

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT PRESIDENCIAL NO BRASIL E SUA
DISTORÇÃO PELA EXTRAPOLAÇÃO DO CARÁTER POLÍTICO**

JOÃO PEDRO KRAUSS LOPES

Rio de Janeiro

2022

JOÃO PEDRO KRAUSS LOPES

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT PRESIDENCIAL NO BRASIL E SUA
DISTORÇÃO PELA EXTRAPOLAÇÃO DO CARÁTER POLÍTICO**

Projeto de Monografia de final de curso, elaborado no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Lilian Márcia Balmant Emerique.

Rio de Janeiro

2022

FICHA CATALOGRÁFICA BIBLIOTECA DA FND/UFRJ

KRAUSS, João. *O INSTITUTO DO IMPEACHMENT PRESIDENCIAL NO BRASIL E SUA DISTORÇÃO PELA EXTRAPOLAÇÃO DO CARÁTER POLÍTICO*. 2022. 151 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, Rio de Janeiro, 2022.

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT PRESIDENCIAL NO BRASIL E SUA
DISTORÇÃO PELA EXTRAPOLAÇÃO DO CARÁTER POLÍTICO**

Monografia de final de curso, elaborado no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Lilian Márcia Balmant Emerique.

Data da Aprovação: __/__/____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2022

Trabalho dedicado àquele que é meu maior aliado e maior inimigo; meu maior sabotador e maior promotor; a mim mesmo.

RESUMO

O presente trabalho trata do instituto do impeachment presidencial no Brasil e a subversão de seus verdadeiros propósitos decorrente da extrapolação de uma de suas duas faces, a face política. Em primeiro lugar, explora-se o caráter jurídico do instituto, através da compreensão da sua natureza, investigação de sua história e análise da sistemática vigente no ordenamento pátrio. Em seguida, o caráter político é examinado pela análise do caso da Presidente Dilma Rousseff, marcado por complexidades e controvérsias que demonstram a deformação do instituto e suas indissolúveis problemáticas. Conclui-se, então, pela defesa da alegação de ilegitimidade do processo finalizado em 2016 e pela necessidade de reforma e atualização da atual sistemática, ainda que existam imperfeições insolucionáveis.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional, Impeachment, Política, Presidencialismo.

ABSTRACT

The following research seeks to inspect presidential impeachment in Brazil and the subversion of its true purpose as a result of the extrapolation of one of its two attributes, the political one. Firstly, there is an exploration of the institute's legal character through the comprehension of its nature, the investigation of its history and analysis of its current processing in Brazilian law. The political character is then examined by President Dilma Rousseff's case, distinguished by complexities and controversies that demonstrate the institute's distortion and its inherent issues. It therefore concludes for the defense of the allegation of 2016 process' illegitimacy and for the necessity of remodeling and update of its current processing, even though there are unsolvable imperfections.

KEY WORDS: Constitutional Law, Impeachment, Politics, Presidentialism.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF - Constituição Federal
EC - Emenda Constitucional
FHC – Fernando Henrique Cardoso
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
ONU – Organização das Nações Unidas
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PGR – Procurador-Geral da República
PL – Projeto de Lei
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
REDE – Rede Sustentabilidade
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCU – Tribunal de Contas da União
TRE – Tribunal Regional Eleitoral

Sumário

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – BREVE HISTÓRICO.....	15
II.1. Origens monárquicas.....	15
II.2. Adaptação republicana	17
II.3. O impeachment em terras pátrias	19
CAPÍTULO II – NATUREZA JURÍDICA.....	26
CAPÍTULO III – SISTEMÁTICA VIGENTE.....	37
CAPÍTULO IV – O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF	53
IV.1. Os fatos do processo	53
IV.2. Um grande acordo nacional	66
IV.3. “Com o Supremo, com tudo”	81
IV.4. O apoio popular	100
IV.5. A tempestade perfeita	112
IV.6. Golpe moderno?.....	119
CAPÍTULO V – SOLUÇÕES E PROBLEMÁTICAS INDISSOLÚVEIS	125
CONCLUSÃO.....	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136

INTRODUÇÃO

Um dos aspectos fundamentais em um sistema presidencialista republicano que se busque dizer democrático é a possibilidade de responsabilização de suas autoridades. Entre elas, a mais importante, por óbvio, é o Presidente da República. Desde a concepção do regime, nos Estados Unidos, esse aspecto foi considerado como basilar para diferenciar o “supremo magistrado” dos líderes absolutistas. Buscava-se, assim, o distanciamento em relação aos caracteres monárquicos, evitando o surgimento de líderes perniciosos.¹

Na atual sistemática jurídica brasileira, o Presidente da República pode ser responsabilizado e afastado prematuramente do seu cargo por duas formas principais: condenação por crime comum ou por crime de responsabilidade. A segunda possibilidade, matéria do presente trabalho, efetiva-se através de um processo que ficou historicamente conhecido como impeachment.

O termo, assim como o instituto, tem sua origem no direito inglês medieval, e deriva da palavra “*empeschez*” - também grafada como “*empecher*” ou “*empeschenn*” -, própria de um dialeto anglo-francês que, juntamente ao latim, caracterizava a literatura jurídica da época, e significava algo como “acusar” ou “denunciar”. O vocábulo foi transformado para o inglês puro como “impeach”, ganhando contornos semânticos que o relacionavam à “impugnação”.² O processo através do qual era realizado esse tipo contestação foi, portanto, intitulado de impeachment – nomenclatura que, com o passar do tempo, consolidou-se ao redor do mundo, utilizada majoritariamente sem passar por traduções.

O impeachment é um instituto extremamente importante para a sistemática republicana, tendo em vista que seus efeitos contrariam dois dos aspectos marcantes do modelo democrático ao qual é inerente: a vontade popular soberana emanada através do voto e o tempo pré-determinado para o mandato de um governante. Dessa forma, é nítido que a medida possui consequências gravosas e extremamente traumáticas a um sistema político, e, por isso, defende-se ser um mecanismo feito para não ser utilizado, de caráter extremamente excepcional.

¹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 38.

² *Idem*. p. 29.

Embora possa ser aplicado contra outros agentes públicos, como Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, governadores e prefeitos, o foco do presente trabalho - assim como da esmagadora maioria da produção doutrinária e acadêmica sobre o tema - será na sua utilização contra o Presidente da República. Os motivos para isso são cristalinos: por ser a autoridade política central, as dinâmicas necessárias para que se efetive seu afastamento são mais complexas e múltiplas, sendo seus efeitos sentidos no país em sua integralidade, deixando profundas marcas nas instituições.

Exatamente por ser um instituto que, idealmente, não deve ser utilizado com frequência, não são extremamente numerosos os precedentes concretos de processos de impedimento. Esse ponto, somado a diversos outros fatores, a serem analisados no presente trabalho, faz com que seja de aplicação conturbada e controverso, com uma sistematização legal repleta de lacunas e brechas. Nesse sentido, embora seja, na sistemática brasileira vigente, previsto pela Constituição de 1988 e regulado pela Lei 1.079/1950, a propriedade mais importante do impeachment não está textualmente explícita em nenhum lugar do ordenamento. Esse atributo é seu caráter híbrido: o instituto é jurídico e político.

Essa dualidade faz com que o impeachment possua problemas inerentes à sua existência, insolucionáveis em abstrato. Por isso, a justa utilização do instituto dependerá, sempre, do caso concreto e de suas especificidades, no qual todos os agentes, direta ou indiretamente envolvidos, deverão sempre buscar o máximo equilíbrio entre o aspecto político e jurídico. Um acentuado desbalanceamento ocasiona a subversão dos seus verdadeiros propósitos, gerando, assim, ônus consideráveis às instituições.

Efetivamente, é esse o cenário que tem se explicitado na última década pelos mais recentes usos do instituto. No Brasil, o maior exemplo de subversão do impeachment pela extrapolação da sua face política se deu com o caso da Presidente Dilma, ilegitimamente afastada de seu cargo por um processo intrincado, repleto de impropriedades e controvérsias, cujos efeitos prejudiciais são ainda profundamente sentidos.

Todos aqueles que vivenciaram os episódios do processo contra Dilma, antecedentes e contemporâneos à sua efetivação, poderão confirmar a aguda conturbação política e social que os eventos ocasionaram, trazendo o tema do impeachment novamente a uma posição de destaque como pauta pública, o que acabou gerando, assim, uma miríade de questionamentos e

dúvidas acerca do instituto e dos fatos que diariamente permeavam a mídia e causavam agitação por todo o Brasil. A importância da análise da matéria é, portanto, incontroversa.

No âmbito acadêmico e doutrinário, o processo de Dilma foi responsável por catalisar uma massiva produção teórica, em quantidades consideravelmente maiores ao que cumulativamente já havia sido escrito na história do país sobre o impeachment.³ O presente trabalho, aliás, não deixa de ser um exemplo desse fenômeno. Afinal, foi a vivência desses tempos conturbados que motivou a escolha do tema. Como um prematuro interessado por política, ainda que, à época, de consciência e conhecimento limitados, o autor testemunhou com grande curiosidade e interesse todos os acontecimentos, que despertaram dúvidas e questionamentos acerca do instituto e da complexa conjuntura que levou à queda da Presidente petista, e, tempos depois, acarretaram a elaboração deste estudo.

O presente trabalho iniciará com uma análise dos aspectos jurídicos e formais do impeachment, buscando apresentá-lo através de sua história e natureza jurídica, esclarecendo questionamentos recorrentes e apresentando a sistemática hoje vigente no ordenamento brasileiro, já ressaltando suas inúmeras falhas e lacunas. Em seguida, a face política será estudada através da análise minuciosa do caso paradigmático brasileiro, o processo de Dilma, que será explorado através da exposição de seus diversos promotores e das complexidades que o tornam tão simbólico. Tendo sido apresentadas as problemáticas do instituto, concluir-se-á com uma breve sumarização de suas controvérsias e apontamento da necessidade de sua modernização, através, principalmente, mas não exclusivamente, da elaboração de uma nova legislação especial.

³ *Idem.* p. 24.

CAPÍTULO I – BREVE HISTÓRICO

Para iniciar o estudo do instituto do impeachment, é oportuno percorrer brevemente por suas origens e evoluções históricas, o que auxilia a compreender algumas de suas características inatas e parte dos questionamentos que até hoje são contundentes.

A análise a ser feita a seguir terá como foco principal os aspectos formais e as suas alterações através da história, que auxiliaram a consolidar as propriedades fundamentais do instituto, evitando, assim, da narração fática de casos concretos exemplificativos de sua aplicação.

II.1. Origens monárquicas

A origem do impeachment se deu pelo direito inglês e sua evolução esteve sempre intrinsecamente ligada às mudanças institucionais e políticas do país. Como o modelo jurídico dominante já era o de *common law*, pelo qual as normas iam se estabelecendo principalmente através dos casos concretos e dos costumes, sem haver, necessariamente, uma positivação ou sistematização, o instituto possuiu um início conturbado e desorganizado, não havendo nem mesmo consenso acerca de qual teria sido, na história, o primeiro caso.⁴ A utilização inaugural da palavra “*empeschez*”, que daria origem ao verbo *impeach*, no entanto, ocorreu no ano de 1376.⁵

De qualquer maneira, os primeiros usos do instituto eram direcionados a membros do alto escalão do governo e cidadãos de prestígio, sem poder jamais, contudo, incidir sobre o Rei ou Rainha, tendo em vista que, em um regime monárquico concentrado, imperava a máxima de que o rei seria incapaz de errar - “*the king can do no wrong*” - e, portanto, estaria imune a qualquer tipo de responsabilização.

Não existindo qualquer espécie de formalização ou definição de regramento, os anos iniciais foram marcados por uma grande variabilidade nos procedimentos adotados, nos quais

⁴ ROTTA, Arthur Augusto.; PERES, Paulo. **IMPEACHMENT: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/bcXqd4gnhkGfbqrRx5xqSyG/?lang=pt>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

⁵ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 29.

os responsáveis pela acusação e pelo julgamento mudavam conforme os casos concretos.⁶ Contudo, ainda assim, o impeachment era tido como uma forma de controle e interferência em agentes ligados à Coroa, fundado em atos que poderiam ser considerados como traição ou “*misprisons*”, erros graves e intencionais no cumprimento dos deveres⁷, e punido por penas que variavam principalmente entre morte, prisão, exílio e perda de títulos.

Com o passar do tempo e mudança de reinados, o instituto foi sendo racionalizado e sistematizado, ganhando contornos que seriam replicados até os dias atuais. Por exemplo, consolidou-se o procedimento a ser levado a cabo pelo Parlamento, onde a Câmara Baixa tinha a competência de autorizar a acusação e a Câmara Alta ficava responsável pelo julgamento, buscando evitar que os processos se iniciassem por mera arbitrariedade ou revanchismo político. Posteriormente, através do Estatuto de Henrique IV, por exemplo, ficou estabelecido que, diferentemente do que com constância ocorria, o impeachment só poderia ser fundamentado por delitos previamente instituídos como tal, o que ocasionou uma considerável diminuição de casos.⁸ Através dessas e outras medidas, adicionava-se ao mecanismo contornos jurisdicionais, gerando, portanto, maior segurança jurídica à sua aplicação.⁹

As alternâncias na utilização do impeachment com o decorrer do tempo estiveram sempre relacionadas intimamente às disputas de poder entre Coroa e Parlamento, tão características à história política inglesa. Dessa forma, nos momentos em que a Casa legislativa adquiria maior autonomia e influência em relação aos monarcas, havia uma ampliação do número de casos. Seguindo essa lógica, por exemplo, o século XVII é tido como o “auge” do instituto na Inglaterra, tendo em vista ter se tratado de um momento de grande esforço do Parlamento para se consolidar como o principal núcleo do governo.¹⁰

Por outro lado, em contextos de fortalecimento da Coroa, o impeachment era enfraquecido, até mesmo chegando a cair em completo desuso por um século e meio a partir

⁶ ROTTA, Arthur Augusto.; PERES, Paulo. **IMPEACHMENT: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL.**

⁷ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil.** p. 31.

⁸ ROTTA, Arthur Augusto.; PERES, Paulo. **IMPEACHMENT: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL.**

⁹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil.** p. 33.

¹⁰ ROTTA, Arthur Augusto.; PERES, Paulo. **IMPEACHMENT: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL.**

dos anos 1500, devido, principalmente, à ascensão da dinastia Tudor, notória pelo seu centralismo e pelo seu caráter implacável frente a adversários.¹¹

Posteriormente, a consolidação do modelo de monarquia constitucional parlamentarista em terras inglesas, embora não tenha sido acompanhada pela revogação expressa do impeachment, factualmente deu a ele um fim, com o último caso ocorrendo no início do século XIX. Isso se deu graças ao papel central que o Parlamento ganhou, com as atribuições de governo sendo exercidas pela figura do Primeiro-Ministro, tendo o monarca uma função mais simbólica. Nesse contexto,

surgiu um instrumento de controle menos traumático e mais efetivo para manter o bom comportamento do verdadeiro titular do governo, o primeiro-ministro, assim como para garantir que a sua remoção do cargo não provocasse sequelas nas relações entre os Poderes – a moção de desconfiança. Como o rei não está sujeito ao impedimento nem interfere nos negócios do governo, e como o primeiro-ministro depende da confiança do parlamento e pode ser removido do cargo por uma simples votação política, a aplicação do impeachment tornou-se cada vez mais desnecessária.¹²

Embora tenha sido, portanto, originado pelo direito inglês, o resultado das disputas de força política entre Parlamento e Coroa, a adoção da monarquia parlamentarista, acabou por tornar o impeachment supérfluo ao contexto jurídico do país, tendo em vista ser pouquíssimo adequado ao regime. Ademais, apesar de já estarem presentes, séculos atrás, características embrionárias que marcariam a sua utilização até os dias de hoje, o modelo atualmente dominante do instituto possui uma origem diversa.

II.2. Adaptação republicana

Após vencerem a guerra pela independência das treze ex-colônias, antes comandadas pela metrópole inglesa, os líderes do que viria a ser o país conhecido como Estados Unidos da América passaram a idealizar o modelo de estado e governo que dariam base à nova nação. Influenciados pelos ideais liberais e republicanos, a oposição ao sistema monarquista e suas características era preceito fundamental nesse processo. A possibilidade de responsabilização da principal autoridade, o Presidente da República, tornou-se, inevitavelmente, uma questão de extrema importância.

¹¹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 34.

¹² ROTTA, Arthur Augusto.; PERES, Paulo. **IMPEACHMENT: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL**.

O impeachment não era desconhecido dos estadunidenses - tendo em vista que, à época da Convenção da Filadélfia, era previsto na Constituição de seis ex-colônias. Pelo contrário, de maneira análoga ao que acontecia na Inglaterra, o instituto também era utilizado em terras americanas como uma forma de fortalecimento dos poderes legislativos locais, assim como de contrariedade e oposição aos agentes da Coroa. Dessa forma, acabou por ser escolhido e adaptado como o mecanismo capaz de trazer a responsabilização ao chefe de governo e fortalecer o equilíbrio entre os poderes.¹³

Porém, diferentemente do modo como se deu sua origem e evolução na Inglaterra, sem sistematização e de forma quase espontânea através do tempo, o impeachment foi idealizado e planejado para a Constituição Americana, concebido como fruto de discussões e deliberações que buscaram moldá-lo da maneira mais adequada ao regime que estava sendo fundado. Dessa forma, o instituto sofreu importantes alterações, que acabaram por consolidá-lo historicamente como intrínseco ao modelo republicano presidencialista.

Uma das principais mudanças realizadas para a Constituição Americana foi o afastamento do impeachment da esfera criminal. Idealizado como uma forma de proteção das instituições mais do que de punição ao agente, foi decidido que as ações puníveis por um processo de impedimento seriam eminentemente políticas, e as penas foram limitadas ao afastamento da função e à proibição de candidatura a cargos eletivos por determinado tempo. Dessa forma, o instituto assumia o caráter político-administrativo que se tornaria sua característica crucial.

Isso não significava, porém, que os constituintes pretendessem deixar o afastamento do Presidente refém de meros caprichos políticos. Pelo contrário, foram objeto de calorosas deliberações os modos de impedir esse cenário, evitando a distorção do instituto para um risco à estabilidade da Federação. Uma das medidas foi a escolha do Senado como a Casa legislativa responsável pelo julgamento – as motivações para essa decisão serão abordadas com mais detalhes futuramente no presente trabalho - e a adoção de jurisdicionalidade ao procedimento quando no órgão.

¹³ *Idem.*

Outro ponto extremamente debatido foi a tipificação das infrações, eminentemente políticas, passíveis de gerar o afastamento presidencial. Para evitar a inutilização prática do instituto, assim como o seu uso exagerado, buscou-se adotar uma definição que não fosse nem tão ampla nem tão fechada. Ao final, chegou-se a “*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*”, cuja tradução seria algo como “traição, suborno ou outros graves crimes e contravenções”. O texto, embora gere discussões e controvérsias até os dias de hoje, foi consolidado e eternizado, não existindo qualquer outra forma de especificação ou regulamentação desses atos no ordenamento estadunidense, o que o diferencia, por exemplo, da sistemática brasileira, como será visto adiante.

Percebe-se, então, que a Constituição Americana, ao adaptar o instituto inglês, inaugurou um novo modelo, eminentemente republicano e presidencialista. Com a dispersão desse regime pelo mundo, o impeachment também acabou por se consolidar nos moldes estadunidenses por todo o globo, tornando-se, atualmente, a principal forma de responsabilização de um Presidente.

II.3. O impeachment em terras pátrias

A responsabilização de agentes públicos apareceu pela primeira vez no ordenamento brasileiro na Constituição do Império de 1824, seguindo, apesar de não conter textualmente a palavra impeachment, os moldes ingleses – afinal, era o país, à época, uma monarquia. Assim, em consonância com o famigerado Poder Moderador, era limitada aos Ministros e conselheiros de Estado, não atingindo, jamais, a figura do Imperador.¹⁴ Previa, assim, o texto:

- Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis
- I. Por traição.
 - II. Por peita, suborno, ou concussão.
 - III. Por abuso do Poder.
 - IV. Pela falta de observancia da Lei.
 - V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.
 - VI. Por qualquer dissipação dos bens publicos.¹⁵

Como será visto adiante, os tipos apresentados foram embrionários, possuindo grande semelhança aos que são utilizados até hoje. Ademais, o texto constitucional também inaugurou,

¹⁴ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 51.

¹⁵ BRASIL. **Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 6 de julho de 2022.

em seu artigo 134, a tradição brasileira de exigir uma lei especial para regulamentar a matéria de maneira mais detalhada.¹⁶

Essa legislação entrou em vigor apenas em 1827, sendo denominada de “Lei de Responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado, e dos Conselheiros de Estado”. Foi em seu texto que o termo “crimes de responsabilidade” estreou no universo jurídico pátrio.¹⁷ O diploma também previa o procedimento para o impeachment, já contando com a tradicional divisão das funções entre Câmara dos Deputados, responsável pelo juízo de admissibilidade, e Senado, responsável pelo julgamento. Contudo, a característica mais ímpar da sistemática positivada, jamais replicada na história brasileira, eram as penas previstas para os delitos, que eram divididas em máxima, média ou mínima, podendo ser morte, perda da confiança da nação, perda de todas as honras, prisão, inabilitação para cargos públicos ou suspensão de direitos políticos.¹⁸

Fica explícito, portanto, que o impeachment foi inaugurado no Brasil como possuidor de caráter criminal, novamente em sincronia com o modelo inglês - o que, como será visto adiante, acabou por influenciar até os dias de hoje a compreensão acerca da natureza jurídica do instituto. Nessa lógica, os crimes de responsabilidade, assim como suas sanções, correspondiam de fato a matérias penais.

O termo “crimes de responsabilidade”, aliás, acabou por se consolidar como notório ao universo legal pátrio, também sendo mencionado no Código Criminal de 1830 e no Código de Processo Criminal de 1832, agora também referindo-se, de maneira genérica no debate jurídico, aos atos do funcionalismo público como um todo. Ademais, firmou-se também na doutrina, ainda que muitas vezes utilizado primordialmente para referência aos ocupantes de cargos elevados no Império,¹⁹ o que fortaleceu o entendimento de que eram delitos que afetavam profundamente o interesse público.

¹⁶ Art. 134, Constituição de 1924: Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles.

¹⁷ Art 21º, Lei de 15 de outubro de 1827: Todos o senador são Juizes competentes para conhecerem dos crimes de responsabilidade dos Ministros e Secretarios de Estado, e Conselheiros de Estado, e applicar-lhes a lei.

¹⁸ BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-15-10-1827.htm. Acesso em: 1º de abril de 2022.

¹⁹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 52.

A mudança do sistema monárquico para o republicano trouxe consigo uma nova Carta Magna, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, que, como o nome já sugere, foi profundamente inspirada pelo modelo jurídico estadunidense, inclusive ao dispor sobre o impeachment.

Ao tratar da responsabilização do Presidente, o texto constitucional repetiu a já consolidada expressão “crimes de responsabilidade”, dando início, assim, ao seu histórico uso inapropriado:

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
- 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) a segurança interna do País;
- 6º) a probidade da administração;
- 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
- 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.
§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.
§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.²⁰

A tipificação da Constituição de 1891 viria a servir de base para todas as Cartas posteriores, sendo praticamente replicada nos diplomas seguintes. Ademais, como visto pelos parágrafos do artigo, também foram utilizadas leis especiais para regulamentar a matéria. Foram elas os decretos nº 27 e 30, de 1892, que cumpriram o comando de definir os “crimes” e os procedimentos para seu julgamento, e cuja elaboração inspirou-se diretamente na lei de 1827.²¹

A partir dessa sistemática, a sanção principal para os delitos passou a ser político-administrativa: a perda do cargo – que poderia ou não ser agravada com a pena acessória de inabilitação. Ademais, houve uma previsão de um número maior de infrações passíveis de responsabilização, que misturavam precisão com vagueza, afastando-se da pontualidade do ordenamento anterior. Destarte, o impeachment perdia, então, o seu caráter penal, assim como havia acontecido nos Estados Unidos, sem ter sido realizado, no entanto, o que seria uma apropriada alteração da nomenclatura “crimes de responsabilidade”.

²⁰ BRASIL. **Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²¹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil.** p. 54.

Quanto ao procedimento, foram mantidas as funções já consagradas para as casas legislativas, sendo previsto, também, a jurisdicionalidade que deveria dominar o Senado quando no julgamento de um impeachment. O diploma também previu a impossibilidade de processamento contra o Presidente que deixa o cargo, como, por exemplo, nos casos de renúncia.²² Inovação em relação ao modelo estadunidense, no entanto, foi a previsão do afastamento preventivo do agente, que acabou por se tornar uma marca da sistemática brasileira.

A partir de então, com a consolidação do modelo republicano presidencialista, eternizou-se o afastamento do instituto em relação à esfera penal e a denominação “crimes de responsabilidade” para as infrações capazes de gerar responsabilização do Presidente.

As demais Constituições brasileiras não trouxeram grandes revoluções ao tratamento do instituto, embora a Carta de 1934, que seguiu a de 1891, tenha sido a mais inovadora da história do país acerca do tema. Isso porque o texto constitucional, em seu art. 58²³, alterou o órgão responsável por julgar o impeachment, que deixou de ser o Senado e passou a ser um Tribunal Especial, de caráter misto, formado por três Ministros do STF, três deputados federais e três senadores, escolhidos por sorteio. Ademais, criou-se um órgão chamado de Junta Especial de Investigação, responsável pela análise da acusação - em um papel semelhante ao da Comissão Especial na sistemática atual. As penas para os crimes de responsabilidade se mantiveram as mesmas, porém tornaram-se cumulativas.

Essa Carta, contudo, teve apenas uma breve vigência, sendo substituída, com o início do período histórico conhecido como Estado Novo, já em 1937, por uma nova Constituição. Com o documento, o instituto voltou a seguir o modelo inaugurado em 1891, sendo a maior diferença a redução dos tipos que configuravam crimes de responsabilidade:

Art 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição;
- c) o livre exercício dos Poderes políticos;

²² Art. 3, Decreto nº 27/1892: Art. 3º O processo de que trata esta lei só poderá ser intentado durante o período presidencial, e cessará quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo.

²³ Art. 58, Constituição de 1934: O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juízes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.

- d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público;
- e) a execução das decisões judiciais.²⁴

Foram excluídos, portanto, os incisos que mencionavam ações contra o pacto federativo, os direitos individuais, a segurança interna e lei orçamentária, tendo em vista a incompatibilidade destes com o modelo de governo adotado por Getúlio Vargas durante esse período, extremamente centralizador e autoritário. Também por essas características que se compreende que a previsão de responsabilização do Presidente pela Constituição era mera formalidade, sendo impossível a sua aplicação prática.²⁵

Buscando retomar um regime democrático, surgiu a Constituição de 1946, que, exatamente por esse motivo, tomou como inspiração principal a Carta de 1891. Nessa lógica, o instituto do impeachment manteve as suas características consolidadas, com a tipificação dos crimes de responsabilidade, no artigo 89, praticamente repetindo as anteriores. A única modificação notável na sistemática foi a diminuição do quórum para o juízo de admissibilidade de acusação na Câmara, que passou a demandar apenas uma maioria absoluta, e não mais qualificada, o que representou um facilitador para a responsabilização do Presidente, fruto dos traumas provenientes do papel quase soberano que o agente havia adquirido nos anos anteriores.

A grande contribuição do texto dessa Constituição para a sistemática do impeachment, no entanto, foi o retorno da previsão de necessidade de uma legislação especial para regular a matéria. Essa lei veio a ser a Lei 1.079/1950, vigente, parcialmente, até os dias de hoje.

É oportuno ressaltar que a tramitação da Lei 1.079/1950 na Câmara foi complexa e conturbada. Segundo Mafei, um dos motivos para esse cenário foi o fato de ter sido o diploma utilizado como uma espécie de “plano B” de congressistas que eram notórios defensores do parlamentarismo, que fizeram parte da composição da comissão responsável pela elaboração do texto. Isso porque a instituição da legislação ocorreu pouco tempo após a falha na aprovação de uma emenda à Constituição de 1946 que buscava a implementação do modelo parlamentarista como sistema de governo brasileiro. Dessa forma, segundo o autor, teria havido,

²⁴ BRASIL. **Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 6 de julho de 2022.

²⁵ TOLOMEI, Fernando Soares. **Do julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade.** 2010. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/Direito/article/view/2687>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

na concepção da lei, uma espécie de “cavalo de Troia parlamentarista”, através do qual buscou-se dar à sistemática do impeachment características desse regime, principalmente através da redação de previsões vagas e abstratas para os crimes de responsabilidade, que permitiriam, em tese, uma maior discricionariedade na aplicação do instituto por parte do poder legislativo.²⁶

Essas circunstâncias representavam, segundo o autor, mais um exemplo da influência do “vício original” que marcou o instituto no país desde sua origem, isto é, a influência dos ideais parlamentarista em sua caracterização:

A cultura parlamentarista tinha raízes antigas entre nós: ela vinha desde o Império, especialmente a partir do Segundo Reinado. Esse legado parlamentarista se fez sentir na disciplina jurídica do impeachment presidencial não apenas no nome dos institutos, de que os “crimes de responsabilidade” são exemplo evidente, mas principalmente na postulação de sua função. [...] o impeachment presidencial foi desde o princípio retratado no Brasil como ferramenta para a superação de impasses entre forças políticas rivais, justamente um dos propósitos a que o chamado voto de desconfiança serve no parlamentarismo. Tal perspectiva era totalmente estranha à concepção dos fundamentos das *impeachable offenses* nos Estados Unidos, onde a ideia de que o presidente pudesse ser removido por mero antagonismo com o Legislativo foi explicitamente rejeitada pelos constituintes de 1787.²⁷

A lei continuou formalmente em vigor sob a égide das duas Cartas seguintes, a de 1967 e de 1969 – essa última, embora tenha sido apresentada como uma emenda à anterior, é atualmente classificada como uma Constituição distinta, tendo em vista o escopo das alterações que provocou, que acarretaram uma reformulação quase completa do texto, atingindo, até mesmo, o nome do documento.²⁸ Como ambos os diplomas, contudo, foram bases de um regime ditatorial, o tema da responsabilização do Presidente, na prática, era meramente formal, sendo a possibilidade sua aplicação, novamente, extremamente ínfima. No entanto, é válido mencionar que a de 1967 inovou ao trazer o prazo de 60 dias, a começar da procedência da acusação, para que o processo de impedimento fosse finalizado, sob pena de arquivamento, e a não previsão das penas aplicáveis aos crimes de responsabilidade.²⁹

Finalmente, consolidando mais um período de redemocratização do país, chega-se à Constituição de 1988, que consagrou definitivamente o impeachment como uma forma concreta de responsabilização do Presidente da República, embora não tenha trazido, em seu texto, maiores novidades sobre o tema. Por ser a Carta vigente, que rege a sistemática atual do

²⁶ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 80.

²⁷ *Idem*. p. 81.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

²⁹ BRASIL. **Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 6 de julho de 2022.

instituto, suas previsões serão estudadas mais detalhadamente em um capítulo próprio no presente trabalho.

Pela breve narração do histórico, percebe-se que, apesar da conturbada cronologia constitucional brasileira, o impeachment manteve, ao menos no aspecto formal, certa estabilidade. Ainda que a possibilidade prática de sua aplicação tenha variado conforme as circunstâncias políticas, a sistemática instituída no país só verdadeiramente sofreu profundas mudanças na transição entre o modelo monárquico, de caráter criminal e inspiração inglesa, e o modelo republicano, de caráter político-administrativo e inspiração estadunidense, dominante até hoje.

CAPÍTULO II – NATUREZA JURÍDICA

A atual fase da democracia brasileira já testemunhou o afastamento de dois de seus Presidentes eleitos, Fernando Collor de Melo e Dilma Vana Rousseff, através de impeachment – que o alagoano tenha saído antes da conclusão, através de sua renúncia, não traz significativa diferença prática, como será visto adiante.

Em todos os cantos do país, aqueles que apoiaram os processos e seus resultados bradavam – e, até hoje, ainda o fazem - declarações e gritos de ordem que demandavam prisão e outros tipos de punições para os destituídos, além de acusá-los de serem criminosos, bandidos e mais uma miríade de injúrias e insultos. Ainda assim, mesmo que talvez algumas dessas manifestações fossem de fato apropriadas para um dos casos, nem Collor nem Dilma foram presos – a petista nem sequer foi processada criminalmente pelas supostas infrações que fundamentaram seu afastamento, respondendo apenas a uma ação popular que foi recentemente extinta por falta de provas.³⁰

Essa aparente contradição ocorre graças à natureza jurídica do processo de impeachment e a consequente controvérsia acerca do *nomen iuris* dos delitos que dão fundamento a este, os chamados crimes de responsabilidade. Se até hoje existem divergências encabeçadas pelas mais diversas correntes jurídicas acerca do tema, não é de se espantar que a população civil, sem aprofundado conhecimento jurídico, confunda-se e cometa equívocos ao esperar que o resultado de um julgamento e a punição para um “crime” seja semelhante ao dos processos criminais aos quais costumam ter acesso através de coberturas midiáticas – principalmente quando a gigantesca participação da mídia no processo é repleta de controvérsias.³¹

Vejamos a definição de crime para o ordenamento jurídico brasileiro. Diz o artigo primeiro do Decreto-Lei 3.914/1941 (Lei de Introdução ao Código Penal) que “Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa”. Logo, deixando de lado os usos

³⁰ TRF-2 extingue ação contra Dilma Rousseff por pedaladas fiscais. **Conjur**. 27 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-27/trf-extingue-acao-dilma-rousseff-pedaladas-fiscais>. Acesso em: 1º de abril de 2022.

