quando decorre pouco tempo entre a tramitação do processo e as eleições, é capaz de influenciar o agir presente de um congressista.

Assim, confirmou-se a hipótese de que há mecanismos de *accountability* efetivos no processo de *impeachment*, sobretudo quando não são considerados isoladamente e à medida que se busca uma interação entre a *accountability* horizontal, vertical e societal. Isso não significa, obviamente, que se tenha atingido um nível ideal e que não haja a necessidade de se buscar aprimoramentos. Como se viu, o Brasil vive um momento de *accountability* dialético, entre avanços e retrocessos. Todavia, pode-se dizer que predominou nos processos de *impeachment* os progressos, tendo, a *accountability*, de modo geral, contribuído para extirpar desvios e para incentivar nos parlamentares uma atuação em observância à lei e à vontade do eleitorado.

Registre-se que não foi a intenção deste trabalho esgotar a apresentação de todos os mecanismos de *accountability* existentes, mas a de mostrar os mais relevantes, suficientes para a conclusão alcançada nesta análise.

BIBLIOGRAFIA

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna; SANTOS, Fabiano. Parlamento na atualidade: tendências de mudança e inovações. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 43, pp. 130-151, jan. 2010/jan. 2011.

_____; MELO, Carlos Ranulfo F. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRUCCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Organizadores). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC (parte 1)**. Brasília: MP, SEGES, 2002. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/oestadonumaeraderformasosanosfhcparte1.pdf>. Acesso em: 31/10/2016.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 55/56, pp. 85-103, 2002.

BARRETO, Harianna dos Santos; OLIVEIRA, Ana Cláudia Paes de; SOUSA, Flávio Alves de. O “impeachment” e os crimes de responsabilidade: aspectos procedimentais da lei nº 1.079 , de 10 de abril de 1950. In: FARIA JÚNIOR, César de (Coordenador). **Processo penal especial**. Guarulhos-SP: Saraiva, 2001. pp. 201-238.

BARROS, Sérgio Resende de. Noções sobre o *impeachment*. **Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC**, Ilhéus, v. 5, pp. 269-279, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Aspectos do processo de “impeachment”: renúncia e exoneração de agente político, tipicidade constitucional dos crimes de responsabilidade. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 19, pp. 115-125, 1997.

BORJA, Sérgio. **Impeachment**. Porto Alegre: Ed. Ortiz, 1992.

BRASIL. **Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Diário Oficial da União, 12 abril 1950, Seção 1, p. 5425. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm> Acesso em: 31/10/2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 12.017, de 27 de novembro de 1984**. Relator: Ministro José Neri da Silveira. Diário de Justiça, 10 dez. 1984, p. 21.160. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-12017-principio-fidelidade-partidaria>>. Acesso em 05/11/2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, 191-A, 5 out. 1988, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13/10/2016.

_____. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 17 de 22 de setembro de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional, 22 set. 1989,

Seção 1, p. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaraosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html>> Acesso em: 05/11/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. (1992a). **Mandado de Segurança nº 21.623**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal e do processo de *impeachment*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 17 de dezembro de 1992. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1553543>>. Acesso em: 31/10/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. (1992b). **Mandado de Segurança nº 21.564**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 27 de agosto de 1993. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1546718>>. Acesso em: 31/10/2016.

_____. Senado Federal. (1992c). **Rito Procedimental do Impeachment no âmbito do Senado Federal**. Diário Oficial da União, 8 out. 1992, Seção 1, pp. 14.246-14.247. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=08/10/1992>> Acesso em: 05/11/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. (1992d). **Mandado de Segurança nº 20.941**. Impetrantes: José Ignácio Ferreira e outros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Brasília, 31 de agosto de 1992. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1487388>>. Acesso em: 07/11/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. (1995a). **Mandado de Segurança nº 21.689**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Litisconsórcios Passivos: Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenere Machado. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 7 de abril de 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1563033>>. Acesso em: 31/10/2016.

_____. (1995b). **Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, 20 set. 1995, Seção 1, p. 14.545. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9096-19-setembro-1995-368874-norma-pl.html>> Acesso em: 05/11/2016.

_____. **Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Diário Oficial Eletrônico, 20 out. 2000, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L10028.htm> Acesso em: 31/10/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.628**. Impetrante: Fernando Afonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Processo de *Impeachment*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 21 de novembro de 2001. Disponível

em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1554684>>. Acesso em: 07/11/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 23.885**. Impetrante: Saulo Vassimon. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Litisconsorte Passivo: Presidente da República. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 20 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1902893>>. Acesso em: 07/11/2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007**. Relator: Ministro Antonio Cezar Peluso. Diário de Justiça, 30 out. 2007, p. 169. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em 05/11/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. (2008a). **Mandado de Segurança nº 26.602**. Impetrante: Partido Popular Socialista - PPS. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados e outros. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 16 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2513855>>. Acesso em: 05/11/2016.

_____. _____. (2008b). **Mandado de Segurança nº 26.603**. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados e outros. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 19 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2513846>>. Acesso em: 05/11/2016.