³¹ VIEIRA, Aiane de Oliveira. **Crise política e impeachment: Uma análise dos efeitos da cobertura midiática na deposição de Dilma Rousseff**. Perspectivas em Diálogo: Revista de Educação e Sociedade, vol. 4, no 8, dezembro de 2017, p. 4–26. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/persdia/article/view/4078>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

informais e cotidianos da palavra, para uma conduta ser considerada crime é necessário que esteja prevista em legislações penais e que seja passível de ser punida, principalmente, com restrição de liberdade. O fato de o avançar do pensamento crítico da criminologia e do direito despenalizador trazer, cada vez mais, alternativas à pena de prisão não interfere, de maneira alguma, nessa definição.

Os chamados crimes de responsabilidade do Presidente, por sua vez, são previstos exemplificativamente³² pela Constituição Federal em seu artigo 85, estabelecendo o parágrafo único que as definições ficam a cargo de lei especial. Atualmente, é a Lei 1.079/1950 – a Lei do Impeachment, recepcionada parcialmente pela Carta Magna de 88.³³ A sentença do julgamento desses atos, se condenatória, estará limitada³⁴ a apenas duas punições: a perda do cargo e a inabilitação para exercer função pública por oito anos, existindo controvérsia doutrinária quanto a sua aplicação necessariamente cumulativa.

Portanto, fica nítido que os crimes de responsabilidade não se encaixam em nenhum aspecto da definição de crime utilizada pelo ordenamento brasileiro. Poderia até ser possível discutir se a Lei do Impeachment tem caráter penal, porém o diálogo entre dois artigos da Constituição parece de antemão já solucionar essa questão.³⁵ Isso porque o inciso I do artigo 22 da CF estabelece que a competência legislativa sobre matérias de direito penal é privativa da União, enquanto o parágrafo único do artigo 52 prevê que os crimes de responsabilidade devem ser regulados por lei especial – de onde entende-se lei federal,³⁶ como assenta a Súmula Vinculante nº 46,³⁷ derivada da Súmula nº 22, do STF.

Dessa forma, é possível concluir que, entendesse o constituinte que os crimes de responsabilidade são matéria penal, não haveria motivo para existir a especificação do artigo

³² MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 844.

³³ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1257.

³⁴ A utilização de “limitando-se” no parágrafo único do art. 52, da CRFB/88, não abre margem para questionamento sobre as possíveis condenações derivadas de um julgamento de crime de responsabilidade.

³⁵ QUEIROZ, Rafael. **A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff**. E-Pública, Vol. 4 No. 2, 220-245, novembro de 2017. Disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v4n2a10.html>. Acesso em: 1º de abril de 2022.

³⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 1257.

³⁷ Súmula vinculante 46: São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.

52, visto que o instituto já teria sido englobado pelo artigo 22.³⁸ Ademais, não existe possibilidade de um impeachment redundar em reclusão, detenção ou multa para o acusado – é verdade que essas penas podem ser aplicadas ao agente pelo mesmo ato que causou o afastamento,³⁹ mas em um processo criminal, completamente desvinculado aos resultados do processo de impedimento.

Não é apenas a falta de encaixe em uma definição que demonstra a impropriedade de chamar as infrações que causam impeachment de crimes. O direito penal possui princípios e dinâmicas próprias que não são aplicáveis para a Lei 1.079/1950. Por causa deles, por exemplo, os tipos penais, em sua maioria, possuem descrições mais objetivas, de modo que seja possível saber, com o maior grau viável de certeza, se a ação praticada no caso concreto corresponde àquela prevista na lei. Até mesmo quando os dispositivos têm caráter mais aberto, dependendo de um maior nível de interpretação, é preciso que exista um núcleo fundamental, apenas complementado no momento de sua aplicação.⁴⁰

Por sua vez, as infrações previstas na Lei 1.079/1950, até mesmo por conta da limitada jurisprudência e produção doutrinária, muitas vezes são dotadas de um caráter mais aberto, e a aplicação, como se verá mais adiante, depende mais de fatores extrínsecos à legislação do que de simples possível adequação de uma conduta ao que é descrito textualmente. Então, apesar do diploma brasileiro ser mais exemplificativo e específico⁴¹ que maior parte do mundo⁴², ainda assim possui quantidade considerável de cláusulas abertas e abstratas⁴³, o que é incompatível com a lógica do direito penal.

Como visto no capítulo anterior, em sua primeira aparição no ordenamento brasileiro, pela Constituição de 1824, o impeachment de fato fazia parte da esfera criminal, havendo extrema justiça e razão em chamar os delitos que o ensejam de “crimes”, tendo em vista que

³⁸ Por óbvio, esse argumento isoladamente não seria exatamente conclusivo, pois partiria da presunção de que o constituinte é imune a erros ou redundância, o que, por outras partes do texto constitucional, sabe-se não ser verdade.

³⁹ Art. 3º, Lei 1.079/1950: A imposição da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

⁴⁰ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 10ª. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 159.

⁴¹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 53.

⁴² Nos Estados Unidos, modelo inspiracional para o brasileiro, por exemplo, a única descrição é “high crimes and misdemeanors”, algo como “crimes graves e má-governança”.

⁴³ O maior exemplo disso definitivamente é o art. 9º, VII, “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”.

todas as consequências previstas tinham caráter penal,⁴⁴ incluindo as sanções de morte, prisão, multa, perda de cargo, perda de honras e exílio. Essa origem, portanto, fez com que se consolidasse, por muito tempo, a conclusão de ser o instituto próprio do direito penal, apesar das mudanças trazidas pela Constituição de 1891, que transformaram sua natureza jurídica. A primeira grande voz a fazer oposição a esse ponto de vista, defendendo o caráter político-constitucional do tema, foi Paulo Brossard, com a publicação de seu livro *O Impeachment*, em 1965.⁴⁵

Contemporaneamente, apesar da existência insistente de divergências, parece haver um certo consenso doutrinário em relação ao caráter não penal do instituto e à inadequação do seu nome. Gilmar Mendes, por exemplo, os define como “infrações político-administrativas que dão ensejo à perda do cargo e à inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos”.⁴⁶ Ana Paula Barcellos, no mesmo sentido, defende que seria equivocado estabelecer uma identificação entre os crimes de responsabilidade e os crimes comuns, tendo em vista que os primeiros seriam “infrações especialíssimas, de acentuado caráter político”, notando também que essa visão é fortalecida pela forma como são enunciados na lei, com uma estrutura aberta.⁴⁷ Flávio Martins também os denomina de “infrações políticas”⁴⁸, termo também utilizado por José Afonso da Silva para distinguir o instituto – que seria formado por infrações políticas e infrações funcionais⁴⁹.

Uadi Lammêgo Bulos também define os crimes de responsabilidade como infrações político-administrativas e, ademais, propõe uma categorização, dividindo-os entre crimes de responsabilidade *stricto sensu* e *lato sensu*. Os primeiros seriam:

os delitos de responsabilidade propriamente ditos. Acarretam para o sujeito ativo apenas a perda da função pública e a inabilitação para o exercício do munus público por oito anos. Esses são os verdadeiros crimes de responsabilidade, que vêm previstos no art. 85 da Carta Suprema, e na legislação especial.⁵⁰

Já os segundos:

enquadram-se na noção genérica de delitos comuns, porque não são cometidos por uma classe particular de agentes. Diferem, profundamente, das infrações político-administrativas, praticadas em infringência à Constituição e às hipóteses nela previstas (art. 85, Ia VII). Não geram a perda da função pública, por determinado

⁴⁴ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 53.

⁴⁵ *Idem*. p. 55.

⁴⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. p. 844.

⁴⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 412-413.

⁴⁸ MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 3ª. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 1913.

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 550.

⁵⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 1254.

tempo. Em contrapartida, ensejam pena privativa de liberdade. Não são julgadas nem processadas pelo Congresso Nacional, mas por juízes de direito.⁵¹

Essa classificação, no entanto, ao adicionar os crimes *lato sensu*, parece agigantar o sentido do instituto, retirando-o da especificidade ao qual é vinculado pela Lei 1.079/50 e Constituição de 1988. Se os crimes de responsabilidade são institutos inerentemente ligados ao impeachment, e suas únicas consequências possíveis e diretas são político-administrativas, não parece existir motivo para estender a nomenclatura a tipos penais que já possuem natureza e dinâmicas jurídicas próprias.

Ademais, até mesmo quando as infrações que incidem na Lei 1.079 equivalem a crimes comuns, como já visto, não há nada que torne obrigatório que a condenação ou absolvição em uma esfera acarrete o mesmo na outra, demonstrando que um mesmo fato pode ser apreciado sem qualquer vinculação e de formas diferentes, sem que precise haver compartilhamento ou alongamento de sua categoria jurídica. Na verdade, isso é bem sabido no ordenamento brasileiro. Não há pretensões, por exemplo, de denominar tipos penais de “atos ilícitos civis *lato sensu*”, “crimes civis” ou variantes apenas por ser costumeiro que também deem ensejo a procedimentos cíveis.

Embora os precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria não sejam tão numerosos, uma decisão dada no caso Collor reforça a diferenciação entre crime de responsabilidade e crime comum. No geral, como é o adequado, o Tribunal se eximiu de interferir em diversas circunstâncias, tendo em vista que, como será visto, o Poder Judiciário deve ter um papel limitado no processo de impedimento. Paradigmático em relação ao tema, portanto, foi o HC nº 69 647, relatado pelo ministro Celso de Mello, que negou o pedido da defesa do ex-presidente sob o argumento de que não caberia habeas corpus para a ameaça de afastamento por crime de responsabilidade tendo em vista que, diferentemente dos crimes comuns, não possuem sentido penal.

Sumariza bem a questão Sylvio Motta, quando diz:

Apesar de a Constituição se valer da expressão crimes de responsabilidade, porque consagrada na doutrina e na jurisprudência, na verdade estamos, na hipótese, tratando de infrações de natureza político-administrativa, que não correspondem necessariamente a infrações efetivamente penais, que possam acarretar sanções privativas ou restritivas de liberdade. Se o mesmo fato eventualmente enquadrar-se como crime de responsabilidade e como infração penal, poderá ser o Presidente

⁵¹ *Idem.* p. 1255.

condenado a sanções de natureza penal, mas não pelo Senado, e sim pelo Poder Judiciário, no transcurso de um processo judicial.⁵²

Resta esclarecido, portanto, que, por conta da herança histórica, as infrações político-administrativas que podem ensejar a responsabilização do presidente e seu impedimento continuaram a possuir um *nomen iuris* inadequado - crimes de responsabilidade -, o que gera controvérsia entre juristas e incompreensão para a população média, sem aprofundado saber de Direito. O fato de terem, no entanto, caráter não criminal já poderia ser o suficiente para assim também definir a classificação de seu procedimento. Contudo, ainda persiste divergências acerca da natureza do processo de impeachment.

Embora a doutrina de Brossard, eternamente paradigmática para a matéria no país, tenha consolidado a tese do caráter não-penal do processo de impeachment, a oposição a ela passou a ressurgir nos últimos anos⁵³ graças a todo o contexto do afastamento de Dilma Rousseff. Como é sabido e será desenvolvido, a legitimidade do processo foi e ainda é duramente questionada, e o seu resultado foi responsável por criar um grande – e justificável - temor em relação ao mau e exagerado uso do instituto, que é idealizado para atuar apenas em casos excepcionais, tendo em vista seu potencial desestabilizador para um sistema político. Dessa forma, de modo a desenvolver uma concepção teórica que pusesse como ponto central a necessidade de sua limitação, apelou-se para a defesa de um suposto caráter penal, de modo que fizesse ser razoável aplicar princípios e lógicas dessa área do Direito, que de fato demandariam a imposição de limitações.

A estrutura e a lógica do processo de impeachment, de fato, à primeira vista, parecem aproximá-lo do caráter criminal. Afinal, é um procedimento que busca constatar a responsabilidade de um indivíduo pela prática de uma infração prevista na legislação, onde há acusação, produção de provas, contraditório, julgamento e uma sentença que deve indicar penas. Ademais, para além da já analisada questão do “crime” de responsabilidade, a lei que o regulamenta é repleta de termos e expressões que remetem ao Direito Penal.

Nesse sentido, por exemplo, Marcelo Campos Galuppo usa como defesa do suposto caráter penal do processo de impeachment a presumível inspiração da lei na sistemática do

⁵² MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões**. 27ª. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 753.

⁵³ QUEIROZ, Rafael. **A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff**.

Tribunal de Júri,⁵⁴ que só julga matérias criminais, tendo em vista o uso do termo “pronúncia”.⁵⁵ Além disso, o autor, que passou a ter esse ponto de vista apenas na segunda edição de seu livro, também utiliza como argumentos a já comentada questão da competência exclusiva da União para legislar sobre Direito Penal e o fato da Lei 1.079 comandar a utilização subsidiária do Código de Processo Penal.⁵⁶

Ainda que exista justiça e razoabilidade na justificativa para a afirmação do caráter penal, é nítido que a argumentação nesse sentido não se sustenta. Apesar dos procedimentos anteriores, um impeachment só é oficialmente instaurado após a autorização pela Câmara dos Deputados, que faz um juízo de admissibilidade acerca da denúncia - que, podendo ser apresentada por qualquer cidadão, já afasta a matéria da esfera penal. Pelo conteúdo da lei e da função exercida pela casa, é consenso doutrinário que a sua atuação é eminentemente política - isso é verdadeiro principalmente no caso da função do Presidente da Câmara, que, como será visto, pode ser extremamente problemática. Essa tese, ademais, foi reforçada pelo STF durante o processo de Dilma: o tribunal estabeleceu que a casa exerce apenas um juízo político sobre a acusação, sendo uma avalista.⁵⁷ É graças a isso, ademais, que as movimentações de defesa e resistência de um governo ameaçado pelo impeachment concentram-se na Câmara, que atua como uma “instituição de veto político”.⁵⁸

Quando o processo chega no Senado, no entanto, o cenário se altera. O procedimento é imbuído de uma carga mais objetiva e jurídica, de modo que ali exista um verdadeiro julgamento, aproximando-se do criminal. Assim, é estabelecido que os Senadores, como membros do Poder Legislativo, estão exercendo uma função imprópria, diversa das atribuições que exercem na normalidade de seus cargos. Dessa forma, votam pelo recebimento ou não da

⁵⁴ GALUPPO, Marcelo Campos. **Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 41.

⁵⁵ Art. 80, Lei 1.079/1950: Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento.

⁵⁶ Art. 38, Lei 1.079/1950: No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 378**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em: 17 dez. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

⁵⁸ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 145.

denúncia autorizada pela Câmara - o que só novamente reforça o caráter da decisão da primeira Casa. Sendo o prosseguimento aprovado, inicia-se verdadeiramente o processo, com realização de instrução e julgamento e atentando-se ao máximo ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

Apesar dos senadores adquirirem uma função de julgadores, ainda assim mantêm seu aspecto de agentes políticos - afinal, o Senado não se trata de um órgão jurisdicional. É o que foi estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 21 623, no contexto do impeachment de Collor, e ratificado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378, já no processo de Dilma. Essa conclusão derivou-se da leitura do art. 36 da Lei 1.079/50, que prevê os casos de suspeição que impedem os parlamentares de interferirem em qualquer fase do procedimento. Isso porque a lista é mais bem restrita que aquelas dos códigos de processo penal e civil, contendo apenas a impossibilidade de participação de parentes – em níveis específicos - e de testemunhas que depuseram por ciência própria.⁵⁹ Ou seja, para exemplificar, não há restrições para que parlamentares que sejam notórios aliados ou inimigos políticos do acusado o julguem,⁶⁰ assim como não há para aqueles que presidem e fazem o parecer acerca da denúncia nas comissões especiais.

Não só no procedimento que fica claro a impossibilidade de classificar como penal o impeachment, mas também em seus fundamentos e objetivos. O afastamento busca proteger a estabilidade, o bom funcionamento e a reputação das instituições e do Estado, que, nesses casos, estão ameaçados pelas ações do agente responsável. Para a constatação dessa alta finalidade, basta a leitura das previsões da Constituição de 1988 – derivadas da Lei 1079/50, que, por sua vez, derivaram da Constituição de 1946 –, que defendem a existência da União, o livre exercício dos poderes e do Ministério Público, o livre exercício dos poderes dos entes, o exercício de direitos, a segurança interna do país, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento de leis e decisões judiciais.

⁵⁹ Art. 36, Lei 1.079/1950: Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador;

a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;

b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.

⁶⁰ Essas restrições, se existissem, tornariam simplesmente inviável que o processo tivesse participação do legislativo. Afinal, poder-se-ia argumentar que todos os parlamentares da base do governo e da oposição seriam suspeitos exatamente pelo papel que ocupam nas casas legislativas. O resultado do julgamento ficaria, então, a cargo dos independentes.

Por esse motivo, o instituto tem caráter excepcional e não deve ser utilizado de forma recorrente ou leviana. Para que se concretize, é fundamental que os atos cometidos sejam, para o país, realmente graves o suficiente para que justifiquem retirar do poder um indivíduo eleito pela maioria dos eleitores, sendo a permanência mais perigosa do que a conturbação e instabilidade política que inevitavelmente decorrem desse tipo de processo. Por conseguinte, uma mera tipicidade – que, como já argumentado, nem sequer existe no tratamento do tema – ou a simples adequação de uma conduta à hipótese descrita na lei não necessariamente deve ensejar o impedimento, como afirma Sampaio Dória:

O segundo ato, porém, a declaração da procedência ou improcedência da acusação, é discricionário. Não é o imperativo da lei o que decide. Mas a conveniência aos interesses da nação, a oportunidade da deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência no cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo de impunidade, e o mal da deposição numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente, poderá a Câmara dos Deputados isentá-lo do julgamento, dando por improcedente a acusação.⁶¹

Até mesmo porque, diante de diversas previsões gerais e abertas, é provável que nenhum chefe do Executivo seja capaz de passar por um mandato sem realizar algum ato que abstratamente se encaixe em uma descrição da lei.⁶² Mafei defende, por exemplo, que, por questões de prudência política, a Câmara poderia, justificadamente, negar autorização para um processo.⁶³

Seguindo essa lógica, compreende-se que a sentença em um processo de impedimento tem um caráter mais protetor do que punitivo. Isso porque, embora atinja o agente e realize restrições a alguns de seus direitos, esse não seria seu intuito principal, diferentemente da lei penal.⁶⁴ Verdadeiramente, o afastamento busca proteger a Constituição e o cargo da Presidência, e os efeitos ao político são meros meios de alcançar esse objetivo. Por isso, a condenação não seria equivalente a uma pena ou punição,⁶⁵ que, por sua vez, poderão existir caso as infrações também venham a ter repercussão na esfera penal.

⁶¹ DÓRIA, Sampaio. **Comentários à Constituição de 1946**. São Paulo: Saraiva, 1946. P. 388-389.

⁶² 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 de 2016 (Texto para Discussão nº 209). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 4 de julho de 2022.

⁶³ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 154.

⁶⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 285.

⁶⁵ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 131.

A propósito, a possibilidade de análise da mesma infração tanto por um processo de impedimento quanto por um processo criminal comprova que o caráter do primeiro não pode ser penal. Afinal, se assim fosse, o acusado estaria sendo julgado na mesma esfera duas vezes pelo mesmo ato, o que corresponderia a uma desobediência ao tão imperioso princípio do “*non bis in idem*”, que proíbe exatamente esse tipo de situação. Dessa forma entende Brossard, que afirma:

Trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma natureza disciplinar; pois assim se explica a razão por que a cumulação de pena imposta ao Presidente da República pelo Senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio *non bis in idem*; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito.⁶⁶

Pela mesma lógica, parece equivocada a defesa de Manoel Gonçalves Ferreira Filho de que “a absolvição do acusado pelo Senado impede seja ele processado pela justiça comum”.⁶⁷ Não há precedentes na história ou decisões judiciais nesse sentido, e, ademais, é uma opinião difícil de ser encontrada em outros juristas. Essa conclusão poderia decorrer de uma interpretação *in contrario sensu* do artigo 3º da Lei 1.079/50, que estabelece que a imposição de pena no processo de impedimento “não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal”, de modo a entender que, por sua vez, a não imposição de pena excluiria o processamento criminal. Contudo, no ordenamento brasileiro parece ser bem cristalina a independência entre as esferas – como comprova a absolvição de Collor pelas mesmas práticas que justificaram seu impeachment – e, apesar da fase do Senado buscar se aproximar o máximo possível de um julgamento, não aparenta haver qualquer justificativa jurídica ou principiológica para que isso seja verdade, principalmente tendo em mente o argumentado nos parágrafos anteriores.

Sobre os supracitados argumentos de Galuppo, parece também nítido que o uso de termos associados ao direito penal e a inspiração no procedimento do júri não são suficientes para definir uma classificação ao impeachment. Além disso, o mesmo artigo da Lei 1.079/50 que define o Código de Processo Penal como de aplicação subsidiária também prevê como tal os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Outrossim, tendo em vista as já apontadas inegáveis semelhanças, parece completamente adequado que sejam feitas

⁶⁶ BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 78.

⁶⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 136.

analogias com a sistemática adotada na esfera penal e que o CPP seja usado subsidiariamente, de modo a trazer para o processo de impedimento o que for cabível e positivo para garantir um funcionamento justo e razoável de um procedimento tão delicado e de consequências tão extensas, garantindo princípios tão fundamentais quanto o devido processo legal, ampla defesa e contraditório - que, vale ressaltar, como já é consolidado na compreensão jurídica pátria, não são exclusivos ou próprios da esfera penal.

Está explícita, portanto, a inadequação não só do termo “crimes de responsabilidade”, mas também da classificação do impeachment como um instituto de direito penal – afinal, é um processo feito por políticos, com extrema influência política e de consequências político-administrativas. Por óbvio, um processo de resultados tão amplos não poderia depender apenas da discricionariedade do Poder Legislativo e ser completamente desprovido de regras ou previsões em lei. Por isso, o tratamento constitucional e legal, assim como a atuação jurisdicional, confirma o seu caráter dual: político e jurídico. Um funcionamento adequado do instituto pressupõe um equilíbrio entre os dois aspectos. No entanto, como será visto, o histórico recente do Brasil e da América Latina parece apontar o domínio do caráter político, exacerbado de modo perigoso e indevido.

CAPÍTULO III – SISTEMÁTICA VIGENTE

Na Constituição Federal de 1988, a responsabilidade do Presidente da República é tema tratado na Seção III do Capítulo II do Título IV, que possui dois artigos.

O artigo 86 explicita que, para haver o julgamento do chefe do Executivo, é necessário que ocorra uma prévia autorização da Câmara dos Deputados⁶⁸, através do voto de 2/3 de seus membros. Se a acusação admitida for por crime comum, haverá um processo penal julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Se, no entanto, for por crime de responsabilidade, caberá ao Senado o julgamento⁶⁹ no processo denominado de impeachment – termo histórico consolidado pela jurisprudência, doutrina e pelo costume jurídico, ainda que não conste do ordenamento brasileiro. Independentemente de qual for o tipo de infração, enquanto estiver no cargo, o agente não poderá ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções, como preceituado pelo parágrafo quarto do dispositivo supracitado.

O Presidente será suspenso das suas funções provisoriamente por 180 dias após a denúncia ser recebida pelo STF ou após o Senado instaurar o processo. Se, findo esse prazo, ainda não tiver sido concluído o julgamento, o agente voltará a seu cargo, não obstante a continuidade dos procedimentos.

O foco do presente trabalho é a responsabilização do Presidente através do impeachment, ou seja, pelo cometimento de crimes de responsabilidade. É no artigo 85 da Constituição Federal que essas infrações são previstas:

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.⁷⁰

⁶⁸ O art. 51, I, da Constituição, também prevê a competência privativa da Câmara de autorização para instauração de processo contra o Presidente.

⁶⁹ O art. 52, inciso I, da Constituição, que trata das competências privativas do Senado Federal, também estabelece que o Presidente será julgado pela Casa nos casos de crime de responsabilidade.

⁷⁰ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 de maio de 2022.

Como explicitado pelo parágrafo único do artigo, é necessário que os crimes, assim como os procedimentos, sejam definidos por uma lei especial – de competência legislativa privativa da União, como consolidado pelo STF através da Súmula Vinculante 46.⁷¹ A legislação atualmente em vigor é a Lei nº 1.079/1950, conhecida como a Lei do Impeachment ou Lei dos Crimes de Responsabilidade, criada sob a égide da Constituição de 1946.

O texto presente na Carta de 1988, na verdade, é praticamente uma transcrição daquele do art. 4º da supracitada lei, que serviu de clara base para a tipificação constitucional, apesar do lapso temporal entre ambos os instrumentos:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:
I - A existência da União;
II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;
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 - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
VIII - O cumprimento das decisões judiciárias (Constituição, artigo 89).⁷²

É notável que, para além das alterações vocabulares necessárias à adaptação ao modelo de Estado inaugurado pela Carta de 1988⁷³, a grande diferença entre os dois artigos é a ausência, no texto constitucional, do crime tipificado como “guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos”, presente no inciso VII da lei especial. Por isso, tendo em vista que o constituinte originário tomou a redação da Lei 1.079 como base direta - não sendo, assim, razoável supor que houve uma omissão acidental -, é defendido por grande parte da doutrina que esse inciso, assim como o art. 11, que o especifica, não foi recepcionado pela Constituição de 1988, não configurando crime de responsabilidade, portanto, os atos que se enquadrem nele:

Pelo simples fato de não ter a vigente ordem constitucional repetido como valor a ser resguardado nos crimes de responsabilidade “a guarda e o legal emprego do dinheiro

⁷¹ Súmula Vinculante 46: A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.

⁷² BRASIL. Lei n. 1.079/50, de 10 de abril de 1950. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm. Acesso em: 17 de maio de 2021.

⁷³ Por exemplo, a adição do Ministério Público, que ganhou grande importância com a sistemática da atual Constituição, sendo até mesmo chamado por diversos juristas de “quarto Poder da República”, com base, inclusive, no artigo em questão. Ademais, ocorreu a substituição de “poderes constitucionais dos Estados” para “poderes constitucionais das unidades da Federação”, tendo em vista que, com a Carta de 1988, os Municípios e o Distrito Federal ganharam o status de entes federativos, o que não existia quando a Lei 1.079 foi criada.

público”, entende-se que as infrações previstas nos cinco incisos do artigo 11 da Lei nº 1.079 de 1950 não foram recepcionados.⁷⁴

Essa visão está de acordo com o defendido por Luiz Roberto Barroso, que argumenta existir, na sistemática dos crimes de responsabilidade, um “regime de tipologia constitucional estrita”. Isto é, caberia ao legislador ordinário apenas especificar e detalhar as infrações equivalentes aos tipos constitucionais, não sendo possível criar novas.⁷⁵ Por isso, o inciso que trata da “guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos” não poderia estar em vigor sob a égide da Constituição de 1988, que não o transcreveu em seu texto, pois, de outra forma, representaria uma adição realizada pela lei especial.

Há, contudo, aqueles que defendam a existência de maior flexibilidade no texto constitucional. Essa opinião tem como principal fundamento o fato de o texto do artigo 85 descrever que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal”. Ou seja, os tipos apresentados seriam meros exemplos, mais específicos, de atos passíveis de responsabilização, mas, na verdade, qualquer ação do chefe do Executivo que fosse contrária à Carta Magna, ainda que não pudesse ser encaixada nas descrições apresentadas nos incisos, configuraria também uma infração político-administrativa apta a ensejar um impeachment. Assim afirma Bulos:

O art. 85, I a VII, da Carta Magna, aqui transcrito, é meramente exemplificativo, porque não esgota outras hipóteses de crimes de responsabilidade. Podem existir outras infrações político-administrativas, exteriorizadas em atos comissivos ou omissivos do Presidente da República, atentatórias à Constituição, e que não sejam, necessariamente, aquelas dispostas na Lei n. 1 .079/50, recepcionada, em grande parte, pela Carta de 1988.⁷⁶

A melhor leitura do caput do artigo 85, porém, parece ser a que compreende que a contrariedade à Constituição é, na verdade, um qualificador necessário para que uma prática prevista na tipificação configure um crime de responsabilidade. Ou seja, para que um ato seja enquadrado como tal, não basta que se encaixe na descrição abstrata dos tipos, mas que seja grave o suficiente para que possa ser considerado um atentado à Carta Magna. Dessa forma, por exemplo, não seria qualquer descumprimento de decisão judicial capaz de provocar um impeachment, mas apenas aqueles que, por conta das circunstâncias concretas e específicas, fossem suficientemente danosos e contrários à ordem constitucional vigente.

⁷⁴ TOLOMEI, Fernando Soares. **Do julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade**. 2010. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/Direito/article/view/2687>. Acesso em: 22 de maio de 2022.

⁷⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 453.

⁷⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 1257.

Um crime de responsabilidade seria, então, uma infração que, ao mesmo tempo, é contrária à Constituição e se enquadra nas descrições abstratas dos tipos. Essa interpretação parece a mais adequada aos propósitos do instituto do impeachment, cujo objetivo principal não é punir o agente por qualquer erro ou deslize, mas resguardar a ordem constitucional e o bem-estar público. Afinal, um processo de impedimento é traumático e gera consequências desestabilizadoras para um país, e, por isso, deve ser utilizado de forma excepcional e não pode ser vulgarizado – o que é mais possível de acontecer quando a descrição legal é demasiadamente abstrata, ainda que uma rigidez completa não seja também desejável.

Os artigos 5º a 12 da Lei 1.079/50 passam, então, a especificar quais são as infrações correspondentes a cada um dos tipos anteriormente previstos.

Os crimes contra a existência da União, previstos no art. 5º da lei especial, estão relacionados principalmente a perigos à segurança nacional em relação a agentes externos. Assim, são descritas ações que comprometem a soberania e estabilidade do Estado, como, por exemplo, declarar guerra sem autorização, cometer ato de hostilidade contra outra Nação, auxiliar outro país a entrar em guerra ou cometer hostilidade contra o Brasil, compartilhar informações secretas que põem em risco a segurança, entre outros. No geral, portanto, são atos que expõem o país a riscos e que tem maior especificidade, ainda que existam termos, como “hostilidade” e “por qualquer modo”⁷⁷, passíveis de maior trabalho de interpretação para adequar ao caso concreto.

Os crimes contra o livre exercício dos Poderes, constantes do art. 6º, resguardam o equilíbrio entre os Poderes e o sistema de pesos e contrapesos. Assim, entre as práticas previstas estão tentar dissolver ou impedir o funcionamento do Congresso Nacional, violar as imunidades dos membros do legislativo, usar de violência ou ameaça para constranger juiz e opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do judiciário. No contexto histórico atual, onde golpes violentos e transgressões institucionais truculentas são mais raras, o significado de “ameaça” pode ser diferente do que o pretendido quando a lei foi criada e, por isso, a espécie de comportamento hostil aos demais poderes, passível de gerar um impeachment, necessita de uma análise mais específica, considerando os fatores contemporâneos. Ademais, expressões como

⁷⁷ Art. 5º, V, Lei 1.079/1950: Auxiliar, por qualquer modo, nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República.

“por fatos” também parecem requerer interpretação concreta para que adquiram maior grau de clareza.

Os crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais configuram práticas dotadas de um caráter autoritário e de visível contrariedade aos princípios constitucionais, estando presentes no art. 7º. Por exemplo, impedir o livre exercício do voto, impedir a execução de lei eleitoral, praticar abuso de poder ou permitir que subordinados pratiquem sem repressão, incitar militares à desobediência ou provocar animosidade destes contra instituições civis, violar garantias individuais e direitos sociais, entre outros. As infrações desse grupo são as explicitamente mais contrárias à Constituição, porém ainda assim possuem um alto caráter abstrato que permite a adaptação de circunstâncias concretas. Demonstram também a preocupação com o asseguramento da democracia participativa através de eleições diretas livres, embora não contenha, por exemplo, referências diretas à negação ou não aceitação de resultados eleitorais.

Os crimes contra a segurança interna do país, exemplificados pelo art. 8º, embora, à primeira vista, possam parecer semelhantes aos primeiros tipos citados, têm como enfoque fatores internos que põem em risco a ordem pública e ameaçam gerar rupturas institucionais. Assim, tem-se infrações como tentar mudar por violência o modelo republicano, tentar mudar por violência a Constituição, praticar crimes contra a segurança interna, ausentar-se do país sem autorização do Congresso, entre outros.