_____. _____. (2008c). **Mandado de Segurança nº 26.604**. Impetrante: Democratas. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados e outros. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 3 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2514122>>. Acesso em: 05/11/2016.

_____. (2015a). **Regimento Interno: Resolução do Senado Federal nº 93 de 22 de setembro de 1989**. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>> Acesso em: 05/11/2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. (2015b). **CTA nº 0000277-85.2015.6.00.0000**. Consulentes: Jean Wyllys de Matos Santos e Francisco Rodrigues de Alencar Filho. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Diário de Justiça Eletrônico, 22 out. 2015, nº 201, p. 27. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/348591370/consulta-cta-27785-brasilia-df/inteiro-teor-348591389>>. Acesso em 05/11/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. (2015c). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5081**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 19 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4513055>>. Acesso em: 09/11/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. (2016a). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 7 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 31/10/2016.

_____. Câmara dos Deputados. (2016b). **Decisão de Recurso pelo Presidente da Câmara contra indeferimento de Questão pelo Presidente da Comissão Especial do impeachment contra a Presidente da República**. Diário da Câmara dos Deputados, 29 mar. 2016, pp. 37-38. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160329000400000.PDF#page=>>>. Acesso em: 05/11/2016.

BRINDEIRO, Geraldo. Artigos 85 e 86. In: AGRA, Walber de Moura; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge (Coordenadores). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. pp. 1121-1148.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do presidente da república. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, pp. 30-50, fev./abr. 1990.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e; SALLUM JÚNIOR, Brasílio. O impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 82, pp. 163-200, 2011.

CASTRO, Mônica Mata Machado de; NUNES, Felipe. Candidatos corruptos são punidos?: *accountability* na eleição brasileira de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 20, nº 1, pp. 26-48, abril 2014.

CATALINA, Smulovitz; PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability social: la otra cara del control*. In: **Controlando la política: ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. pp. 23-85. Disponível em: <<http://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/controlando-la-polc3adtica.pdf>>. Acesso em: 1º/11/2016.

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. Acesso em 30 de outubro de 2016.

CENEVIVA, Ricardo. **Democracia, Accountability e Avaliação**: A avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2428/142235.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 29 de julho 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária e Impeachment**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2012.

COUTO, Daniel Uchôa Costa. Premissas e desafios para o estabelecimento da *accountability* no contexto social brasileiro. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 15, n. 80, pp. 231-250, jul./ago. 2013.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalisão. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 44, pp. 81-106, 1998.

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

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

HIGGINS, Sílvio Salej; RIBEIRO, Antônio Carlos. A interação entre os mecanismos de *accountability* sob o prisma da análise de redes sociais: um estudo sobre a rede de monitoramento cidadão do projeto AIM. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, vol. 16, n. 25, pp. 13-43, jan./jul. 2014.

HOEPERS, Bruno; RENNÓ, Lúcio R. Voto estratégico punitivo: transferência de votos nas eleições presidenciais de 2006. **Novos estudos Cebrap**, n. 86, pp. 141-161, mar. 2010.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. O “*Impeachment*” do presidente da República (1992). In: _____. **O STF na crise institucional brasileira**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. pp. 334-338

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 25, pp. 25-38, nov. 2005.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, pp. 201-225, out. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/13.pdf>>. Acesso em 17/11/2016.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, nº 44: pp. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann. *Accountability horizontal en el legislativo brasileño: mecanismos legales y actividades políticas*. **Revista Latinoamericana de Política Comparada**, Quito, n. 4, pp. 99-128, jan. 2011.

PEIXOTO, Tiago; WEGENAST, Tobias Albuquerque. Democracia eletrônica no Brasil e no Mundo. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 43, pp. 152-165, jan. 2010/jan. 2011.

PEREIRA, Vera Regina da Rosa. **Accountability e comunicação na representação democrática**. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/516865>>. Acesso em: 24 de outubro de 2016.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. *New York*: Cambridge University Press, 2007. Disponível em:

<http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic925740.files/Week%206/Perez-Linan_Presidential.pdf>. Acesso em: 2/11/2016.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, nov./dez. 2009, pp. 1343-1368.

SANCHES, Sydney. O *impeachment* do presidente da República. In: **A Constituição de 1988 na visão dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**: edição comemorativa. Brasília: Secretaria de Documentação, 2013. pp. 263-276.

SCHEDLER, A. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, A, DIAMOND, L and PLATTENER, M. ***The self-restraining state: power and accountability in New Democracies***. Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 13-28. Disponível em: <https://works.bepress.com/andreas_schedler/22/>. Acesso em: 1º/11/2016.

SILVEIRA, Flavio Eduardo. **A decisão do voto no Brasil**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

VIEIRA, Jorge Blascoviski. Estado, Sociedade Civil e *Accountability*. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, pp. 605-626, jun. 2005.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e instituições superiores de controle no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, pp. 221-250, maio/ago. 2013.

ZIMMERMANN, Augusto Cotta. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.