Os crimes contra a probidade da administração, previstos no art. 9º, relacionam-se principalmente ao exercício viciado das atribuições recorrentes e rotineiras do Presidente como chefe de governo e líder da administração pública federal. Dentre esses, cite-se a omissão dolosa de publicação de leis, a não prestação de contas no prazo correto, o uso de ameaça ou violência contra funcionário público buscando coagi-lo a proceder ilegalmente, a expedição de ordens contrárias ao que é expresso na Constituição. Ainda que possua previsões mais específicas, esse grupo é o que contém as descrições mais abertas, exatamente por tratar de funções mais volumosas e habituais – o que faz com que seja impossível prever com minúcias todas as possibilidades de incorreções e desvios. Nesse sentido, é fundamental destacar o inciso VII, que institui o crime “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”, notoriamente conhecido por ser o dispositivo mais abstrato de toda a legislação, capaz de servir como um fundamento “curinga”, passível de ser adequado a diversas ações presidenciais que

não se encaixem nos demais exemplos – principalmente àquelas mais relacionadas ao comportamento pessoal e individual do agente.

É válido notar que graças, principalmente, à previsão constitucional de que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente que contrariam a probidade da administração, existe o entendimento doutrinário e jurisprudencial dominante, mesmo que contrariado por enérgicas discussões e controvérsias, de que o chefe do Executivo federal é a única autoridade que não se submete ao regime instituído pela Lei nº 8.429/1991, a Lei da Improbidade Administrativa. Essa é a legislação paradigmática do ordenamento brasileiro acerca do tema da responsabilidade dos agentes públicos, contendo diversos dispositivos que se assemelham aos presentes no analisado art. 9º da Lei 1.079/1950. É o que explica Pellegrino em distinto artigo sobre o tema:

Ressalte-se, apenas, que, na linha do voto do Min. Carlos Britto na Questão de Ordem na Petição nº 3.923-8/SP, o único agente público que não pode sofrer a incidência da LIA é o Presidente da República. Isto por causa de uma opção política da Constituição de 1988, que, no seu art. 85, V, considera como crime de responsabilidade todos os atos do Presidente da República, e somente dele, que atentarem contra a “probidade na administração”.⁷⁸

Os crimes contra a lei orçamentária, previstos no art. 10, são práticas que se relacionam à administração indevida das finanças públicas. Por exemplo, a não apresentação da proposta de orçamento ao Congresso Nacional no prazo adequado, a realização de estorno de verbas, além de outras medidas mais específicas adicionadas pela Lei 10.028/2000. O inciso que se destaca, no entanto, é o que prevê a infração de “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária”, pois não existe consenso de qual é a sua amplitude. Ou seja, ainda não é pacificado se todo e qualquer desrespeito configura um crime de responsabilidade, tendo em vista que muitas são as circunstâncias específicas e complexidades que envolvem a economia de um país e o modo de lidar com suas imprevisibilidades. Há, no entanto, certa compreensão de que deve haver uma análise do caso concreto para que se faça um juízo de valor da gravidade da desobediência.⁷⁹

O art. 11 trata dos crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, que, como já exposto, não foram previstos na Constituição e, por isso, possivelmente não foram

⁷⁸ PELLEGRINO, Antonio Pedro. **A improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade: aspectos polêmicos**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 78, p. 72-89, jan./abr. 2017. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=73. Acesso em: 22 de junho de 2022.

⁷⁹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 175.

recepcionados. Entre eles, estaria a abertura de crédito sem fundamento legal, contrair empréstimos sem autorização legal, negligência com a arrecadação de impostos bem como com a conservação do patrimônio nacional. No geral, e à primeira vista, são infrações que estão materialmente alinhadas ao atual ordenamento brasileiro e, portanto, sua revogação se justifica exclusivamente pela questão formal já narrada.

Por último, tem-se o art. 12, que, em apenas quatro incisos, prevê os crimes contra o cumprimento das decisões judiciais. São esses impedir o efeito dos atos e decisões do judiciário, recusar o cumprimento, deixar de atender a requisição de intervenção federal e impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença. O primeiro inciso é o único que concede espaço para interpretações conforme o caso concreto, tendo em vista a utilização da expressão “por qualquer meio”.

Fica perceptível, portanto, que, no geral, as previsões da Lei 1.079/1950 variam entre descrições mais abertas e mais específicas, sendo a análise dos fatos do caso concreto fundamental para que exista uma regular fundamentação legal. Essa coexistência, ainda que possa e deva ser aperfeiçoada, é necessária para a sistemática do impeachment. Isso porque é impossível que o legislador preveja, abstratamente, no momento da elaboração da norma, todos os atos que pode um Presidente realizar de maneira extremamente danosa e contrária à Constituição, a ponto de merecer uma reação sob a forma de um processo de impedimento.

A realidade é complexa e imprevisível, e os mais diversos fatores de um contexto histórico ou político podem influenciar as ações de um agente e alterar, em determinado momento, a percepção de gravidade acerca de atos tidos como reprováveis e prejudiciais às instituições.⁸⁰ Dessa forma, uma tipicidade fechada e um ordenamento de caráter extremamente rígido poderiam tornar o instituto factualmente inaplicável e inepto, confirmando os temores iniciais de juristas que o analisavam em seus anos iniciais.⁸¹ Redações mais abertas, portanto, permitem a adequação de eventos fáticos às intenções que permeiam e justificam o impeachment, devendo ser realizada, evidentemente, de maneira razoável e equilibrada, com uma utilização coerente da hermenêutica. Logo, não significa que o processo deve ficar ao

⁸⁰ A pandemia do coronavírus é um fator que comprova essa mutabilidade, tendo em vista que adicionou gravidade a atos e falas de agentes públicos que, em determinados momentos, embora condenáveis, poderiam ser mais facilmente escusáveis.

⁸¹ *Idem.* p. 84.

arbítrio dos legitimados a promovê-lo, capazes de promover quaisquer interpretações acerca das previsões legais, pois é fundamental que sempre seja resguardada a simetria entre a face jurídica e a política.

Também é nítido que, ainda que não se busque esgotar todas as possibilidades fáticas através de previsões fechadas, existe a necessidade de atualização dos dispositivos da lei. As mudanças históricas e fatores temporais, como o avanço da tecnologia, já demonstraram, indubitavelmente, que existem novos desafios a serem enfrentados e práticas a serem combatidas para a manutenção do bem-estar público. Por exemplo, o inciso que prevê como infração “violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquirar de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material”, embora possa ser adaptado para as urnas eletrônicas, mostra-se mais especificamente cabível, principalmente, para votações realizadas através de papel e instrumentos ultrapassados, como era a realidade à época da elaboração da legislação. Atualmente, os perigos do processo eleitoral são mais específicos, envolvendo possibilidade de hackeamento, entre outros. Nesse mesmo sentido, a internet e a questão das fake news, que já comprovadamente possuem gigantesco impacto nas dinâmicas democráticas, provavelmente merecem ser incluídos na sistemática dos crimes de responsabilidade.

Um questionamento não mitigado pelos dispositivos legais é a dúvida sobre a possibilidade de ser considerado crime de responsabilidade um ato não especificamente previsto pelos incisos da Lei 1.079/1950, mas que por ventura se encaixe na descrição constitucional. Para clarificar, imagine-se um ato do Presidente que, embora não corresponda a nenhuma das infrações descritas no art. 8º, ainda assim é contrário à segurança interna do país. Seriam situações excepcionais em que, na prática, certamente haveria a tentativa de ajuste para que coubessem em um dos tipos. Como já argumentado, em um caso como esse, o fundamental seria a interpretação conforme a Constituição, respeitando os objetivos do instituto, levando em conta o equilíbrio entre suas duas faces e tendo sempre em vista as suas consequências gravosas.

Outra questão acerca da dinâmica do instituto, suscitada nos últimos tempos graças a comportamentos recentes e recorrentes do atual Presidente, vem ganhando justificável relevo. Diz respeito à possibilidade de impeachment fundamentado em meras falas ou declarações do chefe do Executivo, sem necessariamente existir, de fato, ações ou atos administrativos e políticos.

Ainda que, por conta da importância do cargo, seja esperado de um Presidente extrema responsabilidade e deferência com suas palavras, ainda é o agente um ser humano influenciado por emoções e sentimentos. Assim, deslizes ou excessos, mesmo que busquem ser ao máximo evitados, podem eventualmente acontecer. Não seria razoável, portanto, que quaisquer equívocos verbais representassem perigo de impeachment. Contudo, a liberdade de expressão não é um princípio absoluto, nem mesmo para o chefe do Executivo, que não possui imunidade por suas palavras. Como é notório, não é alheia ao mundo jurídico a possibilidade de responsabilização de um indivíduo, nas áreas cíveis e penais, por suas falas e declarações. Não parece adequado, desta maneira, que seja um fator estranho à dinâmica dos crimes de responsabilidade.

As falas e declarações do maior agente político do país, sejam verbais ou até mesmo virtuais, possuem, inevitavelmente, um grande e instantâneo grau de influência, servindo de exemplo e parâmetro para subordinados e cidadãos comuns. Dessa forma, não podem ficar completamente à mercê da irresponsabilidade, principalmente quando as impropriedades verbais são recorrentes ou, o que é mais grave, utilizadas de forma deliberada com objetivos específicos de provocar uma inflamação da mentalidade popular. Portanto, parece lógico que, como vem acontecendo nos anos recentes, são completamente inapropriados, partindo de um Presidente, habituais discursos de caráter antirrepublicano, com constantes ameaças às instituições democráticas, ou de elevado grau desrespeitoso a opositores. Tão reprováveis quanto são manifestações preconceituosas e discriminatórias a minorias sociais ou grupos específicos, assim como as que possuem caráter autoritário e golpista ou de intenso conteúdo negacionista, conspiracionista ou simplesmente calunioso. Esse cenário é ainda mais abominável quando esse tipo de conteúdo é utilizado de forma estratégica e cotidiana a ponto de se tornar marca registrada da autoridade.

Então, não resta outra conclusão razoável além da defesa da possibilidade de julgamento e condenação por crimes de responsabilidade com fundamento em falas e declarações do Presidente que sejam incompatíveis com a dignidade, a honra e o decoro devidos ao cargo, ainda que não se concretizem em ações ou atos práticos. Para isso, claramente, deve-se utilizar a razoabilidade e sobriedade sempre necessárias na análise de um caso de impeachment.

Retornando à análise da Lei 1.079/1950, as penas que derivam do processo de impedimento são apresentadas já em seu artigo 2º: “perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública”. O art. 3º, ademais, expõe a independência das esferas jurídicas, estabelecendo que o impeachment não descarta um possível futuro julgamento e sanção com base nas leis penais. Essas duas importantes características estão também presentes na Constituição de 1988, no parágrafo único de seu art. 52, de onde se extrai que a condenação está limitada à “perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.

Como é facilmente visualizável, existem diferenças entre os dois dispositivos, tendo em vista que a legislação especial foi produzida sob a égide da Carta de 1946, que dispunha de forma diferente acerca do instituto. A Constituição de 1988 também expõe a independência entre as esferas judiciais, mas elucida que não são apenas sanções penais que são possíveis de incidir sobre os fatos julgados em um impeachment. Apesar das divergências nas redações, quanto às penas ambos textos deixam explícito que a condenação em um processo de impedimento gera a perda do cargo e, conjuntamente, a inabilitação para o exercício de função pública - o que, para agentes políticos, significa inelegibilidade.

Contudo, essa interpretação do texto constitucional, que parecia consolidada, foi alterada no caso de Dilma. Como estratégia para diminuir os efeitos danosos que a condenação traria à Presidente, seus aliados solicitaram que fossem realizadas duas votações apartadas quanto à aplicação de sanção, uma em relação à perda do cargo e outra para a inabilitação, como se as penas fossem independentes entre si. A estratégia deu certo, e a petista foi condenada apenas ao afastamento, mantendo, assim, a possibilidade de ocupar cargos públicos - inclusive os eletivos.

Deixando de lado as motivações políticas, a argumentação jurídica para o fatiamento das penas baseou-se em uma analogia a um instituto do processo legislativo, presente nos regimentos das casas do Congresso, que são utilizados de forma subsidiária na sistemática dos crimes de responsabilidade, consoante art. 38, da Lei 1.079/1950.⁸² Como o resultado da votação do impeachment no Senado gera um documento chamado resolução, que,

⁸² Art. 38, Lei 1.079/1950: No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

ordinariamente, nos procedimentos rotineiros, permite a realização de destaques a uma proposição – isto é, a separação de trechos do texto para que sejam votados separadamente -, defendeu-se que, de igual forma, seria possível dividir a votação contra Dilma em dois quesitos distintos. Ademais, arguiu-se que a legislação especial, ao usar a palavra “até” para descrever o tempo de inabilitação, demonstra que pode existir dosimetria da pena estipulada, não sendo ela, portanto, una.⁸³

Esse ponto de vista, além de contradizer o que é descrito literalmente na Constituição, também iguala a votação do impeachment - uma situação excepcional em que os Senadores atuam fora de suas atribuições típicas, como “juízes”⁸⁴ - às demais proposições que permeiam o cotidiano legislativo. Dessa forma, a sentença⁸⁵ é tida como equivalente a uma resolução comum. Assim, nas palavras de Mafei:

O rito de votação do impeachment de Dilma consagrou a mais estranha das inversões que se pode ter na interpretação jurídica: a Constituição, de redação bastante clara quanto a isso, foi interpretada a partir da escolha seletiva de trechos de uma lei que lhe é anterior, bem como do regimento interno de uma das casas legislativas, quando o correto seria o exato oposto – a lei e o regimento do Senado que deveriam ter sido interpretados a partir da Constituição.⁸⁶

A medida foi referendada até mesmo pelo presidente do STF, que, em conformidade com o parágrafo único do art. 52, da Constituição, e com o parágrafo único do art. 80, da Lei 1.079/1950, assume também a presidência do Senado para os atos relativos ao julgamento. Porém, na prática, foi apenas uma manobra para abrandar os efeitos negativos que Dilma sofreria, após um processo conturbado e de extrema controvérsia. Os parlamentares, ao decidirem que não ocorreria a inabilitação, reconheceram que a punição seria demasiada para a petista. Porém, como defende Mafei: “Se a inabilitação por oito anos parece imerecida para a autoridade à luz do comportamento do qual ela é acusada, a única opção jurídica é a absolvição”.⁸⁷

A teoria da dualidade das penas do impeachment não foi, no entanto, utilizada pela primeira vez no caso de Dilma. Na verdade, surgiu para justificar o prosseguimento do

⁸³ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 226.

⁸⁴ Art. 35, Lei 1.079/1950: A resolução do Senado constará de sentença que será lavrada, nos autos do processo, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, assinada pelos senadores que funcionarem como juízes, transcrita na ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional.

⁸⁵ Art. 34, Lei 1.079/1950: Proferida a sentença condenatória, o acusado estará, ipso facto destituído do cargo.

⁸⁶ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 227.

⁸⁷ *Idem*. p. 228.

impeachment de Collor após a sua renúncia. Acontece que o art. 15 da legislação especial prevê que a “denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”. Dessa maneira, a renúncia em tese provocaria o fim do processo, principalmente tendo em vista que o seu objetivo principal não é a punição do agente, mas a defesa das instituições. No entanto, argumentou-se pela separação das sanções, permitindo que apenas a condenação à perda do cargo fosse prejudicada, enquanto a inabilitação seguiria sendo possível.

A possibilidade de prosseguimento do processo mesmo após a renúncia consolidou-se, sendo vista como uma forma de evitar a utilização da renúncia como manobra para que o agente evite as punições. Contudo, atualmente há um melhor fundamento legal para essa conclusão, diferente do esticamento do texto constitucional realizado no caso de Collor. É a analogia ao art. 1º, I, k, da Lei Complementar nº 64, que, em sua redação atual, diz que é inelegível para qualquer cargo:

O Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura.⁸⁸

Dessa forma, a partir do citado dispositivo, e de uma interpretação *a contrario sensu* do mencionado art. 15 da lei especial, na atual sistemática, a leitura da denúncia na Câmara dos Deputados impede que a renúncia do agente ocasione o fim do processo.

Para além do que já foi analisado, a Lei 1.079/1950 também prevê parte do procedimento a ser adotado no impeachment - que será posteriormente descrito com mais detalhes no presente trabalho quando forem narrados os fatos do caso Dilma. Contudo, a legislação é notória por apresentar diversas lacunas, que precisaram ser preenchidas nos momentos de sua aplicação.

Como já adiantado, a própria lei prevê o papel subsidiário do Código de Processo Penal – utilizado principalmente para analogias em relação aos procedimentos de julgamento e aos

⁸⁸ BRASIL. **Lei complementar n. 64**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 24 de junho de 2022.

direitos de ampla defesa – e dos regimentos internos das casas legislativas, o que, de acordo com o STF:

Não viola a reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões interna corporis.⁸⁹

O regimento da Câmara trata do processo de impedimento em seu art. 218, repetindo alguns dos comandos da legislação especial, e prevendo, inclusive, a possibilidade de recurso ao plenário quando houver indeferimento antecipado da denúncia pelo presidente da casa.⁹⁰ Contudo, não estabelece regras e prazos para que realize a análise, omitindo-se, portanto, acerca de uma das questões mais problemáticas da sistemática do impeachment no Brasil.

O presidente da Câmara acaba tendo, no país, uma importância extrapolada e indevida em relação ao impeachment. Isso porque pode, ao receber uma denúncia, simplesmente não fazer absolutamente nada quanto a ela. Ou seja, não a recebe – evitando, assim, o andamento dos trâmites da casa quanto à matéria - mas também não a rejeita – impedindo, assim, a possibilidade de apresentação do recurso supracitado. Dessa forma, um só indivíduo é capaz de obstar completamente o andamento de um processo de impedimento por sua própria arbitrariedade, sem qualquer tipo de limitação ou sanção. Ainda mais grave, como ocorreu e será visto mais adiante, pode utilizar a questão de maneira viciada e corrompida, com fins exclusivamente políticos ou pessoais, ignorando a gravidade do instituto e seus objetivos, culminando na prejudicial acentuação da assimetria entre as suas duas faces.

O regimento interno do Senado, por sua vez, trata de seu papel na dinâmica do impeachment em seus artigos 377 a 382, estabelecendo seu “funcionamento como órgão judiciário”, pois, afinal, realiza o julgamento e proclama a sentença.⁹¹ O conteúdo desses dispositivos, porém, não apresenta grandes novidades, apenas reforçando e especificando o estabelecido pela lei especial.

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em: 17 dez. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

⁹⁰ Art. 218, § 3º, RICD. Do despacho do Presidente que indeferir o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário.

⁹¹ BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

Embora o envolvimento do poder judiciário idealmente seja modesto em um impeachment, como será discutido em tópico próprio, e apesar de não haver previsão específica dessa atribuição em lugar algum do ordenamento, a prática brasileira pós-1988 tem dado ao STF o papel de suprir as lacunas e estabelecer o rito a ser seguido no processo de impedimento.⁹² Foi no Mandado de Segurança nº 21.689, de 1993, que se decidiu pela legitimidade da existência de controle judicial formal, ou seja, limitado ao procedimento. Essa incumbência foi consolidada na paradigmática Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, de 2015, pela qual analisou-se a recepção de diversos dispositivos da Lei 1.079/1950 pela Constituição Federal de 1988 e estabeleceu-se o rito a ser seguido no processo contra Dilma.⁹³

Dentre os pontos estabelecidos pela supracitada ADPF, tem-se o reconhecimento do caráter dual e híbrido do processo de impedimento, que é político e jurídico. Ademais, quanto ao procedimento, foi determinado que as votações no impeachment devem sempre ser abertas, e as comissões especiais são formadas proporcionalmente pelas indicações dos partidos, sem possibilidade de candidaturas avulsas. Contudo, a inovação mais importante trazida pelo julgado foi a não vinculação do Senado à decisão de autorização realizada pela Câmara. Ou seja, quando o processo chega na segunda casa, após a formação da comissão especial e a elaboração de um parecer, deve haver uma nova votação, em plenário, para que se decida, por maioria simples, se a denúncia será ou não recebida. Por conseguinte, somente após a aprovação acontece a pronúncia do Presidente, que é, então, afastado provisoriamente do cargo. Se os senadores rejeitarem a denúncia, o processo é extinto e todo o trâmite da Câmara é inutilizado.⁹⁴

Outra questão que gera polêmica por não ser expressamente resolvida pelo ordenamento jurídico é a possibilidade de um Presidente responder, em seu segundo mandato, por atos cometidos no primeiro. Ocorre que a possibilidade de reeleição só passou a existir na atual sistemática brasileira em 1997, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19. Ou seja, o texto original da Constituição, que é anterior, ao tratar da dinâmica do impeachment, não levava em consideração esse instituto. Por isso, o texto do parágrafo quarto do art. 87 da Carta de 1988, que estipula que o “Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser

⁹² O que, embora possa ser perigoso, está em consonância com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, tão importante ao ordenamento pátrio.

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378**.

⁹⁴ MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões**.

responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”, gerou questionamentos, tendo em vista que há quem compreenda que os atos do mandato inicial seriam “estranhos ao exercício das funções” do mandato seguinte.

Contudo, através de uma interpretação que leva em consideração os objetivos do impeachment, assim como uma análise sistemática da Constituição a partir das consequências da alteração que instituiu a reeleição, o entendimento doutrinário dominante é no sentido da possibilidade. É o que defende, por exemplo, Gilmar Mendes:

Ora, antes da EC n. 16/97, restava claro que “exercício de suas funções” referia-se ao mandato (único) de Presidente, de forma a que o Chefe do Executivo não pudesse, durante o período presidencial, ser responsabilizado por atos anteriores ou por atos concomitantes ao mandato, mas a ele estranhos. Com a possibilidade de reeleição, essa leitura continua, mas não podem os atos do primeiro mandato ser considerados estranhos à função. A partir de uma leitura literal, percebe-se que a imunidade se estende aos atos estranhos à função, e não ao mandato. Assim, ainda que se entenda que o segundo mandato não é um prolongamento do primeiro, é inegável que os atos praticados na qualidade de Presidente, no primeiro período, são relacionados à função, não cobertos, portanto, pela imunidade.⁹⁵

Como é o mais razoável, portanto, conclui-se que atos não podem ser considerados “estranhos ao cargo” somente por terem ocorrido em um primeiro governo. Fosse de outra forma, na prática, seria basicamente impossível a condenação por crimes de responsabilidade praticados no último ano – e, principalmente, nos últimos meses – de um mandato. Isso porque, como já ressaltado, o impeachment é um instituto excepcional de consequências delicadas, e, sendo assim, não pode ser levado a cabo de forma apressada ou irresponsável, o que faz com que o processo dure meses. Dessa forma, factualmente, o cometimento de infrações perto do fim de mandato estaria praticamente liberado, tendo em vista que, com a recondução ao cargo, o Presidente infrator ficaria imune à responsabilização por essas ações.

Como é necessário em todos os casos de impeachment, claramente, a situação concreta deve ser analisada com cautela e prudência. Assim, talvez não seja razoável, por exemplo, que um crime de responsabilidade cometido no início do primeiro mandato de um Presidente seja levado à julgamento no fim do segundo, muitos anos após seu acontecimento. Em um caso como esse, o fator temporal poderia demonstrar que, com a continuidade do governo, as consequências da infração não foram, afinal, danosas o suficiente para justificar os traumas advindos da condenação. Contudo, mesmo nesse cenário hipotético, o que estaria sendo ponderado seria o cabimento e a plausibilidade do processo, como é fundamental em qualquer

⁹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**.

circunstância, e a questão nada teria a ver com a dúvida acerca do que seriam os “atos estranhos” a um segundo mandato.

Ainda que a discussão doutrinária majoritariamente não se debruce sobre essa possibilidade específica, tendo em vista a sua raridade, parece coerente aplicar as mencionadas ponderações e conclusões, porém com cautela extremamente acentuada, aos casos em que o mandato seguinte de um Presidente não acontece imediatamente após o fim de seu primeiro governo – seja esse de 4 ou 8 anos. Isto é, quando não há a reeleição imediata, ou, por já ter havido, o político fica impossibilitado de concorrer mais uma vez, mas acaba por vencer novamente as eleições presidenciais em anos posteriores.

É válido notar que, embora esse entendimento seja o dominante, a falta de consolidação legal ou jurisprudencial acerca da questão a tornou extremamente conturbada e importante no caso de Dilma, como será visto adiante.

Em termos gerais, embora trate de parte significativa da matéria, a Lei 1.079/1950 tem um caráter desconjuntado⁹⁶, não sendo, definitivamente, o melhor exemplo de texto legislativo no ordenamento brasileiro. Essa problemática é acentuada pelo fato de ser a legislação quase 50 anos anterior à Constituição vigente. Como visto, esse cenário ocasiona diversas lacunas, controvérsias e incompreensões acerca da aplicação de um instituto tão delicado e importante, o que é, claramente, extremamente inadequado. Além das questões suscitadas e esclarecidas no presente capítulo, como será visto no decorrer do trabalho, diversas outras também são existentes – algumas das quais, é verdade, são insolucionáveis.

Em todo caso, ainda mais levando em consideração os fatos do caso Dilma, a inevitável conclusão é a necessidade urgente de atualização da legislação que trata dos crimes de responsabilidade e do impeachment, preferencialmente através de uma nova lei, mais organizada, sistematizada e completa.

⁹⁶ Por exemplo, apenas no parágrafo único de seu art. 80, um dos últimos da legislação, é explicitado que o presidente do Supremo Tribunal Federal também atua como presidente do Senado para os atos acerca do impeachment, muito embora todo o procedimento na casa legislativa seja previsto anteriormente, com menções breves à sua participação, sem grande especificação, o que, à primeira vista, gera certa confusão e incompreensão em uma leitura ordenada ou isolada dos dispositivos. Ademais, a incidência de certas infrações em determinado inciso, e não em outro, é extremamente questionável.

CAPÍTULO IV – O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

Desde a redemocratização do país, o Brasil teve dois de seus presidentes condenados por impeachment: Fernando Collor e Dilma Rousseff. Apesar de ambos os casos possuírem curiosas semelhanças, estão inseridos em contextos completamente diferentes, de modo que uma extensa comparação não parece produtiva para os fins do presente trabalho.

Na verdade, apesar do viés político e conturbações que inevitavelmente existem em qualquer processo de impedimento e da absolvição do alagoano na esfera criminal, o caso de Collor é jurídico e historicamente pouco controverso e não trouxe grandes consequências para o entendimento, tratamento e utilização do instituto no país.⁹⁷

Por isso, o enfoque será no caso de Dilma Rousseff, que ensejou uma massiva produção doutrinária acerca do instituto, além de ter sido permeado de fatos e conjunturas políticas que colocaram em xeque sua legitimidade – melhor o imergindo nos processos de golpes institucionais descritos por Linin-Perez – e puseram em foco as usualmente indissolúveis problemáticas e controvérsias do impeachment, que, por sua vez, influenciaram a não utilização do recurso nos anos posteriores, ainda quando cabível e adequada.

IV.1. Os fatos do processo

No dia 26 de outubro de 2014, a presidente Dilma Rousseff se consagrava vencedora do segundo turno da disputa eleitoral e se reelegia para um segundo mandato no pleito mais acirrado desde a redemocratização: ganhou de Aécio Neves, candidato do PSDB, por apenas 51,64% a 48,36%.⁹⁸

O segundo mandato de Dilma prometia, portanto, começar em circunstâncias radicalmente mais conturbadas e divisivas que o primeiro – que seguiu o segundo mandato de Lula, encerrado com a maior aprovação para um Presidente na história.⁹⁹ A começar pela

⁹⁷ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 24.

⁹⁸ NA DISPUTA mais acirrada da história, Dilma é reeleita presidente do Brasil. **Folha de S. Paulo**. 26 out. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1537894-dilma-e-reeleita-presidente-do-brasil.shtml>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

⁹⁹ POPULARIDADE de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope. **G1**. 16 dez. 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>. Acesso em: 7 de julho 2022.

insatisfação e não aceitação da derrota pelos seus adversários e opositoristas, que questionavam a lisura do processo eleitoral¹⁰⁰ ao ponto de pedir a cassação da chapa vencedora no TSE.¹⁰¹

Ademais, a petista amargava uma queda em seus índices de aprovação, anteriormente elevados, que passaram a diminuir vertiginosamente a partir das manifestações de 2013. À época da eleição, aprovavam o governo apenas 33% dos pesquisados.¹⁰² Já nos primeiros meses do segundo mandato, contudo, esse número caiu para 13%.¹⁰³

Entre os motivos para a alta rejeição estava a crise política decorrente principalmente da Operação Lava-Jato, conjunto de investigações realizadas pela Polícia Federal contra um esquema de corrupção na Petrobrás, conhecido como Petrolão, que durou quase 7 anos, conhecida pela massiva utilização do instituto da delação premiada e por seus controversos métodos, que se apoiavam na publicidade midiática e na espetacularização de diligências judiciais. A operação resultou em mais de 100 prisões, dentre elas de governadores e ex-presidentes, ocasionando uma crescente mancha na reputação da classe política como um todo, e talvez mais arduamente no Partido dos Trabalhadores, o que acabou resvalando na Presidente, ainda que seu nome não estivesse diretamente relacionado aos casos que permeavam a mídia. Não apenas isso, mas os indicativos econômicos começavam a demonstrar sua fragilidade e decadência, resultado, dentre outros diversos e complexos fatores, da queda de arrecadação fiscal, o que seria o início da recessão que assolou o país nos anos posteriores e cujos efeitos são gravemente sentidos até hoje.

O aspecto econômico-fiscal foi, na verdade, um aspecto essencial para o impeachment que se seguiria, tendo em vista que foi seu principal fundamento jurídico - devido aos

¹⁰⁰ PSDB pede ao TSE auditoria para verificar 'lisura' da eleição. **G1**. 30 out. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

¹⁰¹ PSDB pede cassação do registro de Dilma Rousseff e Michel Temer. **Tribunal Superior Eleitoral**. 19 dez. 2014. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2014/Dezembro/psdb-pede-cassacao-do-registro-de-dilma-rousseff-e-michel-temer>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

¹⁰² GOVERNO Dilma tem a aprovação de 37%, indica pesquisa Ibope. **G1**. 16 set. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/09/governo-dilma-tem-aprovacao-de-37-indica-pesquisa-ibope.html>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

¹⁰³ APROVAÇÃO a Dilma cai para 13%, diz Datafolha. **G1**. 18 mar. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/aprovacao-dilma-cai-para-13-diz-datafolha.html>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

controversos métodos utilizados pelo governo para demonstrar uma situação saudável das contas públicas, as famigeradas pedaladas.

A questão começou a vir à tona no final de 2013, quando ocorreu uma reunião conturbada entre onze coordenadores-gerais do Tesouro Nacional e o secretário do Tesouro, Arno Augustin, que acabou vazada para a imprensa.¹⁰⁴ No encontro, os técnicos demonstraram preocupação e se opuseram aos repasses atrasados de verbas, ação que fazia parte do método das pedaladas.

A partir do vazamento, imprensa e economistas passaram a focar investigações nesse tipo de prática, anteriormente chamada de “contabilidade criativa”. Foi então que se constatou que a massiva utilização das pedaladas pelo governo Dilma, com uma frequência gigantesca em comparação aos presidentes anteriores, não era deslize ou erro, mas atuação estratégica. Com a aproximação do período eleitoral de 2014, o governo não desejava que fosse exposta a verdadeira situação precária das contas públicas - ao final do ano, o governo tinha um saldo negativo de 52 bilhões de reais com os bancos públicos¹⁰⁵ -, entregando para a oposição o argumento de que o maior mérito dos mandatos petistas, os programas sociais, estavam em risco por conta de má gestão, comprometendo a campanha para a reeleição - que já prometia ser de extrema complexidade. Por isso, as pedaladas fiscais, que maquiavam números e expõem uma situação melhor do que a real, foram utilizadas de forma sistemática.

Tainah Sales faz uma valorosa e didática explicação sobre o tema, cuja leitura é recomendadíssima¹⁰⁶, porém de amplitude tamanha que a reprodução aqui não se faz oportuna. Por isso, vejamos a explanação de Rafael Mafei sobre a lógica das pedaladas:

Originalmente, a prática [das pedaladas fiscais] consistia em realizar ordens de pagamento no último dia útil do mês, mas somente após o encerramento do expediente bancário. Com isso, só eram efetivadas no dia útil subsequente, portanto no mês seguinte – ou até no ano seguinte, caso o atraso intencional acontecesse no último dia útil de dezembro. Essa estratégia melhorava o retrato contábil do mês que se encerrara, retrato que é traçado a partir do saldo financeiro no último dia útil do mês: como nesse

¹⁰⁴ TESOURO paga mais para vender títulos e técnicos pressionam Arno Augustin. **Estadão**. 04 dez. 2013. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,tesouro-paga-mais-para-vender-titulos-e-tecnicos-pressionam-arno-augustin,171927e>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁰⁵ ‘PEDALADAS fiscais’ dispararam no governo Dilma. **O Globo**. 6 abr. 2016, Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/pedaladas-fiscais-dispararam-no-governo-dilma-19033539>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁰⁶ SALES, Tainah. **Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “pedaladas fiscais”**. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3008>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

o dinheiro já designado para um determinado pagamento continuava nas contas do governo, o extrato mensal revelava uma posição artificialmente mais elevada do que os valores de que o Tesouro efetivamente dispunha. A pedalada era, assim, um drible tanto em quem recebia o dinheiro (pois os valores chegavam alguns dias depois do vencimento) quanto em quem averiguava o extrato do pagador (porque seu saldo era irreal).¹⁰⁷

A manobra era utilizada em diversos programas sociais e em diferentes tipos de operações, e essa descoberta catalisou uma grande e constante onda de críticas para o governo, proveniente da imprensa, de esferas mais independentes, como famosos sítios digitais de economistas, e até mesmo de organizações não governamentais. A oposição mais fundamental em relação as práticas, no entanto, veio do Tribunal de Contas da União. O órgão, que é responsável por julgar e aprovar as contas do governo, considerou em abril de 2015 que as pedaladas eram ilegais e representavam uma infração à Lei de Responsabilidade Fiscal, e comandou que fossem realizadas certas medidas para desfazer os problemas decorrentes delas.

Embora o relatório do processo não tenha em nenhum momento considerado a prática como crime de responsabilidade, o julgamento ainda assim foi utilizado por aqueles que promoviam o impeachment. Isso porque o art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰⁸ estabelece que infrações a ela serão punidas, dentre outros, segundo a Lei 1.079/1950. Contudo, até mesmo pela citação de outros atos normativos pelo dispositivo, entende-se que não é toda dissincronia com a lei que deverá ser considerada passível de gerar o impedimento de um agente público.¹⁰⁹

Poucos meses após o mencionado julgamento, depois de tentativas de adiamento, pedidos negados de liminares e suspeição, o TCU também emitiu parecer rejeitando as contas de 2014 do governo Dilma,¹¹⁰ como o ministro relator, notoriamente considerado adversário da Presidente, já havia adiantado publicamente meses antes. O polêmico relatório, extremamente questionado posteriormente, conteve uma interpretação questionável de que o descumprimento

¹⁰⁷ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 161.

¹⁰⁸ Art. 73, Lei Complementar nº 101: As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo 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; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

¹⁰⁹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 175.

¹¹⁰ EM DECISÃO unânime, TCU rejeita contas de Dilma de 2014. **Jota**. 07 out. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/ao-vivo-tcu-julga-as-contas-do-governo-dilma-rousseff-de-2014-07102015>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

dos contratos entre o Tesouro e os bancos configurava, automaticamente, uma operação de crédito entre os órgãos - o que é proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre a questão, Mafei explicita:

Essa interpretação nada tem de trivial, porque equipara na prática dois fenômenos jurídicos distintos: o descumprimento contratual, de um lado, do qual podem advir consequências como correção monetária, juros e multa; e a contratação de operação de crédito, que também implica pagamento de juros, mas sob fundamento diverso (a remuneração pelo capital emprestado). Se para a contabilidade juros são sempre juros, para o direito o descumprimento contratual e a celebração de um contrato de crédito são fenômenos distintos, embora ambos resultem na obrigação de um pagamento.¹¹¹

Ademais, o mesmo relatório trouxe à tona a desaprovação de decretos editados pelo governo Dilma em 2014, tendo em vista que esses estavam em desacordo com a estimativa tributária real para o ano, ainda que em consonância com a formalmente vigente – que, ao fim do ano, foi alterada para a correta, e aprovada pelo Congresso. Esse também viria a ser um dos principais fundamentos jurídicos para o pedido de impeachment da Presidente.

É importante destacar que a exposição promoveu positivas mudanças para os órgãos estatais, com o Banco Central e a Caixa Econômica, por exemplo, modernizando e aperfeiçoando suas metodologias e políticas de modo a desincentivar a prática e diminuir os prejuízos decorrentes dela. Até mesmo Dilma, no início do seu segundo mandato, realizou mudanças na equipe econômica, adicionando nomes que não eram adeptos aos métodos da contabilidade criativa. O destaque ao assunto não trouxe, no entanto, um consenso entre juristas e economistas acerca da natureza jurídica das pedaladas, e as discordâncias acerca de seu suposto caráter ilegal permanecem até hoje – o que apenas fortalece os questionamentos à legitimidade do impeachment.

Envolta nessa conjuntura complexa e completamente desfavorável, a presidente Dilma, apenas no primeiro ano de seu segundo mandato, recebeu 37 pedidos de impeachment – número maior do que os 24 que Fernando Henrique Cardoso recebeu em seus oito anos e igual aos 37 recebidos por Luiz Inácio Lula da Silva. Como comparação, o primeiro mandato inteiro de

¹¹¹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 178-179.

Dilma decorreu com apenas 14 pedidos, totalizando, assim, somado aos outros 17 recebidos em 2016, 68 pedidos para a política petista.¹¹²

Foi o vigésimo oitavo pedido de 2015 que foi aceito pelo Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, no dia 2 de dezembro daquele ano, horas depois do Partido dos Trabalhadores ter negado apoio ao parlamentar no processo movido contra ele no Conselho de Ética.¹¹³ O peemedebista, que já havia atritos com a Presidente desde sua eleição para a presidência da casa e havia rompido definitivamente com o governo meses antes,¹¹⁴ afirmou que a decisão não foi feita por juízo de valor ou político.

O pedido, que era uma terceira versão, com dois aditamentos, foi apresentada pelos juristas Hélio Bicudo, Janaina Paschoal e Miguel Reale Jr., contendo fatos do primeiro e segundo mandatos da presidente, com ênfase nas pedaladas fiscais e na edição dos decretos de abertura de crédito suplementar - baseadas no supracitado parecer do TCU -, além de eventos relacionados à conjuntura política geral à época – que eram extremamente desfavoráveis ao partido da Presidente -, até mesmo pleiteando que fossem “levadas em consideração as revelações que ainda estão por vir”. Continha, também, ao final, um “de acordo” de apoiadores que viriam a ser figuras conhecidas no âmbito nacional: Carla Zambelli, Kim Kataguiri e Rogerio Chequer.

Curiosamente, no entanto, Cunha aceitou apenas parte da acusação, excluindo os atos anteriores ao segundo mandato,¹¹⁵ com base na já discutida controvérsia sobre o artigo 86, parágrafo quarto, da Constituição. Essa decisão visava evitar que o pedido fosse alvo de impugnações judiciais, tendo em vista que, antes mesmo de haver a aceitação da denúncia, o parlamentar havia, em outubro de 2015, através de resposta a uma questão de ordem, elaborado um rito para o processo de impedimento, que foi logo suspenso por liminares em mandados de segurança ajuizados no Supremo Tribunal Federal, sob o fundamento de que não competia ao

¹¹² OS PEDIDOS de impeachment de Bolsonaro. **Agência Pública**. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹¹³ ACUADO, Cunha acolhe pedido de impeachment contra Dilma Rousseff. **El País**. 02 dez. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/02/politica/1449089233_244586.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹¹⁴ EDUARDO Cunha anuncia rompimento com o Governo Dilma. **El País**. 17 jul. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/07/17/politica/1437145574_034316.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹¹⁵ BRASIL. **Sessão: 378.1.55.O Data: 03/12/15**. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 3 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-378-de-031215>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

Presidente da Câmara realizar esse detalhamento. O episódio demonstrou que o tribunal estava vigilante e poderia voltar a atuar, obstando o andamento do processo.

Foi realmente o que aconteceu pouco tempo depois. Diz a lei do impeachment que após a aceitação da denúncia e sua leitura em plenário, uma comissão especial deverá ser eleita, proporcionalmente, com membros de todos os partidos com representação na Casa.¹¹⁶ De modo diferente ao adotado no caso Collor, contudo, Cunha decidiu que a eleição para 39 dos 65 nomes que comporiam a comissão deveria ser feita de forma avulsa, sem proporcionalidade ou indicação partidária, através de votação secreta. Dessa forma, possibilitou que a chapa vencedora na tumultuada sessão de 8 de dezembro de 2015 – em que houve princípios de briga, quebra de urnas, silenciamento de microfones nos tempos de fala de deputados governistas – fosse formada exclusivamente pela oposição, intitulada “Unindo o Brasil”.¹¹⁷ O controverso trâmite foi logo questionado através da ADPF 378, ajuizada pelo PC do B, o que gerou, no mesmo dia, através de medida cautelar, a suspensão do processo de impeachment até que o STF estabelecesse qual rito deveria ser seguido.¹¹⁸

Naquele mês, no entanto, não era apenas o início do processo de impedimento que explicitava a situação delicada em que se encontrava Dilma Rousseff. No dia 7 de dezembro, chegou ao poder da imprensa o conteúdo de uma carta-desabafo que havia sido escrita supostamente em caráter pessoal pelo vice-presidente Michel Temer e endereçada à Presidente. Nela, Temer demonstrava sua insatisfação pela forma como era tratado por Dilma, afirmando que havia servido apenas como um “vice decorativo”, cuja função era somente manter o PMDB – partido do qual Temer era presidente nacional – alinhado ao governo, além de declarar sua fidelidade e sua convicção de que a petista jamais confiaria nele e no partido.¹¹⁹

¹¹⁶ Art. 19, Lei 1.079/50: Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma.

¹¹⁷ CHAPA alternativa da oposição é eleita para comissão do impeachment. **G1**. 8 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2015/12/chapa-alternativa-da-oposicao-e-eleita-para-comissao-do-impeachment.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹¹⁸ MINISTRO do STF suspende instalação da comissão do impeachment. **G1**. 8 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2015/12/ministro-do-stf-suspende-instalacao-da-comissao-especial-do-impeachment.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹¹⁹ LEIA a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma. **G1**. 07 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

Embora a carta jamais tenha declarado explicitamente um rompimento, as circunstâncias daquele momento – poucos dias após a aceitação do pedido de impeachment, em que o PMDB estava dividido sobre o apoio ao processo – pareciam deixar explícito que, mais uma vez, tal como Itamar Franco no processo contra Collor, o vice-presidente da República demonstrava a intenção de afastamento em relação ao próprio governo de qual fazia parte, já em preparações para se apresentar como uma solução, a melhor alternativa para estabilizar o país – adicionando, assim, mais um incentivo político ao prosseguimento do processo de impedimento.

Os conflitos e controvérsias acerca do impeachment não desapareceram com a paralisação do processo. Pelo contrário, em dezembro de 2015, diversas organizações da sociedade civil passaram a se posicionar sobre o tema,¹²⁰ e as redes sociais lotavam-se com bordões e defesas de ambos os lados, que viriam a ficar marcados na história política recente e que se consolidavam em grandes manifestações de rua – principalmente as do dia 13, a favor do impeachment e as do dia 16, contrárias.¹²¹ De um lado, a oposição e movimentos como o Movimento Brasil Livre (MBL) e o Vem Pra Rua enquadravam o partido da Presidente Dilma e seu governo como os responsáveis centrais pela crise que acometia o país, expondo-os como uma espécie de inimigo a ser derrubado para que o crescimento econômico fosse possível novamente. Por outro lado, o governo, junto de sua militância e organizações sociais, sindicais e trabalhistas, dentre outros, defendia que o impeachment naquelas circunstâncias não possuía base legal e o que se tentava realizar era um golpe institucional liderado por Eduardo Cunha e as elites políticas, movidos por um “antipetismo”.

A cardinal ADPF 378 foi finalmente julgada pelo STF no dia 16 de dezembro de 2015. Com o acordão, redigido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, foram esclarecidos diversos pontos da Lei 1.079/1950 com base não só na Constituição de 1988, mas também no modelo utilizado para o caso de Collor, e estabeleceu-se um rito a ser seguido para o prosseguimento do processo. Dentre os pontos mais importantes da decisão, consolidou-se que o papel da Câmara é meramente autorizador, e foi definido, portanto, que o Senado não está vinculado à

¹²⁰ MOVIMENTOS sociais entregam carta contra impeachment. **Terra**. 10 dez. 2015. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/impeachment/reitores-e-movimentos-sociais-entregam-a-berzoini-carta-contra-o-impeachment,8ccb2e1ddd065dd743d5e93a89e67fc6tro3bj1c.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹²¹ GALINARI, Fabiana Flores de Carvalho. **Ativismo na internet e o impeachment de Dilma Rousseff (as estratégias de convocação dos movimentos pró e contra a presidenta do Brasil, 2014-2016)**. 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/164349>. Acesso em: 31 de maio de 2022.

decisão da primeira casa legislativa, devendo ter uma votação própria para que o processo seja de fato instaurado, somente após a qual ocorre a suspensão cautelar do exercício da Presidência. Ademais, sobre as principais polêmicas do modelo tentado por Cunha, o Tribunal decidiu pela impossibilidade de candidaturas avulsas e votações fechadas, o que anulou, assim, a vitória da comissão anteriormente eleita.

Por conta do recesso de fim de ano e da impetração de embargos de declaração pela Câmara, o impeachment só voltou a correr de fato na casa legislativa em 17 de março de 2016, dessa vez seguindo o rito adequado, que se inicia com a eleição dos 65 membros da comissão especial – observando as indicações proporcionais dos partidos e através de votação aberta simbólica -, que, respeitando o prazo legal de 48 horas, logo se reuniu para eleger o presidente e o relator, que foram, respectivamente, os deputados Rogério Rosso, do PSD, e Jovair Arantes, do PTB.

A partir de então, foram realizadas diligências e oitivas para análise e compreensão da denúncia, com depoimentos dos autores e da defesa da presidente, representada pelo ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, e o advogado Ricardo Lodi – que sustentaram a tese de que as pedaladas não representavam violações à Lei de Responsabilidade Fiscal ou crime de responsabilidade, o que demonstraria a inviabilidade do pedido.¹²² Ademais, após certa polêmica em relação à possibilidade de defender a presidente no processo, o Advogado Geral da União à época, José Eduardo Cardozo, também esteve presente na Comissão, onde destacou o caráter excepcional de um impeachment e argumentou que a abertura do processo contra Dilma teria sido uma ação de vingança pessoal de Eduardo Cunha, o que contaminaria todo o restante do procedimento.¹²³

Finalizadas as diligências, que incluíram também audiências públicas com especialistas, o relator Jovair Arantes apresentou seu parecer favorável à abertura do impeachment no dia 6 de abril. O relatório destacou o que seria a “crise moral” que assolava o país graças às ações do governo, que teria atentado contra a saúde fiscal através das pedaladas e dos decretos não

¹²² EM COMISSÃO especial, Nelson Barbosa rebate tese de "pedaladas" fiscais. **Jornal do Brasil**. 31 mar. 2016. Disponível em: <https://www.jb.com.br/pais/noticias/2016/03/31/em-comissao-especial-nelson-barbosa-rebate-tese-de-pedaladas-fiscais.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹²³ JOSÉ Eduardo Cardozo defende Dilma na comissão do impeachment. **G1**. 05 abr. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2016/04/jose-eduardo-cardozo-defende-dilma-na-comissao-do-impeachment.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

numerados.¹²⁴ Ademais, defendeu a possibilidade de o processo tratar de fatos decorridos no mandato anterior e a não vinculação da decisão de Cunha de aceitar apenas parte da denúncia.

No dia 11 de abril, em uma longa sessão que, como havia sido o padrão em todos os encontros, foi extremamente conturbada e hostil, a comissão especial votou e aprovou o relatório por 38 votos a 27. Dos 7 deputados do PMDB, apenas 3 votaram a favor de Dilma. Curiosamente, tudo aconteceu no mesmo dia em que foi vazado para a imprensa um áudio enviado por Michel Temer aos parlamentares de seu partido, no qual o vice-presidente parecia adiantar o resultado positivo da votação do impeachment e ensaiava uma espécie de discurso como se já se preparasse para assumir a presidência.¹²⁵

Após a leitura do relatório aprovado pela comissão especial e sua publicação no Diário Oficial, o próximo passo do rito é a abertura da sessão para a análise da admissibilidade, com manifestação do relator, da defesa, dos partidos e deputados, seguido pela votação nominal, aberta e por chamada pelo plenário da Câmara dos Deputados, no qual cada parlamentar responde a um quesito com um “sim”, pela admissibilidade da denúncia, “não”, pela inadmissibilidade, ou “abstenção”.

A sessão de discussão sobre a admissibilidade do impeachment de Dilma, iniciada no dia 15 de abril, acabou se tornando a maior da história da Câmara, tendo durado quase 40 horas.¹²⁶ Emblemática e ainda mais histórica, no entanto, foi a sessão do dia 17 de abril, na qual ocorreu a votação definitiva. Com duração de 9 horas e 47 minutos, a sessão, que aconteceu em pleno domingo, foi integralmente exibida na tv aberta, e, por contar com os votos individuais de cada parlamentar, introduziu ao país diversos nomes e diferentes faces do legislativo. Os deputados usaram seus poucos segundos ao microfone para justificar seus votos com menções a suas famílias, valores morais diversos, instituições e causas, exaltação a torturadores, além de bradarem palavras de ordem ou protesto em relação à situação do país e/ou ao impeachment em si. O resultado, além da exibição de uma espécie de espetáculo com tons tragicômicos, foi a

¹²⁴ RELATÓRIO de Jovair Arantes recomenda abertura de processo de impeachment contra Dilma. **Câmara dos Deputados**. 06 abr. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/484934-relatorio-de-jovair-arantes-recomenda-abertura-de-processo-de-impeachment-contradilma/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹²⁵ TEMER divulga por engano áudio de discurso para depois do impeachment. **Agência Brasil**. 11 abr. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/gravacao-de-temer-vaza-com-discurso-para-depois-do-impeachment>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹²⁶ SESSÃO que discute impeachment de Dilma já é a mais longa da Câmara. **G1**. 16 abr. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/sessao-que-discute-impeachment-de-dilma-ja-e-mais-longa-da-camara.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

admissibilidade do processo, por 367 a 137, com sete abstenções e cinco ausentes – eram necessários 342 votos.

A decisão de autorização da Câmara, assim como a denúncia, foi então entregue e lida no Senado, onde foi formada mais uma comissão especial, composta por 21 senadores indicados pelos blocos e partidos. Foram eleitos como presidente o Senador Raimundo Lira, do PMDB, e como relator Antonio Anastasia, do PSDB. Após ouvir acusação e defesa, no dia 4 de maio, o relator apresentou, como já era esperado, seu parecer a favor do recebimento da denúncia em um relatório que buscou defender a legitimidade do instituto e a teórica impossibilidade de que sua utilização pudesse configurar uma espécie de “golpe”. Ademais, tratou principalmente das pedaladas e dos decretos não numerados, deixando de lado as partes da denúncia que se referiam às circunstâncias políticas e aos escândalos da Petrobrás, com o claro objetivo de tornar o processo mais enxuto juridicamente. Nessa mesma linha, argumentou que, ainda que a maioria das pedaladas tenham ocorrido no mandato anterior, haveria de se compreender aquelas cometidas após a reeleição como parte de um processo de “continuidade” da política fiscal adotada pelo governo Dilma, o que tornaria necessário a análise do “conjunto da obra” para a realização do julgamento.¹²⁷

Dois dias depois, por 15 votos a 5, o relatório foi aprovado na comissão especial. No dia 12 de maio, foi levado ao plenário, onde ocorreu a aprovação pelos votos de 55 senadores, com 22 contrários e 2 ausentes. A denúncia contra Dilma Rousseff era, portanto, definitivamente recebida pelo Senado Federal e o impeachment propriamente dito se iniciava.¹²⁸ Por volta de 11h, a presidente foi intimada da decisão da Câmara e afastada preventivamente do cargo por até 180 dias. Michel Temer assumia, portanto, a presidência do Brasil interinamente, enquanto Ricardo Lewandowski, presidente do STF à época, tornava-se Presidente do Senado para os atos relacionados ao processo, conforme dita a Carta Magna.

Entre maio e agosto daquele ano a comissão especial se empenhou em uma ampliada fase instrutória, com o depoimento de testemunhas, análise de documentos, realização de

¹²⁷ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 222.

¹²⁸ Como consolidado na ADPF 378, para que ocorresse a aprovação, eram necessários os votos da maioria simples do Plenário, o que demonstra a não vinculação do Senado em relação ao anteriormente decidido pela Câmara, tendo em vista que, caso o quórum não fosse alcançado, o processo seria extinto.

perícias, entre outros atos.¹²⁹ Após a entrega das alegações finais por ambas as partes, o relator emite novo parecer em favor das acusações, recomendando a pronúncia da Presidente – isto é, que seja de fato submetida ao julgamento -, aprovado na comissão por 14 votos a 5. O relatório também é aceito pelo plenário do Senado, com 59 votos a favor - número já superior aos 54 que seriam posteriormente necessários para a condenação.

Após a declaração de pronúncia pelo plenário, inicia-se na casa legislativa, finalmente, o juízo de julgamento. Inicialmente, a acusação entrega seu libelo acusatório, que é respondido pela defesa com seu documento de contrariedade, ambos contendo o rol de testemunhas desejado. Só então o julgamento de fato é marcado, e, no caso de Dilma, para o dia 25 de agosto. No discurso de abertura da sessão, o presidente em exercício do Senado, ministro Lewandowski, relembrou aos senadores que a partir dali passariam a ter um papel de juízes, devendo, o máximo possível, agir com objetividade e isenção, reforçando o caráter diferenciado que o processo de impedimento adquire quando chega no Senado, como já exposto.¹³⁰

Como dificilmente poderia ter sido diferente, os primeiros dias de julgamento, com a oitiva de testemunhas, foram conturbados, marcados por brigas entre senadores e suspeição de uma das duas chamadas pela acusação. As testemunhas de defesa, dentre as quais o ex-professor de Direito da UFRJ Geraldo Prado e o professor de Direito da UERJ Ricardo Lodi, mantiveram o discurso de que as pedaladas fiscais não incidiam nas previsões de crimes de responsabilidade, e o segundo, após ser questionado sobre a constitucionalidade do processo contra Dilma, afirmou que ela existia em um ponto de vista formal, mas o material parecia estar viciado por avaliações políticas, sendo a pena do impeachment muito gravosa para ser imposta em casos onde pairam dúvidas.¹³¹

No dia 29 de agosto, um dia que certamente ficará reconhecido como um dos mais marcantes da história política e parlamentar do Brasil, 110 dias após seu afastamento, a presidente Dilma Rousseff comparecia ao Senado para prestar depoimento. Em seu discurso

¹²⁹ Nessa etapa, marcada pela instrução probatória, é assegurada a ampla defesa, a possibilidade de intervenção de terceiros e o direito de o acusado não comparecer ao seu interrogatório ou ficar em silêncio caso esteja presente.

¹³⁰ LEWANDOWSKI abre sessão no Senado para julgamento de Dilma. **G1**. 25 ago. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-abre-sessao-do-julgamento-final-de-dilma-no-impeachment.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹³¹ PROFESSOR diz que 'juízo político' não pode ser razão para impeachment. **G1**. 27 ago. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-ouve-professor-da-uerj-como-informante-da-defesa.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

inicial, reafirmou ser vítima de um golpe, relembrou que a perda de maioria no Congresso não é motivo para a queda de um governo no sistema presidencialista, acusou Michel Temer de ser um “usurpador” e Eduardo Cunha de ter iniciado o processo como chantagem.¹³² Em seguida, foi interrogada por 48 senadores - inclusive Aécio Neves, seu adversário na eleição de 2014 – durante 13 horas, nas quais reforçou os seus principais pontos de defesa.

No dia da votação final do impeachment de Dilma, 31 de agosto, uma estratégia do PT e articulada com antecedência até mesmo por senadores de outros partidos foi posta em prática.¹³³ Acontece que, para dar seu voto, cada senador deve responder “sim” ou “não” ao quesito “Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?”, como expõe o Art. 68 da Lei 1.079/50.¹³⁴ Assim, visando diminuir os prejuízos da vindoura condenação da presidente – que, àquele momento, já era praticamente uma certeza -, a bancada do PT apresentou um requerimento de destaque à mesa diretora do Senado para que o quesito fosse dividido em dois. Dessa forma, seria possível realizar duas votações apartadas, de modo que a condenação à perda do cargo não acarretasse automaticamente a inelegibilidade por oito anos.

Após controvérsias e discussões acerca da constitucionalidade, tema já previamente discutido, a medida foi aceita por Ricardo Lewandowski, e a votação foi desmembrada em duas. Por 61 votos a 20, sete a mais que o necessário, o Senado declarou Dilma Rousseff culpada pela prática de crimes de responsabilidade, condenando-a à perda do cargo. Contudo, por 42 votos a 36, foi poupada de sofrer a inabilitação, tendo em vista que não foram atingidos os 54 necessários para tal.

Encerrava-se antecipadamente, portanto, o segundo mandato de Dilma Rousseff, a primeira presidente mulher do Brasil, e Michel Temer assumia definitivamente o cargo. Para muitos setores da sociedade, que não tardaram em confirmar o bordão “tchau, querida”, de forma iludida ou dissimulada, o resultado parecia indicar uma guinada positiva para o país, não

¹³² DILMA aponta 'golpe' e diz que 'só o povo' afasta pelo conjunto da obra. **G1**. 29 ago. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/dilma-discursa-no-julgamento-final-do-processo-de-impeachment-no-senado.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹³³ IDEIA do PT, manobra para 'fatiar' votação foi concebida há duas semanas. **Folha de S. Paulo**. 02 set. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1809519-divisao-comecou-a-ser-discutida-ha-duas-semanas.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹³⁴ No Senado, onde o processo de impeachment adquire caracteres mais jurisdicionais, entende-se que os senadores devem votar com base em sua própria convicção, e, portanto, a votação é nominal e não há orientação partidária sobre o voto.

apenas político-econômica, mas também moral e ética. A partir das medidas que já eram antecipadas, como teto de gastos, reforma trabalhista e previdenciária, enxergavam no horizonte crescimento e recuperação.

Havia, no entanto, quem não conseguisse visualizar o futuro com tanta esperança. Os ecos de um impeachment controverso e de caráter possivelmente golpista, assim como a retomada de um modelo neoliberal, escureciam as possibilidades de um olhar otimista. Anos depois, com o prosseguimento da mesma crise e o surgimento de outras, após novos escândalos de corrupção, deterioração dos indicadores sociais para os menores patamares em décadas, resultados de eleições traumáticos e previsões infelizmente acertadas, parece ser seguro apontar qual das duas percepções pós-impeachment estava mais correta.

IV.2. Um grande acordo nacional

Como visto, os fundamentos legais para o impeachment de Dilma Rousseff foram as pedaladas fiscais e a edição de decretos orçamentários não numerados. Curiosamente, no entanto, para entender e explicitar as verdadeiras dinâmicas por trás do processo, o aprofundamento mais adequado não é em relação às controvérsias jurídicas sobre o enquadramento dessas práticas. Uma narração mais objetiva e descritiva dos fatos poderia sugerir um processo de legitimidade inquestionável, principalmente por conta do aspecto procedimental. Contudo, as movimentações dos mais diversos personagens, assim como o contexto político que marca o momento histórico em que o processo estava inserido, parecem demonstrar que o eixo jurídico e legal foram meros instrumentos formais para alcançar os verdadeiros objetivos por trás do impeachment.

Imprescindível para compreensão das motivações obscuras por trás do processo é uma ligação telefônica que chegou à imprensa no dia 23 de maio de 2016, onze dias após Dilma Rousseff ser afastada interinamente da presidência pela aceitação da denúncia no Senado. Tratava-se de uma conversa gravada em março de 2016 – ou seja, antes mesmo da votação na Câmara - entre Romero Jucá, à época Ministro do planejamento do governo Temer e um dos principais articuladores políticos do impeachment, e Sérgio Machado, ex-presidente da Transpetro, uma subsidiária da Petrobrás, indicado ao cargo pelo PMDB.

Na conversa, os interlocutores mostram-se preocupados com os rumos da Operação Lava-Jato, que, segundo o Senador, buscava acabar com a classe política como um todo, e, a partir dali, teria como alvos nomes que antes não eram visados, como Renan Calheiros e diversos membros do PSDB – como Aloysio Nunes, José Serra e principalmente Aécio Neves, cujo “esquema”, segundo Machado, era de conhecimento geral. A única solução para “estancar essa sangria”, segundo Jucá, seria a mudança de governo através do impeachment.

O peemedebista, que também era alvo de investidas da Lava-Jato, assim como seus aliados, ademais, revela que havia conversado com generais e comandantes militares – que teriam garantido a transição de governos - e com ministros do Supremo Tribunal Federal, que entendiam que a pressão sobre os políticos só diminuiria com a queda de Dilma, pois, sendo a Presidente o alvo ideal para os objetivos da operação, sua permanência significaria que não haveria fim para as ambições dos investigadores. Dessa forma, ambos concluem que a forma mais fácil de solucionar a questão seria Michel Temer assumir a presidência através de um “grande acordo nacional”, “com o Supremo, com tudo”.¹³⁵

É primordial sempre ter em mente que o impeachment é um instituto idealizado para ser excepcional, utilizado apenas quando a permanência de um Presidente é mais danosa ao país e suas instituições do que o trauma advindo de sua queda e uma transição de governo. Portanto, qualquer diálogo que o classificasse como simples medida paliativa para solucionar questões que nada tem de relação com os seus fundamentos legais já seria espantoso e indevido. O cenário se mostra ainda mais indigno, portanto, quando o defensor dessa perspectiva viciada é um dos principais articuladores do movimento que levaria à queda de Dilma, e o líder do partido cujo posicionamento era fundamental para o andamento ou paralisação do processo.

O futuro mostraria que, como algumas vozes já adiantavam, havia muito de deplorável e censurável na Operação Lava-Jato, que de um símbolo de esperança na luta contra a impunidade e corrupção acabou se tornando a exposição de uma das piores faces que o poder judiciário pode ter. Ainda assim, é óbvio que o conteúdo da conversa e das movimentações dos agentes políticos à época não representavam uma atitude republicana visando combater distorções e abusos judiciais. Por isso, a exposição da face suja da operação não exclui o fato

¹³⁵ ÁUDIOS vazados revelam planos de Romero Jucá para abafar Lava Jato. **G1**. 24 mai. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/05/audios-vazados-revelam-planos-de-romero-juca-para-abafar-lava-jato.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

de que a queda de Dilma Rousseff era vista por grande parte do corpo político - e, de forma mais importante, dos seus articuladores – como um meio de garantia de impunidade e manutenção dos seus interesses inconfessáveis através do enfraquecimento da operação. A razão disso é que, apesar de ter sido seu partido extremamente prejudicado, e sua imagem, aliás, largamente afetada, ainda que de forma indevida, Dilma nunca realizou ações que dificultassem as perspectivas e intenções da Lava-Jato. A recondução do procurador-geral da República, Rodrigo Janot, talvez tenha sido a maior comprovação desse fato, tendo em vista que o jurista era grande apoiador e tinha notável proatividade para o oferecimento de denúncias e fortalecimento do método das delações premiadas, característica marcante da operação.¹³⁶

Também na conversa Jucá ironiza a relação de Lula com movimentos sociais, como MST e CUT, e, ao comentar sobre o episódio da nomeação do ex-presidente para o Ministério da Casa Civil, questiona se o político iria dialogar com empresários e se sua presença teria algum efeito positivo na economia. Esse pequeno trecho serve para expor também a insatisfação existente com o estilo dos governos petistas, que, apresentando-se como de esquerda, tendiam a estar mais alinhados com os anseios das classes mais baixas através de políticas que eram tidas como responsáveis pela má situação econômica em que o país se encontrava. Explicita-se, então, um dos pecados originais do instituto do impeachment: o planejamento de sua utilização para a derrubada de um governo com o qual determinado grupo está insatisfeito.

Antes mesmo de assumir definitivamente a presidência, Michel Temer já deixava claro que o seu plano de recuperação representaria uma nova guinada neoliberal para o Brasil. Ainda que os governos petistas, e talvez especialmente o de Dilma, muitas vezes não tenham se distanciado dessa vertente econômica como poder-se-ia imaginar ou desejar, fato é que as medidas consideradas baluartes do governo Temer – reforma da previdência, reforma trabalhista, teto de gastos, etc – caracterizavam-se como um abandono do modelo de estado de bem-estar social, trazendo, assim, grandes prejuízos e retrocessos para as classes mais baixas. Todo esse cenário indica que foi apenas mais uma vez na história recente da América Latina que as elites políticas e econômicas se movimentaram para se contrapor a um projeto mais à

¹³⁶ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 183.

esquerda através da deposição de um governo, algo que a ex-presidente descreveu como um “golpe para atender aos neoliberais e retomar o projeto ultraconservador brasileiro”.¹³⁷

Ainda que qualquer sumarização seja perigosa ao se tratar de um contexto tão complexo e multifacetado, parece razoável então definir esses dois pontos como principais bases e fundamentos reais para o impeachment de Dilma: a tentativa de frear a Operação Lava-Jato e o projeto de retomada do modelo econômico neoliberal.

Como já exposto, a partir das grandes manifestações de 2013 e dos desdobramentos da Lava-Jato, o governo Dilma passou a estar em uma situação extremamente desfavorável no tocante à aprovação. Contudo, ainda assim, a presidente foi capaz de se reeleger em uma disputa notavelmente acirrada contra Aécio Neves, o candidato do PSDB, partido de vertente neoliberal, que mais próximo chegou a interromper os anos de comando petista. Foi a partir do extremo descontentamento de Aécio com a derrota que se iniciou um processo de radicalização no questionamento da legitimidade do governo Dilma - razão pela qual a ex-presidente, em 2015, afirmou ter sido o partido a verdadeira base do impeachment.¹³⁸

Na noite de apuração da eleição de 2014, os números de Dilma só ultrapassaram os de Aécio duas horas após a abertura das urnas, quando 88,9% dos votos já tinham sido contabilizados.¹³⁹ Enquanto a virada ainda não tinha acontecido, criou-se uma expectativa geral da vitória do mineiro, e a frustração pela derrota para um governo com baixíssimos índices de aprovação parece ter alterado o comportamento pós-eleitoral do PSDB, que questionou os resultados através de pedidos de auditoria das urnas e cassação da chapa vencedora, que, anos depois, não obtiveram os resultados desejados pelo partido.¹⁴⁰ A partir de então, as movimentações políticas para deslegitimação e derrubada do governo Dilma passaram a sofrer um processo de radicalização, advindas de diversos setores, até alcançar sua culminação.

¹³⁷ BOLSONARO é fruto de aliança entre neoliberalismo e neofascismo, diz Dilma. **UOL**. 23 abr. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/04/23/dilma-berlim-bolsonaro-critica-brazil-summit.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹³⁸ DILMA diz que PSDB é 'base' do pedido de impeachment. **G1**. 11 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2015/12/dilma-diz-que-psdb-e-base-do-pedido-de-impeachment.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹³⁹ DILMA superou votação de Aécio às 19h32; veja gráfico. **G1**. 28 out. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/dilma-superou-votacao-de-aecio-19h32-veja-grafico.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁴⁰ TSE decide seguir com investigação sobre campanha de Dilma; entenda o que está em jogo. **BBC**. 06 out. 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151006_votacao_tse_ms_ab_rb. Acesso em: 7 de julho de 2022.

A base dessa deslegitimação era o fortalecimento da imagem negativa do governo, que já estava prejudicado perante a opinião pública graças à situação econômica precária e aos escândalos de corrupção que desmoralizavam a classe política. Dessa forma, qualquer fator que adicionasse a esse panorama a ideia de que o país possuía uma administração marcada por desorganização, incapacidade, imoralidade, ou variantes, potencializava a atmosfera social desfavorável à Dilma, enfraquecendo sua força e capacidade política e gerando, assim, um ambiente propício para o impeachment. Não por acaso foi a Presidente pessoalmente afetada por esse movimento. Através da criação de uma áurea pitoresca em relação a sua persona, baseada principalmente em gafes e erros pontuais em seus discursos e/ou entrevistas, que foram repetidamente reproduzidos até o ponto de viralização, enraizou-se no imaginário popular uma distorcida e injusta visão de Dilma Rousseff.

Esse tipo de ação é inevitável na dinâmica entre base e oposição política de um governo e está presente em qualquer administração, ainda que o momento histórico vá influenciar o seu grau de civilidade e razoabilidade. Contudo, por conta de seus papéis institucionais, e consequente necessidade de imparcialidade, existem entidades estatais que não devem participar desse tipo de embate político, principalmente em contextos tão sensíveis e polarizados. O Tribunal de Contas da União é um exemplo de órgão que, no cenário da germinação do impeachment de Dilma, parece ter tido sua conduta desviada dos padrões que deveriam reger sua atuação.

Com efeito, o papel e a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União são constantemente questionados, tendo em vista principalmente sua composição, já que é majoritariamente composto por ex detentores de cargos políticos. Flavio Garcia Cabral, em um artigo onde analisa o cabimento da classificação do órgão como político, acaba por concluir que, embora o delineamento constitucional não pareça permitir que assim o seja definido juridicamente, é notório que a atuação do Tribunal historicamente é extremamente influenciada por pressões e consequências políticas, de tal modo que o exercício de sua mais patente atribuição, o parecer prévio sobre as contas de um governo, por exemplo, é realizado de forma quase que protocolar, sendo a aprovação, na prática, uma medida automática. Isso porque a reprovação criaria uma indisposição não apenas com o governante, mas também com o poder legislativo, que ficaria, portanto, pressionado a também rejeitar, ou precisaria se justificar caso

contrariasse o parecer do órgão.¹⁴¹ É exatamente graças a esse padrão que a rejeição das contas de Dilma Rousseff, em 2014 e 2015, apenas a segunda e terceira vez que o órgão deu pareceres negativo na história, é tão destacável e relevante.

Como anteriormente narrado, o Tribunal de Contas já havia demonstrado uma mudança de percurso ao alterar seu entendimento sobre as pedaladas fiscais, considerando-as, pela primeira vez, ilegais. A partir dessa decisão, Augusto Nardes, ex-deputado federal pelo PP e Ministro relator do parecer sobre as contas de 2014, aproveitando o foco que o órgão havia ganhado no contexto de deslegitimação, destacou-se por, aparentemente retornando aos seus dias de agente político, apresentar um comportamento público de embate e enfrentamento ao governo, afastando-se da conduta apropriada para um julgador e antecipando o resultado do vindouro julgamento.¹⁴² Em diversas entrevistas, buscou estabelecer que qualquer irregularidade fiscal estaria diretamente relacionada a Dilma, o que permitiria sua responsabilização, e chegou até mesmo a rebater publicamente uma das provas da defesa - um documento onde Arno Augustin, ex-secretário do Tesouro, assumia responsabilidade pelas pedaladas -, afirmando que, independentemente do que tivesse sido dito, as contas eram da Presidente.¹⁴³ Demonstrava-se, assim, de maneira explícita, a intenção de Nardes em estabelecer uma ligação direta entre a pessoa de Dilma e as irregularidades cometidas, o que era basilar para a fundamentação e condenação em um processo de impedimento.

A atuação pública de Nardes ficou tão notória que o Ministro do TCU passou a ser visto como uma espécie de opositor e adversário ao governo, ao ponto de uma coletiva ser realizada pela defesa com o intuito de rebater acusações e questionar sua participação no julgamento¹⁴⁴, o que, por sua vez, gerou uma resposta da oposição em forma de uma comitiva multipartidária - na qual estava presente, inclusive, Aécio Neves - que visitou o presidente do órgão como forma de prestar solidariedade ao Ministro e criticar a suposta pressão que o governo estaria realizando. Na ocasião, discursou o senador do PSDB:

¹⁴¹ CABRAL, Flávio Garcia. **O Tribunal de Contas da União é um órgão político?** Revista de Investigações Constitucionais, vol. 7, nº 1, outubro de 2020, p. 237. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/Wvw3JQwFg4JPQfGkTKsgfRc/?lang=pt#>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

¹⁴² MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil.** p. 177.

¹⁴³ 'NÃO adianta o Arno dizer que foi ele, as contas são da presidente', diz TCU sobre 'pedaladas fiscais'. **Estadão.** 25 jun. 2015. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,chega-de-aprovar-contas-com-ressalvas--diz-ministro-do-tcu,1713280>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁴⁴ GOVERNO ataca Nardes e tenta adiar julgamento no TCU. **Veja.** 4 out. 2015. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/governo-ataca-nardes-e-tenta-adiar-julgamento-no-tcu/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

Assistimos uma pressão desmedida do governo federal, do advogado-geral da União, de ministro de Estado sobre Tribunal de Contas. Viemos aqui apenas para prestar a nossa solidariedade a este tribunal, pela forma exemplar como vem conduzindo o seu trabalho. Esperamos, obviamente, que o relatório possa ser votado e aquilo que foi feito, o crime de responsabilidade cometido seja aqui atestado, para que em última instância o Congresso Nacional possa deliberar sobre ele.¹⁴⁵

Esse episódio é ilustrativo de algumas características do contexto desse movimento de oposição e deslegitimação. Inicialmente, demonstra como as bases de enfrentamento ao governo Dilma apoiavam-se organicamente nos momentos em que havia necessidade, sendo fundamental ressaltar que setores da imprensa estavam incluídos nessa linha de frente, como é facilmente constatado pelo modo como noticiavam e narravam tais eventos. Ademais, explicita que a ideia do impeachment estava presente como um intuito a todo momento, sendo sempre um pressuposto-fim de todas as movimentações. Assim, fica claro que, desde a injustificadamente contestada vitória nas eleições de 2014, houve uma inversão dos fatores que pressupõe um processo de impedimento. Em vez de o afastamento ser a consequência buscada após o cometimento de uma infração, era tido desde o princípio como uma meta, buscando-se, no lugar, encontrar motivações que pudessem efetivá-lo.

O governo ainda tentou diversas vezes suspender a análise ou afastar Nardes através de uma declaração de suspeição. No entanto, os pedidos foram negados e o julgamento foi realizado, resultando na rejeição unânime das contas de 2014 do governo Dilma com base no entendimento – controverso, como anteriormente explicitado – de que as pedaladas fiscais representavam operações de crédito entre governo e bancos estatais, e, portanto, eram ilegais, e que a edição de decretos suplementares de crédito em desacordo com a meta factível foi uma ação de má-fé.¹⁴⁶ Como já visto, esse resultado foi imprescindível ao processo de impedimento – cujo resultado, posteriormente, foi publicamente celebrado por Nardes, que afirmou que o país teria, a partir dali, uma ”nova perspectiva”¹⁴⁷ - pois forneceu uma fundamentação jurídica que havia sido sancionada por um órgão oficial.

¹⁴⁵ OPOSIÇÃO visita TCU em desagravo à pressão do governo na véspera da análise das contas. **PSDB**. 17 jun. 2015. Disponível em: <https://www.psd.org.br/ac/oposicao-visita-tcu-em-desagravo-a-pressao-do-governo-na-vespera-da-analise-das-contas-de-2014/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁴⁶ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 179.

¹⁴⁷ MINISTRO que reprovou contas de Dilma comemora impeachment. **Exame**. 12 mai. 2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministro-do-tcu-que-rejeitou-contas-de-dilma-comemora-mudanca-na-presidencia/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

Como já dito, o parecer negativo representou apenas a segunda vez na história em que o órgão decidiu pela rejeição das contas de um Presidente. Parece óbvio, no entanto, que a mudança de posicionamento não significava uma quebra da tradição de o Tribunal de Contas agir tendo em base o cenário e as consequências políticas. Pelo contrário, por todo o contexto já narrado, a rejeição das contas de Dilma naquele momento parecia ser o movimento mais adequado politicamente, e esse fator certamente foi diferencial. O *timing* da alteração no entendimento sobre as pedaladas fiscais é claro indicador dessa influência, e ainda mais o é o fato de que o governo Temer, que sucedeu a Dilma, também se utilizou das mesmas manobras e, ainda assim, teve suas contas aprovadas com ressalvas pelo mesmo órgão, assim como chefes do executivo de outras esferas da Federação.¹⁴⁸ Definitivamente o uso posterior não chegou perto de ser tão expressivo e estratégico como aconteceu no ano de 2014 – e provavelmente jamais voltará a ser. Contudo, a fundamentação para a ilegalidade da prática não dizia respeito à frequência do seu uso, mas sua natureza jurídica e enquadramento legal, o que deveria significar que qualquer utilização futura, ainda que pontual, também estaria contaminada pelo vício.

Como previamente elaborado, a participação de destaque do Tribunal de Contas se destaca pois não cabe ao órgão ou seus membros, ao menos juridicamente e no campo das ideias, realizar manifestações políticas tão expressivas acerca de um governo. Em um modelo como o brasileiro, em que o poder executivo tem uma densa relação de dependência com o legislativo, os posicionamentos de base e oposição são partes integrantes do jogo político. Contudo, evidentemente, esse tipo de dinâmica, principalmente em contextos delicados, não deve ser isento de limites ou princípios - ainda que, nesse campo, esses termos tendam a ter significados mais incertos do que o comum –, e certamente não devem decair para radicalizações antirrepublicanas e visar à corrupção de institutos.

Tendo já sido descritas as ações do PSDB, que iniciaram a radicalização pós-reeleição, é fundamental também destacar o papel do PMDB – atualmente apenas MDB. O partido era cardeal para a base do governo, tendo eleito, para aquela legislatura, somente na Câmara dos Deputados, 66 parlamentares – número menor apenas que o do próprio PT, 70.¹⁴⁹ Isso

¹⁴⁸ OLIVEIRA, J. C. M. M.; FONSECA-SILVA, M. C. **A distopia do TCU frente à apreciação das 'Pedaladas Fiscais' de Dilma Rousseff: A análise política de um Tribunal Técnico.** In: Periódicos Uesb, 2019. v. 13. p. 100-105. Disponível em: <http://anais.uesb.br/index.php/cmp/article/view/8534>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

¹⁴⁹ COMPOSIÇÃO da Câmara dos Deputados. **G1.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/nova-composicao-da-camara.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

significava que, caso a bancada inteira do partido se mantivesse fiel, considerando que a do PT certamente também seria, a aprovação do impeachment já seria impossível. Contudo, no dia da votação, 59 deputados votaram pelo prosseguimento do processo. É verdade que o partido não foi o único da coligação que elegeu Dilma a romper com o governo – efetivamente, 60% dos deputados que faziam parte da base votaram em prejuízo da Presidente.¹⁵⁰ Todavia, foram grandes nomes do PMDB os responsáveis por promover e liderar a orquestração política pelo impeachment. A condução de um deles em especial, Eduardo Cunha, marcou a história parlamentar brasileira como uma das atuações mais arbitrárias e contestáveis de um presidente da Câmara que o país já viu – expondo, no processo, uma das maiores problemáticas que permeia o procedimento do impeachment.

Os atritos de Eduardo Cunha com Dilma se iniciaram ainda no primeiro mandato da Presidente. O deputado federal do Rio de Janeiro foi o líder de um movimento de rebelião dos partidos da base aliada na Câmara, formando o chamado “blocão” em fevereiro de 2014 – ainda que os sinais de insatisfação já fossem sentidos em 2013¹⁵¹. O grupo declarava insatisfação pelo “projeto de hegemonia” parlamentar do PT, que, segundo afirmavam, tomava a parte majoritária das decisões políticas na Casa. Assim, como forma de oposição, o bloco de rebeldes atuou de modo a gerar derrotas para o governo no Congresso, como a abertura da CPI da Petrobrás e a convocação de diversos ministros para prestar esclarecimentos.¹⁵²

Em 2015, com a aproximação da eleição para a presidência da Câmara, o governo Dilma se mobilizou para evitar a adesão de seus aliados à candidatura de Eduardo Cunha.¹⁵³ Contudo, em 1º de fevereiro daquele ano, com um grande número de votos dos partidos da base de Dilma, o deputado do PMDB venceu a disputa em primeiro turno, com 267 votos, enquanto o candidato do governo, Arlindo Chinaglia, do PT, recebeu apenas 136. Em seu discurso de posse, Cunha defendeu a “independência do legislativo” e afirmou que não haveria mágoa ou retaliação pela

¹⁵⁰ BASE que elegeu Dilma é responsável por metade dos votos pró-impeachment. **UOL**. 18 abr. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/18/base-que-elegeu-dilma-e-responsavel-por-metade-dos-votos-pro-impeachment.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁵¹ PARA conter rebelião da base aliada, Dilma vai abrir o cofre. **Veja**. 31 jul. 2013. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/para-conter-rebeliao-da-base-aliada-dilma-vai-abrir-o-cofre/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁵² DILMA enfrenta “rebelião” de deputados da base aliada. **Época**. 15 jul. 2014. Disponível em: <https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/noticia/2014/03/dilma-enfrenta-brebeliao-de-deputados-da-base-aliada-entenda.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁵³ PLANALTO mobiliza 5 ministros para tentar estancar rebelião. **Folha de S. Paulo**. 29 jan. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/206020-planalto-mobiliza-5-ministros-para-tentar-estancar-rebeliao.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

atuação do governo contra a sua candidatura.¹⁵⁴ Todavia, pelo histórico da relação do parlamentar e pela grande derrota sofrida pelo partido, era cristalino que a eleição de Cunha representaria o início de um período conturbado para o governo de Dilma na Câmara dos Deputados.

A vitória do deputado do PMDB pode ter sido traumática para o governo, mas não foi nem próximo de uma surpresa. Já no seu quarto mandato na Câmara, Cunha não poupou gastos em sua campanha para a liderança da Casa, além de ter notoriamente uma grande e potente influência política, não apenas nos círculos de Brasília e de seu próprio partido, mas também para com empresários e doleiros – o que dava a ele uma exímia capacidade de arrecadação de recursos e fundos para os períodos eleitorais, o que já teria supostamente beneficiado cerca de um quinto dos parlamentares da Câmara.¹⁵⁵ Foram essas distintas relações, no entanto, que trouxeram grandes complicações para Eduardo Cunha.

No contexto da Operação Lava-Jato, no início de 2015, o parlamentar foi apontado pelo doleiro Alberto Youssef como destinatário final de propina oriunda de contratos feitos pela empresa e acusado de ter contas na Suíça, utilizadas para movimentar o dinheiro ilegal.¹⁵⁶ Em março do mesmo ano, Cunha compareceu espontaneamente à CPI da Petrobrás e rebateu as acusações, negando haver quaisquer negócios em paraísos fiscais. Contudo, no dia 1º de outubro, foi revelado pelo Ministério Público da Suíça a existência de contas com valores milionárias controladas pelo presidente da Câmara, o que estava em sintonia com a versão do delator.¹⁵⁷ Graças a essas revelações, que demonstraram que o deputado havia mentido sob juramento na CPI, a pedido do Psol e da Rede Sustentabilidade, foi aberto um processo contra Eduardo Cunha no Conselho de Ética da Câmara no dia 3 de novembro de 2015.¹⁵⁸

¹⁵⁴ EDUARDO Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados. **UOL**. 01 fev. 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/02/01/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁵⁵ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 191.

¹⁵⁶ CUNHA foi ‘destinatário final’ de propina, diz delator da Lava Jato. **Congresso em Foco**. 14 mai. 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/cunha-foi-destinatario-final-de-propina-diz-delator-da-lava-jato/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁵⁷ SUÍÇA acha 4 contas atribuídas a Cunha, que sofre pressão. **Gazeta do Povo**. 01 out. 2015. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/suica-acha-4-contas-atribuidas-a-cunha-que-sofre-pressao-6kiynx69za3of83iyikztv0u4/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁵⁸ CONSELHO de Ética instaura processo para investigar Eduardo Cunha. **G1**. 03 nov. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/11/conselho-de-etica-instaura-processo-para-investigar-eduardo-cunha.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

Como o partido com o maior número de deputados na Câmara, o PT possuía 3 parlamentares entre os 21 que compunham o Conselho de Ética. Por isso, para montar uma linha de defesa que impedisse o prosseguimento do processo, era essencial que Cunha tivesse o apoio deles. Pelo histórico, o posicionamento do partido poderia parecer fácil e óbvio. No entanto, existia um fator que tornava a questão muito mais complexa. Apenas dois dias depois do início do processo disciplinar contra Cunha, chegou à Câmara dos Deputados o pedido de impeachment elaborado por Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaina Paschoal. Como já dito, essa denúncia era mais específica e técnica que as previamente apresentadas, e mais gravosa para a Presidente pois, utilizando-se do que foi decidido no mérito do julgamento das contas no TCU, tratava mais detalhadamente sobre os decretos de abertura de crédito suplementar, diminuindo a possibilidade de contestação jurídica por tratar de fatos do segundo mandato e que indubitavelmente eram imputáveis a Dilma – tendo em vista que havia a Presidente pessoalmente os assinado.

Nos bastidores, como o apoio do PT parecia um objetivo cada vez mais inalcançável, Eduardo Cunha utilizou explicitamente o impeachment como moeda de troca. O parlamentar fez pressão no governo, ameaçando abrir o processo se o partido não o auxiliasse com a manutenção do mandato. Com as ameaças, os deputados petistas consideraram, “em nome da governabilidade”, votar a favor de Cunha.¹⁵⁹ Como Michel Temer posteriormente afirmou, a decisão a ser tomada pelo partido nessa votação era decisiva para a abertura ou não do impeachment.¹⁶⁰ Por isso, no mesmo dia em que os três deputados do PT votaram a favor do prosseguimento do processo de cassação de Cunha no Conselho de Ética, o presidente da Câmara dos Deputados aceitou o pedido, dando início ao processo de impedimento contra Dilma Rousseff.

O primeiro passo fundamental para a efetivação do grande acordo que levaria à deposição da primeira mulher a assumir a presidência do Brasil era então dado na forma de uma vingança pessoal. Seria impossível dizer o que aconteceria caso o PT tivesse apoiado Cunha, mas é nítido que um dos mais absolutos poderes do presidente da Câmara foi utilizado como

¹⁵⁹ CUNHA ameaça impeachment, e petistas discutem salvá-lo. **Folha de S. Paulo**. 1º dez. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713215-cunha-ameaca-impeachment-e-petistas-discutem-salva-lo.shtml>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

¹⁶⁰ TEMER: Cunha abriu impeachment porque PT não o apoiou no Conselho de Ética. **UOL**. 27 nov. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/27/temer-cunha-autorizou-impeachment-porque-pt-nao-o-apoiou-conselho-de-etica.htm> Acesso em: 7 de julho de 2022.

chantagem política - o que isoladamente já é um grave sintoma da periculosidade dessa discricionariedade. Decerto, nesse caso existiu uma grande confluência de fatores – se o governo Dilma já não estivesse tão descredibilizado e boa parte da classe política já não se mostrasse entusiasta da possibilidade de impedimento, a ameaça de Cunha provavelmente seria vazia e sem efeito -, porém é manifesto que o início de um processo que pode levar a consequências tão profundas não deveria estar a margem apenas da arbitrariedade de uma só pessoa – especialmente do ocupante de um cargo tão essencial para a dinâmica política parlamentar.

A atuação maculada de Cunha no impeachment não terminou com a aceitação do pedido, no entanto. Pelo contrário, o deputado sabia a importância que seu poder de articulação política teria, e, por isso, buscou, de forma indevida, ser um verdadeiro regente do processo. As acusações contra Dilma traziam certa periculosidade jurídica para além da figura da Presidente. Isso porque as pedaladas fiscais eram mecanismos utilizados por chefes do executivo por todo o país, e a declaração de sua ilegalidade poderia, não fosse controlada ou limitada, trazer enormes prejuízos para governadores e prefeitos – que, como é óbvio, possuem, em maior ou menor grau, influência nos deputados de seus estados. Ademais, Michel Temer, nas ocasiões onde assumiu interinamente a presidência, também havia editado decretos de abertura de crédito suplementar em valores que, inclusive, superavam os de Dilma,¹⁶¹ o que resultou em pedidos de impeachment contra o vice, que, como era de se esperar, não foram sequer apreciados. A atuação de um presidente da Câmara poderoso e influente como Cunha foi essencial para que o foco se mantivesse na Presidente e não houvesse dispersão de consequências - demonstrando, uma vez mais, que os interesses daqueles que comandavam o processo eram completamente parciais e nada se relacionavam com a correção de prejuízos ao país.

O presidente da Câmara também realizou outros atos visando que o impeachment decorresse da maneira que mais fosse favorável para seus articuladores, atribuindo a si próprio poderes que não possuía, visando utilizar manobras lastreadas em questionáveis interpretações regimentais e legais e ignorando, quando convinha, os precedentes do caso Collor. Por exemplo, em resposta a uma questão de ordem, elaborou um rito próprio a ser utilizado para a análise dos

¹⁶¹ TEMER assinou decretos iguais aos de Dilma. Por que ele não é alvo de impeachment. **Nexo**. 29 abr. 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/04/29/Temer-assinou-decretos-iguais-aos-de-Dilma.-Por-que-ele-n%C3%A3o-%C3%A9-alvo-de-impeachment>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

pedidos de impeachment, o que acabou sendo suspenso pelo STF pois essa regulamentação do procedimento deve ser feita através de lei.¹⁶² Ademais, ao discursar na ocasião da aceitação do impeachment, afirmou que só parte da denúncia estava sendo considerada, limitando-a e realizando juízo de valor acerca do pedido, buscando evitar a possibilidade de questionamentos judiciais – medida que, como já narrado, foi corretamente ignorada posteriormente na comissão especial. Cunha também tentou realizar eleição avulsa de parte dos deputados que comporiam a comissão, prevendo que, dessa forma, a maioria seria formado por membros da oposição ao governo. No dia da votação em plenário para o prosseguimento do processo, ignorou o parágrafo primeiro do artigo 17 do Regimento Interno da Câmara¹⁶³, e votou a favor do impeachment, usando seu tempo de fala para pedir que Deus tivesse misericórdia da nação.

Não foi misericordiosa aos bons olhos da nação, no entanto, a própria sessão de votação que autorizou a abertura do processo de impeachment de Dilma. Durante as quase 10 horas de duração, cada deputado, ao votar nominalmente, fazia um breve discurso explicitando as suas razões. O que se destacou para o país, mais até mesmo do que o resultado, que já era esperado, foram exatamente as justificativas dadas pelos parlamentares.

No geral, foram os breves discursos pouco relacionados ao impeachment em si ou seus fundamentos legais. Quando não eram abstratas e gerais, as justificativas assumiam um caráter pitoresco e caricato, além de moralista ou simplesmente imoral – como a ode feita por um deputado do Rio de Janeiro, que viria a ser Presidente da República, ao militar que torturou Dilma durante a Ditadura. A análise estatística feita por Reginaldo Prandi e João Luiz Carneiro, que dividiu as diversas justificativas em 26 categorias, demonstra que as mais frequentes foram aquelas relacionadas à base eleitoral do deputado – com a utilização de termos como “pela minha cidade/estado/região”, “pelo povo da minha região” e variantes, mencionadas por 321 dos votantes -, ao Brasil, de maneira genérica, mencionado por 195 deputados, e aos familiares dos parlamentares, mencionados por 136. Os votos que se fundamentaram no combate à corrupção vieram de 66 deputados, enquanto Deus foi mencionado por 46, e a defesa da instituição família - que, segundo alguns, havia sido destruída pelo Partido dos Trabalhadores

¹⁶² O RITO de Eduardo Cunha para o impeachment. **Politize!** 21 out. 2015. Disponível em: https://www.politize.com.br/o-rito-de-eduardo-cunha-para-o-impeachment/?doing_wp_cron=1651711318.3206670284271240234375. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁶³ Art. 17, § 1º, RICD: O Presidente não poderá, senão na qualidade de membro da Mesa, oferecer proposição, nem votar, em Plenário, exceto no caso de escrutínio secreto ou para desempatar o resultado de votação ostensiva.

– apareceu em 36 votos. Vale citar também menções contrárias ao ex-Presidente Lula e ao PT, feitas por 31 deputados, e à Igreja e fiéis, vindas de 14.¹⁶⁴

Na análise que relaciona as justificativas com quais votos foram dados por cada deputado, algumas discrepâncias nos resultados chamam a atenção, ainda que não surpreendam. Por exemplo, enquanto a corrupção foi citada por 16,1% dos deputados que votaram a favor do impeachment, apenas 3,6% dos que foram contrários mencionaram o termo ou variantes. A democracia foi utilizada como fundamento por 56,2% dos que estavam ao lado de Dilma, e por apenas 3,8% dos contrários. Vale notar também que os discursos que demonstravam oposição direta ao PT e ao ex-presidente Lula, por óbvio, assim como os que mencionavam a instituição igreja, foram feitos exclusivamente por parlamentares que votaram pela continuidade do processo – que, ademais, foram os responsáveis pela esmagadora maioria das justificativas que envolviam a base eleitoral, o Brasil, em abstrato, familiares e Deus. Sobre esse método de análise, concluem os pesquisadores (grifo do original):

Em suma, os que votaram pela admissibilidade do impeachment citaram preferencialmente justificativas que compõem a dimensão *mau governo e corrupção* e as que fazem parte da dimensão *tradição* [base eleitoral do deputado; Brasil; família e parentes; Deus; família brasileira; Igreja]. Os deputados que votaram a favor de Dilma e contra a admissibilidade do impeachment apoiaram seus votos nas dimensões *democracia e legalidade*.¹⁶⁵

Por óbvio, não se podia esperar de breves discursos com curta duração complexas dissertações acerca do impeachment e seus fundamentos. Contudo, como mencionado, grande parte das justificativas pareciam alheias ao processo em si. O mais gravoso é que essas vieram, em esmagadora maioria, daqueles que votavam a favor da sua continuidade. No geral, os parlamentares de oposição portavam-se como se realizassem um dever ético ao apoiar a retirada de Dilma, cuja presença no governo era associada, como havia sido durante todo o processo de deslegitimação e radicalização, à corrupção, incompetência e imoralidade. Foi essa a razão do alto número de justificativas de tom moralista, que demonstravam que o movimento pró-impeachment era também marcado essencialmente por um caráter conservador e antiprogressista - baseado em valores como o cristianismo, exaltação de uma concepção restrita

¹⁶⁴ PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. **EM NOME DO PAI: Justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 33, nº 96, fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/zz6PRYyg6VWKKpVN3Psfx6N/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

¹⁶⁵ *Idem*.

de família, neoliberalismo, antipetismo e antiesquerdismo - que viria a ser dominante no espaço político nos anos seguintes.

Fica nítido, assim, que, embora Eduardo Cunha tenha tomado para si uma posição central na promoção do processo, utilizando ao máximo os poderes que possuía – e até mesmo, como visto, alguns que não possuía – para sua efetivação, as bases políticas e morais do processo já eram dominantes na classe política e bastante disseminadas pelo tecido social, o que foi fundamental para o sucesso do movimento a favor do impeachment. Parece quase supérfluo ressaltar a distorção e incoerência existentes nessas bases justificadoras.

Ainda sobre circunstâncias fundamentais para o sucesso de um impeachment, o precedente Collor parece ensinar uma lição aos casos brasileiros: há maior facilidade quando está presente na equação um vice-presidente distante do governo. Sobre a questão, Eduardo Cunha certamente não pode ser considerado a mais fidedigna das fontes, mas vale pontuar que afirmou o ex-deputado que Michel Temer já liderava as articulações para o afastamento três meses antes desse se efetivar, negociando apoio e cargos para o próximo governo enquanto ainda era vice.¹⁶⁶

Não são apenas palavras de Cunha que argumentam em favor do papel determinante que o vice-presidente teve para o impeachment. Como foi visto pelo áudio de Romero Jucá, assim como nas articulações posteriores e na política adotada por seu governo, a queda de Dilma não era unicamente suficiente. Tão fundamental quanto seria a ascensão de Michel Temer à presidência. A liderança que o peemedebista possuía - o que, afinal, havia sido o motivo para a sua escolha ao cargo de vice em primeiro lugar – seria, na visão do campo político, imprescindível para, além do êxito do processo em si, a realização da retomada do projeto neoliberal e para frear a Lava-Jato – o que também pessoalmente interessava a Temer, que, diferentemente de Dilma, chegaria a ser preso preventivamente pela operação anos depois.¹⁶⁷

¹⁶⁶ TEMER liderava impeachment 3 meses antes do processo, diz Eduardo Cunha em livro; leia relatos. **Folha de S. Paulo**. 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/temer-liderava-impeachment-3-meses-antes-do-processo-diz-eduardo-cunha-em-livro-leia-relatos.shtml>.. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁶⁷ MICHEL Temer e Moreira Franco são presos pela Lava Jato do RJ. **G1**. 21 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/03/21/forca-tarefa-da-lava-jato-faz-operacao-para-prender-michel-temer-e-moreira-franco.ghtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

O episódio que consolidou o afastamento de Temer em relação ao governo, a já mencionada carta endereçada a Dilma, foi apenas a oficialização de uma movimentação que vinha acontecendo nos bastidores, e a sinalização pública de que o vice estava se apresentando como uma alternativa oposta à Presidente – como também era sugerido pelo seu *timing*, tendo em vista que a mensagem foi enviada apenas cinco dias após a aceitação da denúncia contra Dilma. Dias depois, o vice já ensaiava discursos e se comunicava com membros de seu partido como se Presidente fosse, tamanha era a confiança e certeza em relação aos resultados do processo.

Ao final deste, aliás, curiosamente, como já foi narrado, embora tenha sido afastada da Presidência, Dilma não foi penalizada com a inelegibilidade e pôde voltar a ser candidata a cargos eletivos – perdendo a eleição para o Senado por Minas Gerais em 2018, depois de liderar todas as pesquisas.¹⁶⁸ Esse último ato inevitavelmente soou, à época e *a posteriori*, como um modo mínimo de expiação de culpa e aplacamento dos efeitos de um processo que os senadores sabiam ser controvertido e rodeado de motivações ocultas. Sugere também que as supostas infrações pelas quais Dilma estava sendo julgada não promoveram, em suma, um grau tão grande de reprovabilidade, demonstrando que o foco do grande acordo nacional, ao fim e ao cabo, não era este. Foi, também, uma dessas vezes que o direito e o justo se apresentam em desalinho: a repartição das penas definitivamente não tem base legal ou constitucional, mas, no caso concreto, inevitavelmente serviu como forma de dirimir as consequências de uma injustiça.

IV.3. “Com o Supremo, com tudo”

Como visto pelo áudio de Romero Jucá, o pretense acordo nacional para efetivar a derrubada de Dilma não deveria ter como participantes apenas a classe política. Para alcançar a suposta pacificação do país com a ascensão de Temer, era preciso contar também “com o Supremo, com tudo”. O papel da Suprema Corte em um processo de impeachment, assim como o do judiciário, é um tema sensível para a matéria, que foi fundamentalmente integrante das discussões que levaram à idealização da versão moderna do instituto. Por isso, a sua atuação no processo de deslegitimação e queda do governo Dilma pareceu merecer um espaço próprio neste trabalho.

¹⁶⁸ RODRIGO Pacheco e Carlos Viana batem Dilma Rousseff e vão representar Minas no Senado. **Agência Senado**. 07 out. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/07/rodrigo-pacheco-e-carlos-viana-batem-dilma-rousseff-e-va-o-representar-minas-no-senado>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

Em última instância, o principal efeito de um impeachment presidencial é retirar do poder o único agente público que foi eleito com os votos válidos da maioria do eleitorado brasileiro. É, portanto, uma demonstração de contrariedade à vontade popular emanada nas urnas, declarada constitucionalmente como soberana. Logo, não só é fundamental que seja uma ação excepcional e completamente justificada, tendo em vista suas consequências desestabilizadoras, mas também que aqueles que a promovam e julguem sejam adequados para essa função.

Quando o modelo do processo que atualmente é predominante no mundo foi idealizado, na Convenção da Filadelfia, onde os moldes do republicanismo presidencialista eram esculpidos, buscando afastar-se ao máximo de quaisquer semelhanças com o modelo monárquico, a questão de quem seria responsável por julgar a autoridade máxima foi de suma importância. As conclusões são expostas no capítulo 65 de *O Federalista* - compilado de artigos escritos por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, que sumarizam as conclusões da convenção e explicitam os pilares da Constituição Americana.¹⁶⁹

Inicialmente, a resposta mais automática poderia ser o órgão que representa não só o mais alto grau do judiciário, mas também é responsável por resguardar a Constituição, onde o instituto seria previsto. Ou seja, a Suprema Corte. As características e princípios que fazem o poder judiciário ser aquele que detém a atribuição de julgamento e responsabilização de indivíduos comuns, em tese também o fortaleceriam para que servisse de julgador para o Presidente da República. Contudo, a razoabilidade de afastar a maior autoridade eleita de um sistema por mera decisão de juízes é extremamente questionável. A legitimidade dada ao chefe do Executivo é fruto direto da participação eleitoral através do voto, considerada, em um modelo republicano, a representação da vontade popular. Assim, que o fim desta aconteça através exclusivamente da decisão de pessoas não eleitas parece extremamente inadequado.

Ademais, como já desenvolvido, o impeachment é um processo de alto caráter político, e Alexander Hamilton - responsável pelo artigo que tratou do instituto - desconfiava da manutenção da imparcialidade dos julgadores por conta disso. Questionava se teriam coragem de enfrentar a autoridade máxima, e, por conta do pequeno número de integrantes da Suprema

¹⁶⁹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 43.

Corte, se não seria possível o Presidente usar de seu poder e influência para interferir na decisão através da cooptação de alguns dos magistrados – principalmente levando em conta que haveria sido ele o responsável por indicá-los ao cargo. No mesmo sentido, a pequena quantidade de juízes também se mostraria inadequada pra determinar consequências tão gravosas não somente para o acusado, mas para a nação e para a confiança pública. Contudo, um tribunal mais numeroso, ou, ainda, um tribunal ad hoc, formado por pessoas que não ocupam nenhum cargo de governo excepcionalmente para lidar com os casos de impeachment que por ventura surgissem, claramente padeceria de extremas dificuldades logísticas e inconvenientes que impossibilitariam sua execução, assim como representariam um gasto financeiro inviável. Outro problema em ter a Corte Constitucional esse papel, segundo o federalista, seria o fato de que o tribunal já seria o responsável por julgar a autoridade na matéria penal que pudesse ser extraída dos fatos que deram motivo ao impeachment. Portanto, não seria razoável que o mesmo órgão realizasse um duplo julgamento, em contextos e caracteres diversos, do mesmo indivíduo e pelos mesmos fatos, sob o risco de perpetuação de um erro ou injustiça.¹⁷⁰

Por essas razões, entendeu-se que o poder mais legitimado a tomar o papel de julgador seria o legislativo. Afinal, seus membros são mais numerosos e também chegaram ao cargo através do voto, além de serem agentes políticos, o que supostamente os faria ter maior compreensão e discernimento para tratar desse aspecto. Como o Senado, à época, havia sido concebido com a ideia de abrigar indivíduos com mais tempo e experiência na vida pública, acreditava-se que seus membros possuiriam um maior grau de maturidade e prudência, e, portanto, foi o órgão escolhido para julgar o Presidente nos processos de impedimento.

Como já dito, o impeachment estruturado pela Convenção de Filadélfia acabou por ser o modelo seguido no mundo todo por países de república presidencialista. Não poderia ser diferente, portanto, no Brasil, cuja primeira Constituição republicana foi fortemente inspirada pela americana. Assim, nos processos de crimes de responsabilidade do Presidente, a Carta de 1891 deixou de fora o poder judiciário e a Corte Suprema, e deu ao Senado o papel de julgamento. Essa concepção e estrutura foram seguidas pela Lei 1.079/1950, e, posteriormente, pela Constituição de 1988.

¹⁷⁰ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista: um comentário à Constituição americana**. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

Na sistemática pátria dos crimes de responsabilidade, portanto, a atuação do Supremo Tribunal Federal limita-se ao seu presidente, que assumirá, também, a presidência do Senado para os fins do julgamento, conforme o parágrafo único do artigo 80, da Lei 1.079/1950.¹⁷¹ A legislação ordinária e a Constituição não mencionam a possibilidade de tutela ou revisão judicial sobre qualquer aspecto do processo de impeachment, nem mesmo em um sentido negativo, afastando-a. O tema, portanto, é motivo de controvérsias e discordâncias doutrinárias, que se fortaleceram ainda mais no contexto do impeachment de Dilma.

Paulo Brossard, já mencionado no presente trabalho, deixou explícita sua opinião sobre a matéria tanto em sua paradigmática obra quanto em sua atuação como Ministro do Supremo. Para o jurista, a Corte não poderia interferir em aspecto algum do processo de impedimento pois a sistemática constitucional teria dado legitimidade total sobre o assunto para o Congresso Nacional, fazendo com que as decisões da Câmara e do Senado não sejam passíveis de revisão judicial.¹⁷²

A posição mais radical de Brossard, no entanto, não era compartilhada pelos seus colegas Ministros e foi minoritária quando o Tribunal precisou se manifestar acerca da matéria. O voto dominante foi o do ministro Aldir Passarinho, que defendeu:

Embora seja, por certo, o impeachment medida predominantemente política, não podem ser excluídos da apreciação do Poder Judiciário os atos que tendam à apuração dos crimes de responsabilidade que lhe dão causa, que devem encontrar-se vinculados estritamente às normas constitucionais ou legais de natureza procedimental não lhe cabendo, porém, interferir nos critérios do poder discricionário quanto à oportunidade ou conveniência de tal apuração, nem adentrar no mérito de julgamentos que a Constituição Federal limita à exclusiva competência do Senado Federal, como resulta exatamente daquela fixada no inc. I, do art. 52, da Constituição Federal no tocante aos crimes de responsabilidade atribuídos ao Presidente ou ao Vice-Presidente, e aos Ministros de Estado, havendo conexão, após a autorização da Câmara dos Deputados, também privativamente (art. 51, I, da C.F.).¹⁷³

Essa posição, também dominante entre os doutrinadores, foi, portanto, o precedente que regeu a atuação posterior do STF nos casos de Collor e Dilma. Dessa forma, o Tribunal passou a atuar apenas nas questões compreendidas como procedimentais e processuais, preenchendo

¹⁷¹ Art. 80, P.U, Lei 1.079/1950: O Senado Federal, na apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade funciona sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal, e só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

¹⁷² MIRANDA, Gabriel Medeiros de; PRESGRAVE, Ana Beatriz Ferreira Rebello. **O CONTROLE JUDICIAL DO IMPEACHMENT: dilemas e a experiência brasileira**. Direito Público, vol. 16, dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3330>. Acesso em: 5 de julho de 2022

¹⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378**.

as lacunas da legislação especial e interpretando-a conforme a Constituição, exercendo exclusivamente controle formal. Absteve-se, assim, de julgar qualquer demanda que possivelmente tratasse dos méritos dos processos, compreendendo, no geral, que isso representaria usurpação da competência que a Carta Magna atribuiu exclusivamente ao Senado, sendo, conseqüentemente, também uma afronta à separação dos poderes.

Alguns julgamentos foram fundamentais para a consolidação dessa posição. Entre eles, citemos inicialmente o Mandado de Segurança nº 21.689, que determinou a possibilidade de haver controle judicial dos procedimentos do impeachment nos casos de lesão ou ameaça a direitos, como os de defesa e contraditório, além de definir que as duas penas do processo não poderiam ser separadas e que a renúncia do Presidente após a instauração não impede a continuidade do processo, podendo, ainda assim, haver a condenação à inelegibilidade.¹⁷⁴ A já citada ADPF 378 definiu o rito para o impeachment de Dilma, estabelecendo, dentre outros pontos, que o Senado deve fazer uma votação inicial para decidir se recebe a denúncia vinda da Câmara, cuja análise foi definida como meramente política.¹⁷⁵ Vale mencionar também o pronunciamento do ministro Teori Zavascki em uma ação da Advocacia Geral da União que pedia a anulação do processo por conta das ações de Eduardo Cunha:

A segunda circunstância que limita o controle jurisdicional é a natureza da demanda. Submete-se a exame do Supremo Tribunal Federal questão relacionada a processo por crime de responsabilidade da Presidente da República (impeachment), que, como se sabe, não é da competência do Poder Judiciário, mas do Poder Legislativo (art. 86 da CF). Sendo assim, não há base constitucional para qualquer intervenção do Poder Judiciário que, direta ou indiretamente, importe juízo de mérito sobre a ocorrência ou não dos fatos ou sobre a procedência ou não da acusação. O juiz constitucional dessa matéria é o Senado Federal, que, previamente autorizado pela Câmara dos Deputados, assume o papel de tribunal de instância definitiva, cuja decisão de mérito é insuscetível de reexame, mesmo pelo Supremo Tribunal Federal. Admitir-se a possibilidade de controle judicial do mérito da deliberação do Legislativo pelo Poder Judiciário significaria transformar em letra morta o art. 86 da Constituição Federal, que atribui, não ao Supremo, mas ao Senado Federal, autorizado pela Câmara dos Deputados, a competência para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. Por isso mesmo, é preciso compreender também que o julgamento, em tais casos, é feito por juízes investidos da condição de políticos, que produzem, nessa condição, votos imantados por visões de natureza política, que, conseqüentemente, podem eventualmente estar inspirados em valores ou motivações diferentes dos que seriam adotados por membros do Poder Judiciário.¹⁷⁶

¹⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21689**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em: 16 dez. 1993. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

¹⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378**.

¹⁷⁶ MIRANDA, Gabriel Medeiros de; PRESGRAVE, Ana Beatriz Ferreira Rebello. **O CONTROLE JUDICIAL DO IMPEACHMENT: dilemas e a experiência brasileira**.

Essa posição parece, de fato, ser a mais coerente com o atual texto constitucional, que, apesar de como já dito, não tratar em momento algum de interferência judicial no processo de impeachment, tem, como um dos seus mais importantes princípios fundamentais, a inafastabilidade do controle jurisdicional, previsto no inciso XXXV de seu artigo 5º. Por isso, e também pelo papel do Supremo como intérprete e defensor dos comandos da Constituição, a visão mais radical de Brossard parece ser fruto de uma rigidez interpretativa e inadequada com os propósitos do impeachment. Ademais, ainda que parte das decisões já proferidas possam e devam ser questionadas e criticadas, é de se admirar, em nome da segurança jurídica, a manutenção da coerência jurisprudencial da Corte em relação ao tema – ao menos após a Carta de 1988.

Contudo, como bem sumarizado pelo ótimo artigo de Gabriel Medeiros de Miranda e Ana Beatriz Rebello, parte da produção doutrinária e acadêmica nacional sobre o impeachment, ampliada significativamente nos últimos anos, tem ido na direção contrária e defendido a maior possibilidade de intervenção jurisdicional. Isso é consequência direta da extrema turbulência que, como tem sido narrado, envolveu todo o processo contra Dilma, levado a cabo através de fundamentações jurídicas controversas e por articulações que pouco tinham relação com os objetivos republicanos idealizados pelo instituto. Por isso, acabou por se tornar sedutora a ideia de que os vícios e equívocos de mérito existentes em um processo com consequências tão profundas pudessem ser sanados pela via judicial, evitando reincidências futuras.

Os defensores dessa posição argumentam, assim, que as experiências contemporâneas demonstram uma necessidade de haver a correção de desvios através da Corte Constitucional, que resguardaria os procedimentos e direitos envolvidos no processo de impeachment. Há quem tenha utilizado como fundamento para tal a suposta confiabilidade que o Supremo possui perante a população, com base em pesquisa de 2012.¹⁷⁷ Dessa forma, não escaparia da possibilidade de revisão judicial nem mesmo o mérito do processo. Ou seja, segundo essa vertente, seria legítima a anulação da decisão dada pelo Senado quando as ações que deram fundamento ao processo não correspondessem, verdadeiramente, a um crime de responsabilidade, resguardando-se, assim, a tipicidade legal.¹⁷⁸ Nesse sentido, vale a citação:

¹⁷⁷ ANDRADE, Mario Cesar; CAMARGO, Margarida Lacombe. **O controle judicial do Impeachment - As lições que vêm do Norte**. JOTA Info, 14 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-controle-judicial-impeachment-liceos-que-vem-norte-14042016>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

¹⁷⁸ MIRANDA, Gabriel Medeiros de; PRESGRAVE, Ana Beatriz Ferreira Rebello. **O CONTROLE JUDICIAL DO IMPEACHMENT: dilemas e a experiência brasileira**.

Obviamente, o juízo de mérito sobre se a pessoa praticou ou não fato enquadrável como crime de responsabilidade e se deverá ou não sofrer impeachment por isso é decisão soberana do Senado – a questão é que, como não se pode dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa (Gadamer/Streck), não se pode dizer que um fato que não constitui crime de responsabilidade seja enquadrado como crime de responsabilidade, simplesmente por uma vontade política.¹⁷⁹

Por óbvio, a retirada de um Presidente por fatos que não configuram crime de responsabilidade é um grave golpe para a democracia e uma execrável corrupção dos propósitos do instituto, e a possibilidade deve ser combatida com afinco. O impeachment, como já exaustivamente repetido, é medida excepcional a ser utilizada com cautela e em situações com o máximo nível de clareza possível. Como é a tese do presente trabalho, o caso de Dilma de fato demonstra que o aspecto político indevidamente se sobressaiu ao extremo, acarretando na instrumentalização do impeachment para alcançar fins escusos, e foi fundamentado juridicamente em erros que poderiam ser sanados por medidas muito menos gravosas. Contudo, o caminho lógico entre esse pressuposto e a conclusão de que, por isso, o Supremo e o judiciário devem ter maior interferência é equivocado.

Primeiramente, o grau de confiança da população em instituições oficiais é fator extremamente instável e variável. Recente pesquisa de opinião do Datafolha mostra que mais pessoas consideram a atuação do STF ruim ou péssima (35% dos entrevistados) do que boa ou ótima (25%), e o mesmo percentual a considera regular (35%).¹⁸⁰ Apesar dos resultados serem, de fato, melhores que aqueles em relação ao Congresso – considerado ruim ou péssimo por 44% dos entrevistados e bom ou ótimo apenas por 13%¹⁸¹ -, ainda assim claramente são pouco significativos para que se invoque uma suposta legitimação popular para a ampliação do papel da Corte em um processo que como última consequência derruba um governo eleito. Afinal, apesar da baixa aprovação, os membros do legislativo ainda assim são significativamente mais numerosos - o que, em tese, indica maior balanço - e passaram pelo crivo popular através do voto, não chegando ao cargo por meio da indicação do próprio agente que por ventura teriam que julgar. Ademais, nos últimos anos, a atuação do Tribunal tem sido extremamente

¹⁷⁹ BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; VECCHIATTI, Roberto I. **Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar impeachment sem crime de responsabilidade.** Disponível em: <http://emporioidireito.com.br/backup/supremo-tribunal-federal-deve-barrar/>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

¹⁸⁰ APROVAÇÃO e reprovação de ministros do STF seguem estáveis, aponta pesquisa Datafolha. **G1.** 25 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/25/25percent-aprovam-e-35percent-reprovam-atuacao-dos-ministros-do-stf-diz-datafolha.ghtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁸¹ DATAFOLHA: 44% dos brasileiros reprovam desempenho do Congresso. **G1.** 23 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/23/datafolha-44percent-dos-brasileiros-reprovam-desempenho-do-congresso.ghtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

questionada e criticada exatamente por se mostrar crescentemente política, com frequentes acusações de extrapolação na prática de ativismo judicial.

Como já dito, o processo de impeachment tem um caráter dual, e, embora o aspecto político não deva ser dominante a ponto de gerar desvios da finalidade do instituto, ainda é ele parte fundamental. Por isso, ser julgado pelo Supremo resultaria em uma lesiva contaminação dos Ministros com as circunstâncias políticas, que inevitavelmente incidiriam na análise da questão e influenciariam em suas decisões. É nítido que isso também representaria uma subversão dos princípios e fundamentos que regem a atuação do Tribunal e afetaria o futuro comportamento dos magistrados, que, a depender do resultado do julgamento e de como seria recepcionado pela população, teriam possivelmente a confiança e aceitação perante a opinião pública prejudicadas.

Outrossim, é exatamente o caráter político do impeachment que faz com que, como já exposto, não exista na sua dinâmica a tipicidade estrita e direta existente na lógica penal. Além de existirem cláusulas mais abertas e sensíveis à interpretação, um fato justificador do impedimento não deve apenas incidir nas previsões legais de crimes de responsabilidade, mas também ser materialmente danoso para o país e para as instituições a ponto de justificar as consequências desestabilizadoras do processo. Por isso, a depender das circunstâncias fáticas, poderá haver uma ação presidencial que, embora abstratamente corresponda a uma hipótese descrita na lei, não é grave o suficiente para que seja combatida através de um impeachment, tanto por ter consequências diminutas ou insignificantes, quanto por poder ser solucionada por meios menos traumáticos - tal como as pedaladas fiscais. Por isso, não faz sentido a defesa de ser o STF a única esfera capaz de analisar precisamente a adequação da imputação estritamente jurídica - pois, afinal, essa não é e nem deve ser exclusivamente jurídica.

Por esses e outros motivos, é inevitável concluir que existe grande inadequação de o Supremo Tribunal Federal ter a última palavra em matéria de impeachment. Essa possibilidade representaria uma afronta à separação dos poderes e ao texto constitucional, que dá a legitimidade da decisão apenas para o Senado, sem mencionar qualquer participação da Corte. Ademais, em última instância, isso daria ao Tribunal, uma instituição não legitimada diretamente pelo voto, a legitimidade de decidir se um governo eleito permanece ou não no poder. Não é difícil enxergar o descabimento desse cenário.

As supracitadas controvérsias acerca da possibilidade de interferência judicial, seus benefícios e malefícios, são apenas uma das insolúveis problemáticas que permeiam o estudo do impeachment, e que ficam evidentes com os casos recentes ocorridos na América Latina. É, de certa forma, curioso que o caso de Dilma tenha fortalecido a defesa da legitimidade da intervenção do Supremo. Isso porque, embora tenha trazido principalmente uma justificável desconfiança quanto à atuação dos integrantes do legislativo federal, os eventos também lançaram luz sobre graves e perigosas questões que permeiam o poder judiciário.

Como já explicitado, a atuação do STF nas questões específicas referentes ao impeachment de Dilma esteve coerente com seus precedentes, sendo modesta.¹⁸² O Tribunal por diversas vezes deixou de apreciar ações que incidiam sobre o mérito, e limitou-se a manifestações acerca da forma e procedimento. Contudo, isso não muda o fato que foi o poder judiciário - como um todo, não apenas o Supremo – agente fundamental na deslegitimação do governo petista, tornando-se, assim, inevitavelmente, força motriz para a ocorrência e sucesso do processo. Sua atuação foi um dos pontos mais políticos de toda a odisseia, agravando ainda mais o seu caráter corrompido, tendo em vista os princípios e fundamentos que a regem, o que foi extremamente significativo para a negativa alteração do sempre frágil e precário equilíbrio entre os dois caracteres do impeachment.

Se é verdade que foram poucas as decisões e atos judiciais que de fato interferiram no processo em si, também o é que a atuação do judiciário nos anos que antecederam o impeachment, assim como à sua época, ajudou a moldar a “tempestade perfeita” e efetivar o “grande acordo nacional”.

A Operação Lava-Jato certamente foi o principal ponto influenciador do judiciário no impeachment. Como já analisado, a cruzada anticorrupção, iniciada em 2014, foi responsável pelo aprofundamento da descredibilização da política no cenário nacional. Através de métodos que buscavam a crescente publicização de seus atos e efeitos, a operação, com grande auxílio da imprensa, ganhou ares heroicos no imaginário popular, levando às ruas milhares de brasileiros em manifestações favoráveis repletas de pautas dispersas de oposição aos setores políticos. Nem mesmo o campo da ficção ficou imune a essa influência, também auxiliando na criação dessa áurea mítica através de obras como a série *O Mecanismo* e o filme *Polícia Federal*

¹⁸² MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 218.

– A Lei é para Todos¹⁸³ – que acabou se tornando a obra cinematográfica nacional de maior bilheteria no ano de 2017.¹⁸⁴

O fator diferencial e fundamental dos efeitos da Lava-Jato na manipulação da mentalidade popular foi a geração de um maniqueísmo generalista, porém muitas vezes direcionado. Maniqueísta pois a classe política era representada como vilã, indissociável de práticas antiéticas e corruptas, e os agentes promotores da operação, assim como seus apoiadores, enxergados como os detentores de uma moralidade capaz de libertar o país desse mal. Direcionado porque, como ficou comprovado posteriormente através de revelações dos bastidores, diversos atos eram planejados de forma estratégica - não só pela acusação, mas também por atores que deveriam ser imparciais – com objetivo de gerar prejuízo seletivo - não apenas judicial, mas também político - para determinados indivíduos em detrimento de outros.¹⁸⁵

A passagem do tempo mostrou que a força-tarefa da operação em Curitiba, em especial, teve uma atuação extremamente partidarizada e politizada, caracterizada por conservadorismo e oposição ao Partido dos Trabalhadores, tendo como meta prioritária a condenação do ex-presidente Lula, o maior político do país.¹⁸⁶ Os procuradores, em 2018, no mês anterior às eleições, chegaram a atuar para impedir que o petista, à época preso, participasse de uma entrevista jornalística, sob o temor de que a repercussão fosse capaz de auxiliar a volta do partido ao poder por possivelmente fortalecer a campanha de Fernando Haddad.¹⁸⁷

O embate entre Lula e Sérgio Moro, juiz responsável por sua condenação, acabou tomando ares de rivalidade e duelo, com a vitória inicial do magistrado alçando-o ainda mais a

¹⁸³ O filme, que recebeu apoio da própria instituição e teve filmagens realizadas em algumas de suas sedes, retrata personagens reais da política brasileira, sem mesmo alterar seus nomes, e teve, como culminação de sua narrativa, a condução coercitiva do ex-Presidente Lula.

¹⁸⁴ 'POLÍCIA Federal' se torna a maior bilheteria nacional de 2017. **O Globo**. 03 out. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/policia-federal-se-torna-maior-bilheteria-nacional-de-2017-21903444>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁸⁵ MORO advertiu Lava Jato sobre risco de “melindrar” FHC com investigação, diz ‘The Intercept’. **El País**. 19 jun. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/19/politica/1560895434_267120.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁸⁶ RODRIGUES, Fabiana Alves. **Operação Lava jato: Aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.docsity.com/pt/lava-jato-aprendizado-institucional-e-acao-estrategica-na-justica-rodrigues-fabiana-al/7737985/>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

¹⁸⁷ AS MENSAGENS secretas da Lava-Jato: Parte 2. **The Intercept Brasil**. 09 jun. 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/06/09/procuradores-tramaram-impedir-entrevista-lula/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

um patamar de heroísmo aos olhos de parte da população brasileira. O maior político vivo do país era condenado em um processo construído pela colaboração entre acusação e julgador¹⁸⁸ com base em evidências cuja solidez era questionável até mesmo para os que eram responsáveis por apresentá-las.¹⁸⁹ Para muitos, era nítido que a atuação de Moro – que veio a se tornar ministro do candidato à presidência vitorioso graças à inelegibilidade do ex-presidente, causada por sua condenação - consistia em uma cruzada tendenciosa e direcionada. Posteriormente, seria declarada pelo STF a incompetência do foro de Curitiba¹⁹⁰ e a suspeição do juiz¹⁹¹ no julgamento de Lula, o que acarretou na devolução ao petista de seus direitos políticos e possibilitou sua candidatura nas eleições de 2022, para as quais lidera todas as pesquisas nacionais.¹⁹² Esses fatos demonstram a justeza de Fabiana Rodrigues quando afirmou, em sua tese de mestrado, na qual analisa a atuação parcial da Lava-Jato, que os processos da operação “tinham capa”.¹⁹³ Isto é, eram influenciados pelas pessoas que eram alvo de suas ações, cujos nomes aparecem na capa dos autos.¹⁹⁴

Parte desse modo de atuação já se mostrava presente desde o início da operação, em 2014, motivado pelo esquema de corrupção na Petrobrás que ficou conhecido como Petrolão. Como parcela dos envolvidos nos primeiros fatos que vieram à público faziam parte do PT ou possuíam conexão com os governos petistas, o partido foi o mais radicalmente afetado pela descredibilização da classe política fortalecida pela operação, na qual a imprensa teve papel fundamental. Embora a presidente Dilma não estivesse pessoalmente envolvida até então nos fatos relacionados à Lava-Jato, a queda de popularidade do seu governo iniciada com as manifestações de 2013, somado ao chamado “antipetismo” crescente, auxiliaram na formação da atmosfera que possibilitou o andamento e sucesso do impeachment.

¹⁸⁸ REPORTAGEM vaza conversas entre Moro e Dallagnol. **Correio do Povo**. 09 jun. 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/reportagem-vaza-conversas-entre-moro-e-dallagnol-1.344361>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁸⁹ DALLAGNOL não tinha certeza de provas contra Lula, mostram mensagens. **UOL**. 10 jun. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/06/10/dallagnol-nao-tinha-certeza-de-provas-contralula-no-caso-triplex.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁹⁰ PLENÁRIO do STF declara incompetência de Curitiba para julgar Lula. **Conjur**. 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-15/stf-forma-maioria-declarar-incompetencia-curitiba-julgar-lula>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁹¹ STF decide manter suspeição de Moro; processos contra Lula serão julgados de novo no DF. **BBC**. 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57589331>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁹² Fundamental ressaltar que essas decisões ocorreram apenas após a divulgação pela imprensa de conversas entre os procuradores da força-tarefa da Lava-Jato de Curitiba e o juiz Sérgio Moro, que demonstraram a cooperação entre as partes, quando já se fortalecia o processo de desmoralização e desmistificação da operação.

¹⁹³ RODRIGUES, Fabiana Alves. **Operação Lava jato: Aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal**.

¹⁹⁴ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 181.

A influência no processo de deslegitimação do governo e da imagem de Dilma pelo judiciário não se deu, no entanto, apenas de forma indireta e dispersa. Como demonstrado por mensagens trocadas pela força-tarefa de Curitiba, os tempos de determinados atos processuais eram planejados de modo deliberado com vista a causar prejuízo à Presidente e seus aliados, promovendo, como consequência, o impeachment.

O episódio da liberação dos áudios de conversas interceptadas do celular de Lula são um exemplo dessa atuação calculada com fins políticos. No dia 16 de março de 2016, pouco tempo após a polêmica condução coercitiva do ex-presidente, quando já se explicitava que o petista teria complicações vindouras com a justiça por conta de investigações da Lava-Jato, o Palácio do Planalto anunciou que ele seria nomeado ministro da Casa Civil – obtendo, assim, foro privilegiado.¹⁹⁵ Poucas horas depois, o juiz Sérgio Moro – que, com a nomeação, perderia a competência para julgar futuras possíveis ações penais contra Lula – retirou o sigilo das interceptações telefônicas que a Polícia Federal vinha realizando e liberou diversos áudios do ex-Presidente.

Entre o material liberado, havia uma conversa entre Lula e Dilma ocorrida poucas horas antes, onde a Presidente dizia que iria enviar o termo de posse para que o recém-anunciado Ministro utilizasse “em caso de necessidade”.¹⁹⁶ Rapidamente o diálogo tomou conta da imprensa, disseminando a interpretação de que a nomeação teria o viciado objetivo de dar proteção ao ex-Presidente, que passaria então a ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e não poderia ser preso preventivamente por ordens da primeira instância. A suposta manobra causou grande indignação em diversos setores, que, naquela mesma noite, e nos dias seguintes, realizaram manifestações públicas de oposição à indicação e com pedidos de renúncia de Dilma.¹⁹⁷ O governo e seus aliados criticaram a divulgação dos diálogos, afirmando que a exposição da Chefe do Executivo seria uma afronta às suas prerrogativas, e declarando que a

¹⁹⁵ PLANALTO anuncia Lula como novo ministro da Casa Civil. **G1**. 16 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/planalto-anuncia-lula-como-novo-ministro-da-casa-civil.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁹⁶ MORO derruba sigilo e divulga grampo de ligação entre Lula e Dilma; ouça. **G1**. 16 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁹⁷ ÁUDIO com diálogo de Lula e Dilma leva milhares de manifestantes às ruas. **El País**. 18 mar. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/17/politica/1458179601_208300.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

intenção da nomeação era utilizar da desenvoltura política de Lula para fortalecer o governo e reestruturar a base parlamentar com fins de barrar o impeachment.

Lula tomou posse no dia seguinte, mas diversas decisões judiciais liminares de primeira instância, em sede de ações populares, logo determinaram a sustação dos efeitos do decreto de nomeação, suspendendo, assim, a investidura do ex-Presidente.¹⁹⁸ Um dos juízes, o magistrado Itagiba Catta Preta Neto, da 4ª Vara Federal do Distrito Federal, que havia participado de manifestações contrárias a Dilma e feito diversas postagens em uma rede social repudiando o episódio da nomeação, fundamentou a medida cautelar argumentando que o ato seria uma tentativa de indevida intervenção do executivo no judiciário, tendo em vista que teria por objetivo, em tese, interferir nas competências de órgãos desse poder, além de possivelmente representar um crime de responsabilidade.¹⁹⁹

A nomeação do ex-Presidente também foi suspensa pelo ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, em decisões liminares em dois mandados de segurança impetrados pelos partidos PSDB e PPS.²⁰⁰ O magistrado afirmou que teria ocorrido um “ilícito atípico”, e que os áudios divulgados, cujo juízo de valor sobre a legalidade não seria necessário naquele momento, demonstravam que o ato aparentemente legal teria sido realizado com desvio de finalidade:

Tem-se que a Presidente da República praticou conduta que, a priori, estaria em conformidade com a atribuição que lhe confere o art. 84, inciso I, da Constituição – nomear Ministros de Estado. Mas, ao fazê-lo, produziu resultado concreto de todo incompatível com a ordem constitucional em vigor: conferir ao investigado foro no Supremo Tribunal Federal.²⁰¹

Como as decisões que concederam as medidas liminares não chegaram a ser levadas ao plenário do Tribunal e os méritos dos mandados de segurança não foram julgados até que perdessem seu objeto, por conta do afastamento de Dilma, Lula jamais chegou a de fato atuar como Ministro.

¹⁹⁸ MAIS uma liminar suspende a posse de Lula na Casa Civil. **Estadão**. 18 mar. 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,mais-uma-liminar-suspende-a-posse-de-lula-na-casa-civil,10000022066>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

¹⁹⁹ JUIZ suspende nomeação de Lula como ministro da Casa Civil. **Conjur**. 17 mar. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-17/juiz-suspende-nomeacao-lula-ministro-casa-civil>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁰⁰ GILMAR Mendes suspende nomeação de Lula como ministro da Casa Civil. **Conjur**. 18 mar. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-18/gilmar-mendes-suspende-nomeacao-lula-casa-civil>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁰¹ APÓS 3 anos, STF julgará recurso sobre nomeação de Lula como ministro de Dilma. **Migalhas**. 14 mar. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/298138/apos-3-anos--stf-julgara-recurso-sobre-nomeacao-de-lula-como-ministro-de-dilma>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

Nesse episódio, muitas problemáticas da atuação judicial podem ser vistas. Primeiramente, é preciso pontuar as controvérsias sobre a legalidade da gravação e divulgação dos áudios. Fato é que a conversa de Lula e Dilma aconteceu às 13h32, duas horas após o juiz Sérgio Moro ter ordenado que a interceptação telefônica fosse finalizada, 11h12, e também depois da intimação da Polícia Federal acerca da decisão, que ocorreu às 11h42.²⁰² Tendo ocorrido a gravação posteriormente ao fim de sua autorização, foi inevitavelmente dotada de caráter ilegal.

Ademais, juristas defendem que a liberação de áudios interceptados em investigações que envolvam autoridades com prerrogativas de foro – como a Presidente e outros Ministros - não podem ser tornados públicos por decisão de primeira instância sem haver autorização do STF, órgão responsável por julgá-las.²⁰³ Esse argumento foi rebatido por Rodrigo Janot, à época Procurador-Geral da República, que defendeu a legalidade da divulgação afirmando que a comunicação ao STF seria necessária apenas se os áudios demonstrassem indícios mínimos de um fato que pudesse constituir crimes por parte desses agentes.²⁰⁴

O sigilo das interceptações telefônicas é previsto no artigo 8º da Lei 9.296/1996, a Lei das Interceptações Telefônicas.²⁰⁵ A legislação também prevê que o material captado que não possuir utilidade como prova deverá ser destruído²⁰⁶, além de estabelecer como crime a realização de interceptação e a quebra de segredo de justiça sem autorização judicial ou com objetivos não previstos em lei.²⁰⁷ Como as gravações de Lula e Dilma foram realizadas após

²⁰² PF gravou Dilma e Lula após Moro interromper interceptação telefônica. **UOL**. 16 mar. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/16/gravacao-entre-dilma-e-lula-foi-feita-depois-de-moro-decidir-pela-interruptao-do-sigilo.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁰³ DUAS visões: juristas divergem quanto a gravação de conversa entre Lula e Dilma. **BBC**. 17 mar. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160317_juristas_gramos_jp. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁰⁴ JANOT afirma que grampo de conversas de Lula e Dilma foi legal. **Estado de Minas**. 26 mai. 2016. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/05/26/interna_politica,766407/janot-afirma-que-grampo-foi-legal.shtml. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁰⁵ Art. 8º, Lei 9.296/1996: A interceptação de comunicação telefônica, de qualquer natureza, ocorrerá em autos apartados, apensados aos autos do inquérito policial ou do processo criminal, preservando-se o sigilo das diligências, gravações e transcrições respectivas.

²⁰⁶ Art. 9º, Lei 9.296/1996: A gravação que não interessar à prova será inutilizada por decisão judicial, durante o inquérito, a instrução processual ou após esta, em virtude de requerimento do Ministério Público ou da parte interessada.

²⁰⁷ Art. 10, Lei 9.296/1996: Constitui crime realizar interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, promover escuta ambiental ou quebrar segredo da Justiça, sem autorização judicial ou com objetivos não autorizados em lei:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

decisão que comandava a interrupção da interceptação, não se pode dizer que estavam abrangidas pela autorização judicial que inicialmente havia permitido a escuta. O mesmo pode ser dito da sua publicização. Baseado nessas previsões legais, o criminalista Alberto Zacharias Toron, afirmou, à época:

Ainda que o juiz queira abrir o sigilo do inquérito, jamais poderia tê-lo feito em relação às interceptações. Essa divulgação me parece marcada por flagrante ilegalidade. É muito espúrio que um juiz divulgue isso para causar comoção popular. É mais uma prova de que o juiz busca aceitação popular, de que ele busca sua legitimação no movimento popular. Sua aceitação não vem da aplicação da lei, vem da mobilização do povo, o que é muito característico do fascismo, não do Estado Democrático de Direito.²⁰⁸

Defensores da legalidade da gravação e divulgação de áudios que envolvem autoridades com prerrogativa de foro argumentavam que a interceptação não havia sido feita diretamente através de seus telefones, mas por terceiros, ainda que participassem dos diálogos. O processualista penal Lenio Streck rebate, exemplificando:

Imaginemos que, para pegar um presidente, sejam feitos vários grampos envolvendo pessoas que o cercam, como a secretária executiva. A vingar a tese de Moro de que não há mais sigilo [em conversas envolvendo autoridades, desde que elas não tenham sido diretamente grampeadas], todos os segredos da República poderiam ser divulgados. Uma cadeia de contatos que exporiam todo tipo de assunto que o Presidente da República falasse com pessoas sem foro. Quem examinar esse fato à luz da democracia, dirá: Moro foi longe demais.²⁰⁹

O principal ponto a se destacar acerca do episódio, no entanto, é a velocidade dos atos. Como foi narrado, em um mesmo dia ocorreu a oficialização da nomeação de Lula, a gravação de uma conversa potencialmente prejudicial à imagem do governo e a divulgação desta após levantamento do sigilo que a restringia. Moro não aguardou nem mesmo a transcrição dos áudios, ação comandada pela supracitada lei²¹⁰ e fundamental para que se separe o que é ou não útil como evidência. Fica evidente, portanto, que havia um senso de urgência em tornar o diálogo público, o que, pelo seu conteúdo, sugere que o objetivo era criar um ambiente desfavorável para a posse do ex-Presidente como Ministro.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena a autoridade judicial que determina a execução de conduta prevista no caput deste artigo com objetivo não autorizado em lei.

²⁰⁸ SERGIO Moro divulgou grampos ilegais de autoridades com prerrogativa de foro. **Conjur**. 16 mar. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-16/moro-divulgou-grampos-ilegais-autoridades-prerrogativa-foro>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁰⁹ SERGIO Moro divulgou grampos ilegais de autoridades com prerrogativa de foro. **Conjur**

²¹⁰ Art. 6º, Lei 9.296/1996: Deferido o pedido, a autoridade policial conduzirá os procedimentos de interceptação, dando ciência ao Ministério Público, que poderá acompanhar a sua realização.

§ 1º No caso de a diligência possibilitar a gravação da comunicação interceptada, será determinada a sua transcrição.

Novamente, a conclusão sugerida a partir da breve análise dos fatos foi confirmada pelas mensagens trocadas pelos membros da força-tarefa da Lava-Jato - também obtidas de forma ilegal, vale ressaltar. Através delas, tomou-se conhecimento de que muitos outros telefonemas de Lula que tratavam de seu futuro cargo foram também gravados, mas mantidos em sigilo e não divulgados ao público. Neles, o ex-presidente mostrava preocupação e desconforto com a nomeação exatamente por acreditar o ato que poderia ser interpretado como tentativa de fugir da operação. Ademais, reafirmava os fins políticos e suas intenções de buscar uma reaproximação com Temer e o PMDB, de modo a solucionar os problemas que o governo vinha tendo com sua base parlamentar, evitando, assim, o impeachment.²¹¹

A força-tarefa teve conhecimento do convite feito a Lula uma semana antes da sua oficialização. Contudo, curiosamente, o sigilo foi levantado na iminência da posse do ex-Presidente e apenas após ter existido um diálogo com um teor capaz de gerar controvérsias, e ainda com a omissão de trechos fundamentais para a compreensão total do contexto – e que pesariam contra a tese de que a nomeação seria uma forma de driblar a justiça. As mensagens também mostram que membros da Lava-Jato estavam preocupados com a fundamentação a ser utilizada por Moro para o levantamento de sigilo, existindo temor de rebote, possibilidade que foi, contudo, afastada por uma das locutoras, que confiava na imunização provocada pelo apoio popular com que a operação contava naquele momento. Deltan Dallagnol também estava confiante quanto à repercussão do ato, afirmando que, apesar de a já citada questão de o horário das gravações ser juridicamente relevante, esse fator seria insignificante perto do contexto maior, que seria o político.²¹²

Fica novamente nítido, portanto, que, além de ter existido conjunção de objetivos entre juiz e acusação, esses atos foram realizados com o objetivo de potencializar a deslegitimação do governo Dilma, adicionando uma tese que tornaria a nomeação de Lula repulsiva perante a opinião pública, impedindo a sua posse, e evitando, assim, a possível reorganização política pretendida com a intervenção do ex-Presidente. Em uma das mensagens, Dallagnol chega a afirmar que a força-tarefa deveria “descer a lenha” até o dia para o qual a posse estava

²¹¹ CONVERSAS de Lula mantidas sob sigilo pela Lava Jato enfraquecem tese de Moro. **Folha de S. Paulo**. 08 set. 2019, Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/conversas-de-lula-mantidas-sob-sigilo-pela-lava-jato-enfraquecem-tese-de-moro.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²¹² LAVA Jato escondeu gravações para impedir posse de Lula como ministro. **Rede Brasil Atual**. 08 set. 2019. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/09/lava-jato-escondeu-gravacoes-para-impedir-posse-de-lula-como-ministro/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

marcada.²¹³ Como já foi visto, as intenções foram alcançadas. O petista nunca chegou a atuar como Ministro e o episódio gerou uma profunda mancha na já extremamente prejudicada imagem do governo – ainda que, posteriormente, até mesmo a ONU tenha reconhecido a ilegalidade de todo o procedimento de interceptação e quebra de sigilo.²¹⁴

A celeridade com que os fatos ocorreram nessa situação muito contrasta com os casos envolvendo Romero Jucá e Eduardo Cunha. O já exaustivamente citado áudio do Ministro do planejamento do governo Temer foi gravado em março de 2016, mesmo mês em que o imbróglgio envolvendo a nomeação de Lula aconteceu – o evento é até mesmo citado pelo ex-senador.²¹⁵ Ou seja, os motivos espúrios que promoviam parte do movimento a favor do impeachment eram conhecidos pelas autoridades antes da votação que autorizou o andamento do processo na Câmara dos Deputados e antes do peemedebista ganhar um ministério. Contudo, somente em 23 de maio, portanto, dois meses após sua gravação e posteriormente ao afastamento preventivo de Dilma, que os áudios chegaram ao poder da imprensa - através de uma fonte não revelada, mas que é lógico presumir que fizesse parte do alto escalão do Ministério Público Federal - e foram tornados públicos.

Não é adequado confabular acerca de qual seria a influência que a revelação da conversa de Jucá teria caso tivesse ocorrido na época em que ocorreu a gravação, previamente à autorização na Câmara. No entanto, é cristalino que um áudio com esse conteúdo seria benéfico à defesa de Dilma, que vinha exatamente argumentando que o impeachment era uma medida imprópria e promovido por motivações terceiras àquelas que embasavam judicialmente a acusação, como ficou explícito pelo diálogo, principalmente levando em consideração que, como já narrado, o posicionamento do PMDB, partido de qual Jucá era presidente, tinha grande peso para o andamento do processo.

Não foi só no caso de Romero Jucá que os atos do poder judiciário ocorreram em um *timing* curiosamente desfavorável a Dilma. Como já foi narrado, Eduardo Cunha teve papel de liderança na promoção do impeachment e enfrentava complicações na justiça desde antes da

²¹³ LAVA Jato escondeu gravações para impedir posse de Lula como ministro. **Rede Brasil Atual**.

²¹⁴ INTECEPTAÇÃO de conversa entre Dilma e Lula foi ilegal, conclui ONU. **UOL**. 28 abr. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/04/28/interceptacao-de-conversa-entre-dilma-e-lula-foi-ilegal-conclui-onu.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²¹⁵ EM DIÁLOGOS gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato. **Folha de S. Paulo**. 23 mai. 2016. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

abertura do processo. Investigado em inquéritos pelo Supremo Tribunal Federal e com um processo disciplinar correndo no Conselho de Ética da Casa que presidia, o peemedebista foi alvo, em 15 de dezembro de 2015, de mandados de busca e apreensão em sua residência oficial e seus escritórios.²¹⁶ Com base nos documentos encontrados pelas diligências, no dia seguinte, o Procurador-geral da República, Rodrigo Janot, pediu ao STF que fosse determinado o afastamento cautelar do parlamentar de seu cargo como deputado federal, e, conseqüentemente, como Presidente da Câmara, sob o fundamento de que Cunha utilizava de seus poderes para atralhar as investigações da Lava-Jato, intimidando testemunhas e realizando outros atos que visavam prejudicar a operação.²¹⁷

O pedido de Rodrigo Janot foi aceito por Teori Zavascki e posteriormente referendado, por unanimidade, pelo plenário do STF. O Ministro fundamentou a decisão reafirmando que o deputado usava de seu cargo para benefício próprio, e que sua permanência era contrária à dignidade da instituição que representava.²¹⁸ Assim, Eduardo Cunha se tornava o primeiro parlamentar da história a ser afastado e ter seu mandado suspenso pelo Supremo.²¹⁹ No entanto, essa decisão só ocorreu no dia 5 de maio de 2016, isto é, quase 5 meses após o pedido ter sido apresentado, e poucas semanas depois da votação da Câmara dos Deputados que autorizou o prosseguimento do impeachment, e, portanto, logo após Cunha encerrar seu papel no processo.

Como fundamento do pedido de afastamento, Janot citou diversas ações que teriam sido realizadas por Cunha no exercício da presidência da Câmara por interesse pessoal. A abertura do processo contra Dilma, embora tenha sido um ato claro de vingança, no entanto, por óbvio, não foi um deles. A defesa da Presidente, ao questionar a legitimidade do processo, utilizou o mesmo fundamento que deu base para o afastamento do parlamentar, cuja atuação imprópria era e foi notória durante todo o andamento do impeachment. Por isso, argumenta Mafei:

Há um evidente contrassenso em permitir-se afastar uma autoridade do cargo para que ela não manipule instituições para escapar da cadeia, mas tolerar que ela faça exatamente isso bem no processo que leva à destituição da presidente da República.

²¹⁶ POLÍCIA Federal cumpre mandados de busca na casa de Cunha e na Câmara. **G1**. 15 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/12/policia-federal-cumpre-mandado-de-busca-e-apreensao-na-casa-de-cunha.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²¹⁷ JANOT pede afastamento de Eduardo Cunha da presidência da Câmara. **G1**. 17 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/pgr-pede-afastamento-de-eduardo-cunha-da-presidencia-da-camara.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²¹⁸ MINISTRO do STF afasta Cunha do mandato e da presidência da Câmara. **G1**. 05 mai. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/teori-determina-afastamento-de-cunha-do-mandato.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²¹⁹ CUNHA, o primeiro deputado da história afastado pelo STF. **El País**. 06 mai. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/06/politica/1462487188_422479.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

É o reconhecimento, pelo próprio STF, de que o impeachment na Câmara dos Deputados foi conduzido por um político que teve de ser afastado de seu cargo porque abusava de seus poderes para beneficiar a si próprio e prejudicar o partido e a presidente acusada.²²⁰

A atuação viciada de Cunha também deu origem a uma importante discussão, levantada pela ADPF 402, apresentada pelo partido Rede Sustentabilidade que também pedia o afastamento do parlamentar. A ação questiona se é permitido que um réu por ação penal no STF esteja na linha sucessória para ocupar o cargo de Presidente da República. Embora o processo ainda não tenha sido finalizado, graças a um pedido de vista feito ainda em 2017, o Tribunal já formou maioria no sentido da impossibilidade desse cenário, como explicita o voto do relator Ministro Marco Aurélio:

A razão é simples: a teor do disposto no artigo 86 da Carta Federal, admitida acusação contra o Presidente da República, por 2/3 da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo, isso nas infrações comuns. Recebida a denúncia, tem-se como automática a suspensão das funções exercidas. Então, decorre do sistema constitucional ser indevido quem se mostre réu em processo-crime ocupar o relevante cargo de Presidente da República.²²¹

O mandato de Cunha seria posteriormente cassado em definitivo no processo que corria na Comissão de Ética, e o ex-deputado receberia condenações na justiça que somariam mais de 55 anos de pena.²²² Contudo, apesar da infâmia que viria a tomar conta de sua imagem - que transformou o ex-presidente da Câmara em um personagem símbolo de corrupção e deturpação política no país -, o papel mais determinante de Cunha, sua liderança em um processo que derrubou um governo democraticamente eleito, foi exercido de forma plena, sem a oposição das instituições, sem grandes empecilhos ou obstáculos durante sua realização e sem consequências após o seu fim, gerando uma irremovível mancha na história brasileira.

É certo dizer, portanto, que o impeachment em específico decorreu sem maiores intervenções judiciais diretas. Seria possível questionar, com certa justiça, se essa mínima interferência do Supremo em relação aos atos do processo, tendo em vista a ascensão da sua face ativista nos últimos anos, não seria em si uma demonstração de parcialidade quanto aos seus méritos, considerando todas as controvérsias que o permearam – principalmente em

²²⁰ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 238.

²²¹ MAIORIA do STF proíbe réus na linha sucessória da Presidência. **Migalhas**. 03 nov. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/248435/maioria-do-stf-proibe-reus-na-linha-sucessoria-da-presidencia>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²²² COM condenações que superam 55 anos, Cunha depôs sem algemas nem tornozeleira. **CNN**. 09 set. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/com-condenacoes-que-superam-55-anos-cunha-depos-sem-algemas-nem-tornozeleira/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

relação à condução de Cunha. Contudo, como foi enunciado, a extrapolação da participação do judiciário é inadequada e potencialmente perigosa. Por isso, não seria coerente argumentar como poderia o Tribunal ter atuado para evitar o trágico resultado indevido.

Ainda assim, desde a influência na mentalidade social provocada pela Operação Lava-Jato, até o cálculo minucioso do tempo de atos judiciais, passando por declarações diretas de Ministros da Corte Suprema que demonstravam antagonismo ao Partido dos Trabalhadores e seus governos, gerando bordões que foram utilizados exaustivamente pelos opositores, como “sindicato de ladrões”²²³, é inegável que foi o poder judiciário parte integrante da corrente política de deslegitimação do governo Dilma que fortaleceu a narrativa e possibilitou o sucesso do impeachment.

IV.4. O apoio popular

As definições mais consensuais de presidencialismo possuem dois fatores como fundamentais para a configuração desse sistema: um Presidente eleito pelo voto popular e um mandato limitado por um tempo determinado.²²⁴ O impeachment, um instituto cuja versão moderna é essencialmente presidencialista, tem como efeito uma exceção a essas duas regras. Afinal, tira do poder o representante maior eleito antes do fim da duração prevista para seu governo. Por isso, para que não seja uma espécie de sabotagem interna ao próprio sistema, os processos de impedimento devem ser excepcionais e inevitavelmente possuem intrínseca relação com o apoio popular - que, ao menos em abstrato, parece ser o fator mais legitimado a contrariar à vontade expressa pelas urnas.

Kathryn Hochstetler, em sua análise sobre a instabilidade dos governos presidencialistas da América Latina entre 1978 e 2003 - ou seja, após o encerramento da era dos golpes militares e com o início das redemocratizações - percebeu que, efetivamente, o apoio popular foi fundamental em praticamente todos os casos em que existiu um encerramento precoce de uma presidência - através de um impeachment de fato ou outros recursos. Os efeitos significativos

²²³ “TRANSFORMARAM o país em um sindicato de ladrões”, diz Gilmar Mendes. **Gazeta do Povo**. 13 ago. 2015. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/transformaram-o-pais-em-um-sindicato-de-ladros-diz-gilmar-mendes-dyn0bmqgk1w80gmymj0g114x2/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²²⁴ Hochstetler, Kathryn. **Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, no 72, 2007, p. 09-46. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/QwDn39BJdqZ474LXjFDWJTh/?lang=pt>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

desse apoio ocorriam quando era expresso por massivas manifestações públicas, através da tomada de vias de centros urbanos em longas marchas de protesto - cujo caráter pacífico, a radicalidade ou a justiça são variáveis a depender do caso em específico. Na verdade, o estudo demonstrou que não houve êxito em nenhuma das vezes em que o legislativo, por si só, sem um forte respaldo do povo, tentou operar manobras para derrubar um governo:

Enquanto tanto elites políticas quanto massas populares têm tentado afastar presidentes prematuramente, todas as mobilizações bem-sucedidas de quedas presidenciais incluíram participantes da sociedade civil, que exigiam nas ruas a saída dos presidentes. (...) fracassaram todas as cinco tentativas de afastar presidentes que ocorreram exclusivamente no Legislativo. Essas observações sugerem que o protesto de rua é decisivo, ao menos nas etapas finais das quedas presidenciais. Os protestos pelos participantes da sociedade civil, com ou sem ação legislativa paralela, parecem ser o poder moderador dos novos regimes civis.²²⁵

Pérez-Liñán, assim como outros estudiosos, também apontam o apoio popular como um aspecto marcante do período de instabilidade democrática que vive a América Latina pós-redemocratizações.²²⁶ Como consequência da legitimidade expressa por uma população que demonstra potente oposição ao governo que ela mesmo elegeu, os parlamentares se sentem mais confortáveis para adotar medidas reais visando a derrubada de um Presidente, utilizando o apoio popular como um constante argumento, ainda que para manobras incertas e indevidas. Pela mesma lógica, a queda de popularidade de um governo faz com que os diversos setores da sociedade fiquem menos propícios a defendê-lo ou apoiá-lo publicamente, sob o risco de sofrer também os efeitos negativos da contrariedade popular. Essa conjunção diminui as possibilidades políticas do Presidente que sofre a crise e gera o ambiente propício para que aconteça um impeachment.

Existe, portanto, uma conexão complexa entre esses dois fatores que são determinantes em um processo de impedimento, o apoio popular e a atuação legislativa. No sistema brasileiro, marcado pelo "presidencialismo de coalizão", no qual a governabilidade do chefe do executivo federal depende imprescindivelmente de uma relação saudável com o Parlamento, essa conexão torna-se ainda mais diferencial. Como é notório, o Brasil possui uma quantidade excessiva de partidos políticos, o que acaba refletindo em uma fragmentação no Congresso.²²⁷ Assim, para

²²⁵ *Idem.*

²²⁶ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **IMPEACHMENT OR BACKSLIDING? Threats to democracy in the twenty-first century.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 33, no 98, dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/5fNc9G8V36HhP8c4NQYjtxK/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

²²⁷ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.** Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

que seja possível aprovar os projetos de seu interesse, um governo precisa formar coalizões com um grande número de legendas – com a maioria dos quais, como mostra a história recente, não está nem mesmo ideologicamente alinhado.

Efetivamente, essa fragmentação cria um grande número de partidos que não possuem ideologia definida, sendo assim comumente chamados de "partido pega-tudo" ou "partidos fisiológicos".²²⁸ Desde a redemocratização, o maior exemplar dessa característica é o PMDB, formado por membros de posicionamentos díspares, que atuou como base de diversos governos, ainda que ideologicamente apartados. A legenda, então, por conta de seu tamanho e influência política legislativa, é fundamental para qualquer Presidente que venha a ser eleito. Não é o único, no entanto, a assumir esse tipo de postura. Pelo contrário, o bloco chamado de "Centrão" é assim denominado e caracterizado exatamente por essa atuação efêmera, deslizando entre posicionamentos a depender do que é mais favorável dadas as circunstâncias - embora seja cristalino que, verdadeiramente, estão à direita do espectro político, agindo em interesse próprio ou em benefício daqueles que os apoiam financeiramente.

Essa circunstância é delicada em qualquer momento político no país, visto que obriga um governo a ceder e perder parte de sua coerência programática em nome da chamada governabilidade. Em períodos excepcionais e sensíveis, essa relação se torna ainda mais gravosa. Isso porque essas facções, sem estabilidade ideológica e de fidelidade extremamente variável, acabam por agir através de um cálculo político, visando o que for mais positivo no contexto específico - e o apoio popular é uma variável importantíssima para chegar a uma conclusão. Assim, em sistemas marcados por essas características, é mais fácil que processos de impedimentos injustos ou desnecessários sejam levados a cabo pois, se em dado momento, o entendimento for que a medida tem apoio da maioria da população - ou, ainda, que ao menos não vá sofrer oposição de uma parcela significativa desta - esses partidos tenderão a agir de modo parcial, colocando os benefícios próprios acima dos reais fundamentos e propósitos do instituto do impeachment.

Rafael Mafei defende, no entanto, que, ao menos sob a recente perspectiva brasileira, essa relação não é tão intuitiva. Argumenta que não é simplesmente a demonstração inicial de

²²⁸ BRAGA, Sérgio; NICOLÁS, Maria Alejandra. **Prosopografia a partir da web: avaliando e mensurando as fontes para o estudo das elites parlamentares brasileiras na internet**. Revista de Sociologia e Política, v. 16, n. 30, 2008.

apoio popular que faz o Congresso, como consequência, agir na direção de afastar um governo. Ao contrário, afirma que, na maioria das vezes, é a população que, inicialmente, precisa enxergar nos parlamentares a pré-disposição a agir, para que, só então, tenham combustível para realizar grandes manifestações públicas. Entende o autor, portanto, que, quando não há demonstração de possibilidade fática de ação política, o povo tende a ter menos energia para pressionar e exigir em escala massiva, como se presumissem que o esforço seria em vão e não resultaria em efeitos concretos. Utiliza como demonstração dessa tese o fato de ambos os governos que sucederam o de Dilma, embora tenham sido manifestamente impopulares, não terem sofrido a mesma oposição nas ruas, e, embora tenham existido nos dois casos certo número de manifestações públicas, essas não tiveram fôlego para se tornar um movimento constante e organizado, com consequências visíveis.²²⁹

Encontrar padrões e regras gerais que expliquem eventos políticos e históricos será sempre um desafio, principalmente quando em situações excepcionais que possuem diversas circunstâncias específicas que ampliam sua complexidade. Então, não é necessário que uma leitura esteja correta e a outra completamente equivocada. O caso brasileiro, no pós-Dilma, como argumenta Mafei, realmente parece mostrar que a contrariedade popular não é necessariamente o movimento a priori que resulta, a posteriori, na atuação parlamentar no sentido de oposição a um governo. Por óbvio, embora o autor foque na atuação do legislativo, muitos outros fatores também se alteraram após a queda da Presidente, e o governo Temer, por exemplo, ainda que extremamente impopular, não estava, curiosamente, envolto na áurea de deslegitimação que tanto assombrou a petista - ainda que fosse ser extremamente mais justificada para o caso do peemedebista. Ademais, como será visto, o acontecimento recente de um impeachment foi utilizado como justificativa para que outro não se iniciasse logo em seguida, gerando ainda maior instabilidade. Sejam quais forem as formas que essa interconexão se demonstra, é cristalino que o posicionamento popular foi aspecto fundamental para a efetivação do processo contra Dilma, como será narrado a seguir, partindo dos movimentos que tomaram as ruas brasileiras em 2013.

As manifestações de junho de 2013, que marcaram um momento de extrema efervescência social, como demonstra André Singer, foram um evento extremamente multifacetado. Inicialmente localizado e com fundamentação específica, o movimento logo se

²²⁹ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 203.

expandiu para uma escala nacional, transformando-se em uma possibilidade generalizada de demonstração de insatisfações populares esparsas em relação a diferentes aspectos problemáticos do país. Assim, uma pauta que anteriormente era específica tornou-se múltipla e variável, e as mesmas ruas foram tomadas por pessoas de posicionamentos diametralmente opostos. Nesse contexto, organizações e setores da sociedade de caráter conservador e liberal aproveitaram para cooptar o momento e dar a ele uma face de oposição e extremo questionamento aos governos petistas.²³⁰

O caráter fragmentado e excepcional desse momento torna qualquer análise extremamente complexa, mas circunstâncias como a realização futura dos grandes eventos esportivos no país, ao mesmo tempo que a economia prejudicava a qualidade de vida da população, desde os mais pobres até a classe média, assim como o, à época, recente julgamento do escândalo de corrupção do Mensalão, davam ao movimento um caráter generalista de contrariedade aos partidos políticos, aos diferentes governos, até mesmo estaduais e municipais. Enfim, à política como um todo. Não é difícil entender, assim, como a pauta anticorrupção acabou por se tornar a dominante.

Como argumenta Singer, a pauta anticorrupção tem um caráter extremamente intuitivo que a faz ser um catalisador de movimentações de massa. Assim, ela se torna um fácil inimigo comum, e um alvo a ser extremamente distorcido, principalmente quando também há um fortalecimento do movimento de negação da política. Afirma o autor:

A vantagem da bandeira anticorrupção é que ela penetra em todas as camadas sociais, pois flui com facilidade pelo senso comum. Quem pode ser a favor da corrupção? As camadas médias tradicionais nutrem o preconceito de que a falta de instrução das camadas populares as levaria a aceitar a corrupção (o que é duvidoso) em troca de benefícios. Em todo caso, o “rouba, mas faz”, com o qual se procurou caracterizar nos anos 1940 a ação de Adhemar de Barros, na última quadra, mais ou menos sutilmente, tem servido para enquadrar o lulismo. Ao mesmo tempo, a direita estabelece uma relação entre a corrupção e as carências sociais, buscando convencer os setores populares de que se ela fosse varrida para fora da casa haveria recursos para todos viverem bem. Trata-se de um argumento falacioso, mas intuitivo.²³¹

²³⁰ SINGER, André. **Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas**. Novos Estudos - CEBRAP, nº 97, novembro de 2013, p. 23-40. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/6WV7TBcKVrbZDdb7Y8mFVZp/?lang=pt>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

²³¹ *Idem*.

Exatamente por essas características que a existência de escândalos ou ao menos suspeitas de corrupção são fatores que também se mostraram como um padrão para a promoção de movimentações populares nos casos de instabilidade na América Latina.²³²

Pesquisa Ibope realizada na segunda semana das chamadas “jornadas de junho de 2013”, quando já havia ocorrido a dispersão dos fundamentos iniciais do movimento, mostrou que a insatisfação geral com a política era, de fato, um dos principais motivos para a presença dos manifestantes. Quando levado em consideração todas as razões dadas por cada um dos entrevistados – e não apenas a primeira citada –, o “ambiente político” foi mencionado como justificativa por 65%, e praticamente metade desses fez referência específica à corrupção e desvio de recursos. Os outros pontos citados, como administração pública, saúde, educação, segurança pública, também estão diretamente relacionados a um sentimento de descontentamento com os agentes políticos e seus governos.²³³

Sendo assim, não surpreende que um dos efeitos do movimento tenha sido a queda de aprovação dos políticos em geral.²³⁴ A gestão de Dilma, por exemplo, de acordo com pesquisas do Ibope, era considerada boa ou ótima por 63% dos brasileiros em março de 2013, e ruim ou péssima para apenas 7%, seu melhor índice histórico. Os números positivos passaram a diminuir em junho, com as jornadas, e logo após seu fim, em julho, os percentuais se igualaram: 31% dos entrevistados avaliou como boa ou ótima e 31% como ruim ou péssima. A partir de então, os números da petista cresceram timidamente antes do radical decréscimo em 2015, mas jamais voltaram a ter o patamar positivo que possuíam antes das manifestações.²³⁵

O sucesso do “sequestro de pauta” realizado por grupos à direita, junto da potência das manifestações, teve também como consequência o fortalecimento de ideias e movimentos ligados a esse campo ideológico, que passou a se organizar e ascender nos anos seguintes.²³⁶

²³² HOCHSTETLER, Kathryn. **Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul.**

²³³ VEJA pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes. **G1**. 24 jun. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²³⁴ SINGER, André. **Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas.**

²³⁵ GOVERNO Dilma tem aprovação de 39%, aponta pesquisa Ibope. **G1**. 18 nov. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/governo-dilma-tem-aprovacao-de-39-aponta-pesquisa-ibope.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²³⁶ OLIVEIRA, Caroline. **Impeachment 5 anos: a relação entre junho de 2013 e a ascensão da extrema-direita.** Brasil de Fato, São Paulo, 18 abr. 2021. Disponível em:

Ao mesmo tempo, o papel fundamental que as redes sociais tiveram na mobilização dos manifestantes, a ponto de 77% de entrevistados afirmarem tê-las utilizado como fonte de informação sobre o movimento²³⁷, já demonstrava a sua potencialidade como forma de organização, posicionamento e manipulação política, o que logo viria a se transformar em um ponto indissociável à atuação nesse campo, tendo profunda influência nos períodos eleitorais subsequentes.

As jornadas de 2013, então, reacenderam uma chama de participação popular, rememorando ao povo a possibilidade e a potencialidade que possuem massivas manifestações públicas em centros urbanos - que não aconteciam em proporções significativas no país provavelmente desde o impeachment de Collor. Por isso, nos anos seguintes, voltaram a se tornar parte costumeira da expressão política pública, com uma frequência elevada, e partindo de diferentes segmentos. Foi também, como adiantado, catalisador da mentalidade antipolítica e antipetista, ampliada pelo início da Operação Lava-Jato, em 2014 - fatores que foram fundamentais para a queda de Dilma e para o resultado das eleições posteriores.

Poucos dias após a reeleição de Dilma em 2014, já acontecia o início da onda de protestos públicos de oposição que marcaram o segundo mandato da Presidente. Majoritariamente organizadas pela internet, por grupos como Movimento Brasil Livre, Vem Pra Rua, Revoltados Online, entre outros, as manifestações apoiavam-se nos avanços da Operação Lava-Jato, além de alegar fraudes nas eleições e já começarem a demonstrar apoio a um possível impeachment - além de, eventualmente, haver a defesa de medidas como intervenção militar.²³⁸ Esse processo apenas se intensificou em 2015, com protestos se tornando cada vez mais frequentes e alcançando escalas grandiosas, facilitadas por fatores como a publicidade realizada pela mídia e a aderência de partidos, políticos, atletas e artistas, que ajudavam a propagar, de forma generalista e pouco consciente, as bandeiras do movimento através das redes sociais.²³⁹

<https://www.brasildefato.com.br/2021/04/18/impeachment-5-anos-a-relacao-entre-junho-de-2013-e-a-ascensao-da-extrema-direita>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²³⁷ VEJA pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes. **G1**.

²³⁸ MANIFESTANTES fazem ato contra Dilma na Avenida Paulista. **G1**. 15 nov. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/11/manifestantes-ocupam-avenida-paulista-em-protesto-contradilma.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²³⁹ ARTISTAS, boleiros e políticos vão a Copacabana pedir a saída de Dilma. **Veja**. 13 mar. 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/artistas-boleiros-e-politicos-vaio-a-copacabana-pedir-a-saida-de-dilma/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

O mês de março de 2015 possivelmente foi o mais significativo para essa mobilização. No dia 8 daquele mês, durante um pronunciamento de Dilma para a TV pelo Dia Internacional da Mulher, aconteceu o primeiro “panelaço” contra a Presidente – o que representou a inauguração desse tipo de protesto, que veio a também se tornar comum nos anos seguintes, contra os diferentes governos. Poucos dias depois, em 13 de março, aconteceram manifestações em todo o país contra o governo e a favor do impeachment, reunindo, no total, mais de 2 milhões de pessoas – com estimativas de 1 milhão apenas em São Paulo.²⁴⁰ Essa data ficou marcado por ter sido a primeira vez que os protestos direcionados contra Dilma atingiam números massivos comparáveis aos de 2013.

Pouco menos de um ano depois, em 13 de março de 2016, impulsionada pela definição do rito do impeachment pelo Supremo Tribunal Federal e pelo forte avançar da atuação da Operação Lava-Jato contra o ex-Presidente Lula, a oposição realizou a maior manifestação da era democrática do país, com cerca de 3.3 milhões de pessoas, ao total, protestando em todos os estados da Federação contra o governo Dilma e a favor de seu impedimento.²⁴¹ Na mesma data, em um número bem menos expressivo, como também era praxis, aconteceram algumas manifestações a favor da Presidente, que não chegaram a ter grande impacto midiático.²⁴²

Essa onda de protestos marcou o segundo mandato de Dilma em sua completude, tendo início já durante as eleições de 2014 e perpassando todo o tramitar do processo de impedimento. No geral, embora multipartidárias, possuíam, ao menos advinda de seus organizadores, clara tendência liberal e conservadora, com apoio dos diversos segmentos de direita, que impulsionavam a narrativa de que o Partido dos Trabalhadores era o grande inimigo a ser combatido, responsável pela corrupção e incapacidade de gestão que seriam os responsáveis pelos problemas do país. Assim, por outro lado, a Operação Lava-Jato, personificada na figura de seu maior “herói”, o juiz Sérgio Moro, recebia a glorificação pelo papel que cumpria na batalha contra os corruptos. Consolidava-se, assim, outro pilar fundamental para o processo de deslegitimação do governo Dilma, tendo em vista que, embora também tenham ocorrido

²⁴⁰ MANIFESTANTES protestam contra Dilma em todos os estados, DF e exterior. **G1**. 15 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/manifestantes-protestam-contradilma-em-estados-no-df-e-no-externo.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁴¹ MANIFESTANTES fazem maior protesto nacional contra o governo Dilma. **G1**. 13 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestacoes-contragoverno-dilma-ocorrem-pelo-pais.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁴² MANIFESTANTES fazem atos a favor do governo Dilma, Lula e PT. **G1**. 13 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestantes-fazem-atos-favor-do-governo-dilma-lula-e-pt.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

diversas manifestações a seu favor, o panorama geral que inevitavelmente era dominante na percepção do momento histórico era que a saída da Presidente era desejada pela maior parte da população brasileira.

Embora inevitavelmente tenham sido exemplares grandiosos da capacidade de expressão política pública, as manifestações foram dominadas por uma áurea apolítica ou despolitizante. Isso não se dava apenas por terem uma pauta antipolítica, mas também porque as reivindicações e bases que as fundamentavam eram, no geral, extremamente difusas e pouco alinhadas com a realidade. Grande parte dos manifestantes, assim, usualmente demonstravam conhecimento superficial não só sobre as motivações de fazerem parte do movimento, mas sobre as circunstâncias da realidade do país e as consequências de seus pedidos, comprovando a reprodução acrítica de discursos e palavras de ordem que eram compartilhadas massivamente nas redes sociais por aqueles que promoviam o segmento popular do movimento pró-impeachment.²⁴³

Esse descompasso é facilmente constatado ao se analisar as diversas pesquisas realizadas com manifestantes durante os protestos. Entre os presentes na Avenida Paulista no dia 15 de março de 2015, 47% declararam que protestavam contra a corrupção, enquanto 27% o faziam pelo impeachment e 20% contra o PT.²⁴⁴ Em 12 de abril, 77% dos manifestantes acreditavam que deveria haver a abertura do processo de impedimento graças aos resultados da Operação Lava-Jato – que, vale repetir, não havia feito nenhuma investida contra a pessoa da Presidente - resultado maior que a pesquisa feita com a população em geral, na qual 66% foram a favor.²⁴⁵

Com o avançar do tempo e com o andamento do processo, o número dos manifestantes favoráveis ao impeachment foi aumentando, até atingir 95% no dia 13 de março de 2016.²⁴⁶ Esse número, não surpreendentemente, era maior que o da população brasileira, cuja parcela

²⁴³ UMA MULTIDÃO protesta contra o Governo Dilma. *El País*. 15 mar. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/15/politica/1426458992_617989.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁴⁴ 47% foram à Avenida Paulista em 15 de março protestar contra a corrupção. *Datafolha*. 17 mar. 2015. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/03/1604284-47-foram-a-avenida-paulista-em-15-de-marco-protestar-contra-a-corrupcao.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁴⁵ 100 mil foram à Paulista em 12 de abril; 77% defendem impeachment. *Datafolha*. 13 abr. 2015. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/04/1615923-100-mil-foram-a-paulista-em-12-de-abril-77-defendem-impeachment.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁴⁶ MAIOR manifestação política da história de SP reúne 500 mil na Paulista. *Datafolha*. 14 mar. 2016. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/03/1749713-maior-manifestacao-politica-da-historia-de-sp-reune-500-mil-na-paulista.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

que apoiava era, segundo consulta do mesmo mês, de 68%. A mesma pesquisa, aliás, trouxe um dado curioso: pela primeira vez na série histórica, a corrupção foi o aspecto mais apontado como o maior problema do país.²⁴⁷ Embora as entrevistas tenham parado de indagar sobre os motivos pelos quais os manifestantes apoiavam o impedimento, como já narrado, a pauta anticorrupção era dominante não apenas nos protestos públicos, mas em todo o discurso de oposição e deslegitimação à Dilma, veiculado nas redes sociais.²⁴⁸

Quando o processo de impedimento já estava no Senado, e, portanto, após o afastamento provisório da Presidente, pesquisa da CNT concluiu que 62,4% dos brasileiros achavam ter sido correta a decisão do Congresso – ainda que apenas 20,1% acreditassem que, até então, o governo Temer era melhor que o de Dilma, e a maioria não tivesse expectativas de que as conjunturas melhorariam no futuro próximo. Contudo, os dados mais reveladores sobre a percepção acerca do impeachment da petista se mostraram nos resultados para o questionamento acerca de qual teriam sido as causas que motivaram o processo. Para 44,1% dos entrevistados, a razão era a corrupção no governo federal. Para 37,3%, foi a tentativa de obstrução da Lava-Jato. Assim, apenas 33,2% dos entrevistados tinham conhecimento que foram as pedaladas fiscais os principais fundamentos para o impeachment de Dilma.²⁴⁹

Assim, parece ficar claro que há algo diferenciado no apoio popular no caso do impeachment de Dilma, como afirma Mafei:

Os protestos não se voltavam contra pedaladas fiscais ou decretos de abertura de crédito suplementar, que foram os fundamentos de sua destituição; os manifestantes bradavam sobretudo contra a corrupção política. Mas, embora a prática fosse muito associada ao PT desde o julgamento do Mensalão, ela nunca foi seriamente imputada a Dilma Rousseff. A não ser por seu vínculo com o PT, não houve relação entre os motivos que encheram as ruas e aqueles que formalmente fundamentaram a condenação da presidente no processo de impeachment.²⁵⁰

O diferencial para a grande adesão do povo, que majoritariamente não possui profundo entendimento acerca de questões tão técnicas, como pedaladas fiscais ou decretos não numerados, e não enxergavam Michel Temer com a confiança que os atores políticos

²⁴⁷ 68% apoiam impeachment de Dilma, diz pesquisa Datafolha. **G1**. 19 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/68-apoiam-impeachment-de-dilma-diz-pesquisa-datafolha.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁴⁸ GALINARI, Fabiana Flores de Carvalho. **Ativismo na internet e o impeachment de Dilma Rousseff (as estratégias de convocação dos movimentos pró e contra a presidenta do Brasil, 2014-2016)**.

²⁴⁹ RESULTADOS da 131ª pesquisa CNT/MDA. **CNT**. 08 de jun. 2016. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/resultados-da-131-pesquisa-cnt-md>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁵⁰ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 199.

demonstravam²⁵¹, foi, portanto, a mentalidade anticorrupção e antipetista difusa que havia sido gerada e germinada pelos diferentes setores que promoveram o processo de deslegitimação do governo Dilma desde sua reeleição. Por isso, conclui Mafei que:

O descompasso entre o apoio popular ao combate à corrupção e um processo por crimes de responsabilidade que nada tinha a ver com corrupção presidencial mostra que a relação entre apoio popular e impeachment não é simples com muitos modelos de análise sugerem.²⁵²

Tão importante na construção dessa mentalidade apolítica e dispersa quanto o movimento semiautônomo nas redes sociais foi a atuação da mídia tradicional, que certamente foi diferencial para que o apoio popular se tornasse um promotor do impeachment. Por conta de sua gigantesca visibilidade, os maiores veículos de comunicação do país assumem um papel de mediação política, que tem interferência direta na formação da mentalidade popular. Dessa forma, a mídia acaba possuindo um importante papel social, e o equilíbrio na transmissão de informações é fundamental para que o exercício da imprensa seja um fator democrático.²⁵³ Por outro lado, vieses e parcialidades são capazes de distorcer narrativas e, assim, influenciarem na construção da perceptiva geral sobre determinado evento. Quando o objeto do olhar da mídia é um momento tão delicado e complexo, capaz de gerar consequências extremamente gravosas, como um impeachment, o comedimento e a razoabilidade devem ser ainda mais observados, o que não ocorreu no caso de Dilma.

De forma geral, a cobertura midiática dos principais veículos possuiu forte tendência de apoio ao impeachment, demonstrada de forma sutil ou até mesmo explícita²⁵⁴, contribuindo para o processo de deslegitimação do governo Dilma. Uma dessas formas foi a narração dos fatos sobre o enquadramento de conflito, simplificando a complexidade do processo a uma mera disputa.²⁵⁵ Os lados dessa batalha, representados por figuras símbolo, eram retratados de forma diversa, fortalecendo um sentimento maniqueísta. A imagem da Presidente e seus aliados era

²⁵¹ PESQUISA mostra que 68% da população não confiam em Michel Temer. **O Globo**. 4 out. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/pesquisa-mostra-que-68-da-populacao-nao-confiam-em-michel-temer-1-20230396>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁵² MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 199.

²⁵³ BECKER, Camila; CESAR, Camila; GALLAS Débora; WEBER, Maria Helena. **Manifestações e votos sobre impeachment de Dilma Rousseff, na primeira página de jornais brasileiros**. 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/31244728/Manifesta%C3%A7%C3%B5es_e_votos_ao_impeachment_de_Dilma_Rousseff_na_primeira_pagina_de_jornais_brasileiros. Acesso em: 31 de maio de 2022.

²⁵⁴ GUILHERME, Cássio Augusto. **A imprensa como ator político-ideológico: o caso do jornal O Estado de S. Paulo**. Dimensões, vol. 1, nº 40, junho de 2018, p. 199. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/dimensoes/article/view/17905>. Acesso em: 31 de maio de 2022.

²⁵⁵ ANTONELLI, Diego; FERRACIOLI, Paulo. **A história se repete: análise da cobertura jornalística dos impeachments de Collor e Dilma**. 2016. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-regionais/sul/6o-encontro-2016/historia-do-jornalismo/a-historia-se-repete-analise-da-cobertura-jornalistica-dos-impeachments-de-collor-e-dilma/view>. Acesso em: 31 de maio de 2022.

constantemente associada a incompetência, desequilíbrio, corrupção, e aos males da política, enquanto a Operação Lava-Jato e Sérgio Moro, ainda que não possuíssem relação direta com o impeachment, eram representados de forma messiânica e moralizante, elevados à posição de únicos possíveis salvadores do país ante os males provocados por anos de gestão petista.

Em um artigo no qual buscaram analisar as capas de alguns dos jornais de maior circulação no país em momentos-chaves da trajetória do impeachment, as autoras sugerem que os elementos visuais e textuais contribuíram para a “legitimação do processo de impeachment e para a descredibilização da figura de liderança do ex-presidente Lula e do governo atual”, fortalecendo a narrativa maniqueísta, o que é visualizável, por exemplo, pelo:

emprego frequente do adjetivo “brasileiros” para referir os manifestantes favoráveis ao impeachment e a construção de um discurso consensual em torno da condenação pública dos líderes petistas, isto é, dos inimigos do povo, em oposição ao juiz Moro, tratado como o grande aliado do povo brasileiro.²⁵⁶

Concluem, portanto, que ocorreu:

(...) uma cobertura que desqualifica a política, minimiza questões de interesse público vinculadas ao impeachment, naturaliza o conflito e superficializa as informações. O embate político é reducionista quanto às implicações do impeachment e à mobilização das ruas, concentrado na personalização de problemas políticos, em Dilma Rousseff e não oferece informações que possam alimentar o debate público.²⁵⁷

Entendimento semelhante tiveram Valêncio e Nodari, que analisaram todas as reportagens políticas do Jornal Nacional, o telejornal mais assistido e influente do país, na semana anterior à emblemática votação na Câmara dos Deputados, que autorizou o impeachment. O estudo mostrou que ocorreu uma espécie de endosso ao processo, que era exposto como um fim inevitável e quase desejável, enquanto reforçava-se a imagem de extrema fragilidade política da Presidente, notavelmente havendo maior espaço para entrevistas e comentários contrários ao governo do que em sua defesa. Em certos momentos, criava-se para a figura pessoal de Dilma uma áurea de desequilíbrio e inferioridade. Assim, concluem os autores que:

(...) é possível afirmar que o apoio popular favorável ao processo de impeachment de Dilma Rousseff na semana do processo de abertura de impeachment, pode ter sido, em partes, inflamado pela impressão de que já não havia outra saída e de que o resultado já estava definido. O Jornal Nacional, na sua pressa de informar os últimos acontecimentos, acabou desfavorecendo e apresentando uma realidade unilateral dos

²⁵⁶ BECKER, Camila; CESAR, Camila; GALLAS Débora; WEBER, Maria Helena. **Manifestações e votos sobre impeachment de Dilma Rousseff, na primeira página de jornais brasileiros.**

²⁵⁷ *Idem.*

fatos, cerceando o espaço de defesa e de apresentação de múltiplas versões de opiniões.²⁵⁸

As conclusões desses estudos, embora mais específicos, explicitam bem o tipo de atuação que teve a grande mídia para a queda de Dilma. Como em outras vezes na história, os maiores veículos de comunicação adotaram uma postura liberal e antipopular, fortalecendo e promovendo pautas alinhadas aos interesses da direita e seus patronos. Assim, se desde o início assumiam uma posição de quase oposição aos governos petistas, destacando de forma parcial suas controvérsias e escândalos, também foram responsáveis pela glorificação cega à Operação Lava-Jato e à elevação do juiz Sérgio Moro ao status de herói. Quando a esperada vitória de Aécio Neves nas eleições de 2014 não ocorreu, a imprensa voltou a fortalecer a pauta antipolítica crescente após as manifestações de 2013 e embarcou ainda mais profundamente no processo de deslegitimação do governo Dilma, influenciando e manipulando não só a mentalidade geral brasileira, mas também os olhares internacionais, garantindo assim o apoio popular, um dos pilares fundamentais que sustentaram a “tempestade perfeita” necessária para a aprovação do impeachment – contribuindo, no processo, com a radicalização política que viria a ser determinante nas eleições de 2018.

IV.5. A tempestade perfeita

Na votação da Câmara dos Deputados que autorizou o prosseguimento do impeachment, o voto de número 342, que consolidou o resultado, foi dado pelo então deputado do PSDB, Bruno Araújo, que se tornaria ministro do governo Temer e presidente nacional do partido. Cinco anos depois, em uma entrevista acerca do processo, afirmou:

O ato formal de crime de responsabilidade, indisposição da população com pano de fundo de crise social e econômica, levaram a uma mobilização que conseguiu votos suficientes no Congresso. Um parecer de crime de responsabilidade não é suficiente para tirar presidente da República. Ou impopularidade sem crime de responsabilidade pode também não ser suficiente. Por isso volto a me reportar: o que houve foi a tempestade perfeita. Foi um ato formal da Corte de Contas, identificando o crime de responsabilidade, foi uma crise econômico-financeira, moral, com mobilização popular, votos suficientes na Câmara e no Senado, e com grande parte da imprensa brasileira em campanha pela queda da presidente da República. Difícil sustentar com tudo isso junto.²⁵⁹

²⁵⁸ VALÊNCIO, B. S.; NODARI, S. **O impeachment no JN: uma análise da semana anterior à votação do impedimento pela Câmara dos Deputados**. R. Dito Efeito, Curitiba, v. 10, n. 17, p. 1-18, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/de/article/view/9047>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

²⁵⁹ DELGADO, Malu. **"Crime de responsabilidade não basta para tirar um presidente"**. DW. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/crime-de-responsabilidade-n%C3%A3o-basta-para-tirar-um-presidente/a-57514633>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

Independentemente dos méritos de suas ações ou opiniões, a fala de Bruno Araújo demonstra que até mesmo aqueles que apoiavam o impeachment têm ciência dos fatores reais que envolveram o processo contra Dilma.

Como vem sido narrado neste presente trabalho, foram múltiplos os fatores que possibilitaram a derrota da petista, e que são responsáveis pela conclusão de um impeachment. Essa multiplicidade havia sido também apontada por Pérez-Liñan²⁶⁰ e Hochstetler²⁶¹, que demonstraram a complexidade envolta nas situações de instabilidade presidencial na América Latina, que terminaram em processos de impedimento regulares ou outras formas de deposição.

Pelo seu caráter político, é inevitável que um processo de impedimento não esteja sujeito a esses múltiplos determinantes. A perda do apoio parlamentar, fundamental principalmente nas Repúblicas marcadas por um “presidencialismo de coalizão”, pode paralisar um governo, incapacitando-o de levar adiante seus projetos e criando extrema instabilidade política, o que causa desgaste em sua atuação. Ademais, como é cristalino, são os congressistas que analisam e votam o impeachment, e, portanto, a falta de apoio da maioria destes facilita o prosseguimento de um possível processo.

Um governo de pouco poder político, que precisa estar a todo tempo em negociações e manobras para poder atuar, tende a se enfraquecer com a opinião pública, principalmente quando há uma atuação firme da imprensa, demonstrando constantemente e com proximidade as movimentações políticas. O nível de apoio popular será ainda menor quando a situação econômica de um país estiver precária, com conseqüente diminuição do poder de compra e qualidade de vida da população. A desaprovação será ainda mais grave caso, ainda, em contextos como esse, os governantes tenham sua imagem ligada a grandes esquemas de corrupção. A soma desses fatores, e a possível prática de um crime de responsabilidade, que dá a fundamentação legal, acaba tornando uma medida gravosa como o impeachment mais palatável e suscetível de ser efetivado.

²⁶⁰ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales**. América Latina, 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804906>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

²⁶¹ HOCHSTETLER, Kathryn. **Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul**.

Essa miríade de circunstâncias, quando citadas objetivamente, ainda assim, no entanto, não são capazes de expressar juízo de valor em relação a um impeachment. Se explicam como é mais provável que aconteça, não atestam que deve acontecer. Afinal, a maioria do parlamento pode ter uma atuação corrompida e agir com base em interesses próprios. Dessa forma, um governo com bom potencial, eleito democraticamente, pode se ver em uma situação de injusta paralisação. A imprensa pode atuar de forma tendenciosa, transmitindo os fatos de modo a potencializar uma narrativa, gerando na mentalidade popular uma hostilidade em relação ao Presidente, o que é apenas fortalecido em um contexto de crise econômica e suspeitas de corrupção. Influenciado por esse contexto de deslegitimação, quadros do poder judiciário podem, além disso, agir de forma viciada. A contrariedade de cada um desses pilares acaba fortalecendo e retroalimentando os demais, o que cria uma atmosfera desfavorável a um governo, tornando a oposição a este mais fácil e desestimulando manifestações em sua defesa. Dessa forma, a presença dos diversos fatores que comumente causam a instabilidade propícia para um processo de impedimento não é, por si, uma justificativa legítima para sua ocorrência.

Afinal, um processo de impedimento, em sua completude, desde o seu início até sua conclusão, independentemente do resultado, gera uma grande instabilidade política, afetando os diversos setores de um país, e possui consequências profundas, sendo legítimo ou não. Portanto, é fundamental que decorra e seja fundamentado de modo completamente alinhado aos objetivos basilares do instituto, isto é, a defesa do interesse público e adequada responsabilização de uma autoridade infratora.

Na mesma lógica, a insuficiência da soma de fatores políticos se dá pois o impeachment tem um caráter dual, não sendo exclusivamente político. Portanto, a sua face jurídica, que o limita para que não se transforme em um equivalente ao voto de desconfiança do sistema parlamentarista, ainda que a sistemática atual possivelmente precise ser reformada, é fundamental e deve ser observada. E não há nenhuma previsão legal de que a perda de apoio parlamentar ou uma profunda instabilidade política acarrete automaticamente na deposição de um governo. Isso não significa que essas circunstâncias devam ser ignoradas ou que o texto positivo seja dotado de uma rigidez que torna o instituto ineficaz, como era o temido nas primeiras leituras jurídicas no país.²⁶² Na verdade, já é flexível o suficiente para permitir que a

²⁶² MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 59.

influência política incorra no processo, tanto no mérito - através das cláusulas abertas – quanto no procedimento.

Deste modo, ainda que sempre vá existir controvérsia por se tratar de um momento inevitavelmente delicado, para que um processo de impedimento seja legítimo é necessário que exista equilíbrio entre as duas faces. Isto é, que a instabilidade política existente e causada por um mau governo seja acompanhada do cometimento de uma infração político-administrativa de alto caráter lesivo, processada e julgada de acordo com o previsto pelo ordenamento jurídico. Portanto, não há tempestade perfeita legítima se não houver crime de responsabilidade a ser sanado através de impeachment.

Embora os motivos para a queda de Dilma possam ser sumarizados por dois fatores principais, quais sejam, as consequências da Operação Lava-Jato e o projeto de retomada neoliberal, restou incontroverso através da narração dos fatos a complexidade das circunstâncias que a possibilitaram, iniciadas antes mesmo do seu governo. No caso da Presidente, parecem estar presentes, na verdade, todas as condições políticas desfavoráveis possíveis características da turbulência que antecede um impeachment: conflito com o legislativo, perda de apoio popular, oposição da imprensa, crise econômica, escândalos de corrupção, interferência indevida do judiciário, um vice-presidente favorável ao afastamento.

Consolidada a extrema deslegitimação, faltava, portanto, um fato passível de ser configurado como crime de responsabilidade. As pedaladas – manobras que definitivamente não são adequadas ou estão totalmente de acordo com as melhores práticas da administração pública - foram então incorporadas, na falta de melhores opções, como o fundamento legal para o impeachment. Anos depois do fato histórico, é cada vez mais nítido que foram apenas uma forma de dar um mínimo respaldo jurídico ao processo, não permitindo que fosse este levado adiante com a exposição de seus verdadeiros motivos – que não estavam, contudo, rigorosamente ocultos. Os parlamentares, e a esmagadora maioria da parcela da sociedade que apoiou o impedimento, não viam as pedaladas como práticas tão reprováveis a ponto de depor um governante – fosse assim, Michel Temer e diversos governadores também teriam sido culpabilizados – mas meramente as utilizaram como uma formalidade necessária para alcançar seus verdadeiros intuitos, calculados ou ingênuos. É o que também afirma o Ministro Luiz Roberto Barroso, do STF:

A justificativa formal foram as denominadas “pedaladas fiscais” – violação de normas orçamentárias –, embora o motivo real tenha sido a perda de sustentação política. (...) Independentemente do que cada um acha sobre aquela circunstância específica, é inevitável que o impeachment produziu uma fratura no Brasil e acirrou a polarização quando, creio, que não deve haver dúvida razoável de que ela não foi afastada por crimes de responsabilidade, nem por corrupção, mas, sim, foi afastada por perda de sustentação política.²⁶³

Se no caso de Dilma a tempestade perfeita falhou apenas na questão legitimidade, por não haver uma fundamentação legal adequada, em outros momentos da atual fase republicana brasileira, tentativas de levar adiante um processo de impedimento não sucederam pela ausência de outros fatores capazes de configurar esse cenário ideal para o impeachment.

Em 1994, houve uma tentativa de iniciar um processo de impedimento contra Itamar Franco, que havia sido fotografado em um camarote em uma noite de carnaval enquanto abraçava uma modelo seminua. A denúncia argumentava que a conduta do Presidente, que havia repercutido fortemente na imprensa, era uma ofensa à família brasileira, representando, assim, um atentado à honra e ao decoro do cargo. O pedido, no entanto, não chegou a ser apreciado pelo presidente da Câmara pois, além de ser fraco e de um tom moralista que parece não caber ao instituto, não existia grandes conflitos entre Itamar e o legislativo. Ademais, o governo via os primeiros dias do Plano Real trazendo resultados positivos para a economia, o que mantinha o Presidente longe de um grau significativo de desaprovação. Dessa forma, apesar de haver um escândalo pessoal capaz de manchar sua imagem, Itamar estava em uma situação política confortável, o que fez com que o impeachment nunca se tornasse uma possibilidade real – acertadamente, tendo em vista a óbvia ausência de crime de responsabilidade.

Os casos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, dois Presidentes que viram seus governos estarem envolvidos em turbulências graças a esquemas de corrupção, contudo, são

²⁶³ BARROSO atribui impeachment de Dilma à falta de apoio político e chama ‘pedaladas’ de ‘justificativa formal’. **G1**. 03 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/02/03/barroso-atribui-impeachment-de-dilma-a-falta-de-apoio-politico-e-chama-pedaladas-de-justificativa-formal.ghtml>. Acesso em: 3 de junho de 2022.

mais complexos, tendo em vista a existência de fatos mais intrincados e contundentes, e que poderiam representar, segundo Mafei, exemplos de “crimes de responsabilidade perfeitos”.²⁶⁴

O segundo mandato de FHC foi marcado pela formação de diversas Comissões Parlamentares de Inquérito, que investigavam possíveis caso de corrupção envolvendo o governo, que iam desde favorecimento de instituições bancárias a compra de votos para a emenda à Constituição que permitiu a reeleição. Ademais, a não manutenção dos bons resultados econômicos dos anos iniciais e a quebra de expectativa quanto a promessas eleitorais deixaram o Presidente em uma posição desfavorável em relação a popularidade. Estavam presentes, portanto, diversos pilares que facilitam a ocorrência de um impeachment, e foram numerosas as denúncias feitas. Contudo, ainda assim, a capacidade política do governo não estava prejudicada. Além de ter tido aliados na presidência da casa durante todo o mandato – curiosamente dois personagens fundamentais para esse trabalho, Michel Temer e Aécio Neves – a base governista se manteve fiel, formando um verdadeiro escudo legislativo, que impediu que qualquer pedido tivesse sucesso – ainda que, para isso, FHC tenha tido que realizar promessas e concessões.

A grande turbulência que envolveu ambos os mandatos de Lula foi o esquema de corrupção conhecido como Mensalão - que iniciou o estigma em relação ao Partido dos Trabalhadores, que viria a ser gradativamente acentuado até alcançar os patamares que possibilitaram a deslegitimação e queda de Dilma. O envolvimento de figuras essenciais ao governo e a grande repercussão na mídia, que iniciava sua cruzada de oposição ao PT, não foram suficientes, no entanto, para dar qualquer gravidade às denúncias por crime de responsabilidade contra o Presidente. Embora sua popularidade tenha sofrido um decréscimo como consequência das revelações, os índices se mantinham estáveis e os resultados da economia eram extremamente positivos, alcançando alguns dos melhores patamares da história. Dessa forma, a tempestade perfeita passou longe de se formar para o petista, que encerrou seu governo com a maior aprovação vista até hoje no país, ainda longe de ser novamente alcançada.

Aprovação popular nunca chegou a ser um aspecto a favor de Michel Temer. O peemedebista, que era apontado pelos articuladores do processo contra Dilma como a esperança do país, é, até então, o Presidente com os piores índices da história - sua aprovação jamais passou de 14% e em seu pior momento alcançou apenas 3%. Contudo, embora controvérsias

²⁶⁴ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. p. 153.

tenham marcado parte do seu governo e os índices econômicos não demonstrarem a retomada prometida, não chegou a sofrer grande pressão da imprensa e foi auxiliado pela ocorrência recente de um impeachment. Ademais, sua base legislativa, que o auxiliou a chegar no poder e foi capaz de aprovar boa parte de seus projetos de retomada neoliberal, manteve a fidelidade, impedindo, até mesmo, o prosseguimento de duas denúncias criminais.

O sucessor de Michel Temer, vitorioso no pleito de 2018, não chegou jamais a atingir grandes marcas de popularidade. Ademais, coleciona atos capazes de serem enquadrados como crimes de responsabilidade e denúncias pelas suas práticas, tendo sofrido grande pressão da imprensa, principalmente por conta de sua atuação durante a pandemia do coronavírus, e perdido um número significativo de aliados importantes. Ainda assim, nenhum dos mais de 100 pedidos de impeachment chegou a ser levado à apreciação da Câmara, sob a justificativa de não existência de possibilidade política de sucesso. Embora a base parlamentar muitas vezes busque evitar aproximação com a imagem pessoal do Presidente e de seu governo, ainda assim mantém o apoio por conta do alinhamento à atuação neoliberal e pela troca de cargos e benefícios, evitando assim o prosseguimento de processos.

A necessidade de uma verdadeira tempestade perfeita fica comprovada mesmo com a breve narração dos fatos. Como cada caso é detentor de suas peculiaridades e complexidades, o peso de cada fator poderá variar a depender das circunstâncias. Contudo, algumas conclusões gerais podem ser tiradas. A baixa popularidade, por exemplo, embora tenha um papel significativo, não parece ser suficiente para efetivar um impeachment – principalmente quando não vem acompanhada de uma pressão significativa por parte da imprensa. Da mesma maneira, escândalos e suspeitas de corrupção, embora mobilizadores de massas, podem não ser decisivos quando não somado a outros fatores negativos. Ademais, mesmo os perpetradores de um processo de impedimento parecem admitir, quando conveniente, suas consequências gravosas, o que faz com que a ocorrência de um impeachment seja dificultada quando há um precedente recente.

No entanto, o entendimento mais significativo que se pode extrair do caso brasileiro é a imprescindibilidade do apoio parlamentar para o sucesso de um impeachment. Essa atuação do legislativo não se dá pela obviedade que é a necessidade dos votos de 2/3 da casa, mas tem um sentido bem mais amplo. Para além da anomalia que é a possibilidade de o processo jamais ter andamento pela inércia do presidente da Câmara, a disposição geral dos deputados é

significativa. Dessa forma, a propensabilidade de deixar o juízo em aberto para a troca de favores e benefícios, a maleabilidade da convicção, a demonstração prévia de apoio ao afastamento, o grau de fisiologia política na composição da Casa, são alguns dos fatores envolvendo a atuação parlamentar capazes de inviabilizar um processo de impedimento muito antes que esse alcance a fase de votação.

Isso demonstra que, em um presidencialismo de coalizão, em momentos delicados, a relação com o Congresso é, de fato, essencial para a sobrevivência de um governo, o que reforça a existência de um desequilíbrio entre os caracteres do instituto do impeachment, com a extrema e perigosa extrapolação do aspecto político.

IV.6. Golpe moderno?

Toda a trajetória do impeachment de Dilma foi marcada por uma disputa narrativa acerca da legitimidade do processo, exarada tanto nas redes sociais pela militância e pelos atores civis quanto nas manifestações oficiais das partes diretamente envolvidas. Enquanto a Presidente e seus aliados o classificavam como um golpe de Estado atentatório à democracia, os promotores do impedimento afirmavam sua constitucionalidade e justiça.

A tratativa do impeachment como um golpe se deu graças às diversas controvérsias que marcaram o processo, já narradas. A defesa de Dilma argumentava que não havia crime de responsabilidade a ser punido, e, portanto, não existiria base legal para o impedimento, que, na verdade, seria apenas uma negação aos resultados da eleição e a tentativa de depor um governo que contrariava o interesse dos setores que o promoviam. A participação de Temer, classificado como “usurpador”, e Cunha, cuja liderança na Câmara foi marcada por desvio de interesses, assim como a atuação parcial tanto do poder judiciário quanto da imprensa, também seriam indicativos dos vícios de toda a empreitada. Lembravam também que o instituto é uma medida excepcional que não deve ser vulgarizado como um modo de afastar líderes com os quais há insatisfação.

Por isso, o processo seria mais um exemplo de um “golpe moderno”²⁶⁵ na América Latina, através do qual há a derrubada ilegítima de um governo sem, no entanto, existir uma quebra institucional marcada por mudança de regime. Para diferenciar dos outros usos do conceito e especificá-lo, parte dos defensores dessa tese utilizam o termo “golpe parlamentar-jurídico-midiático” - ou versões variantes dos qualificadores – como forma de descrever o evento, em retrospecto, argumentando a importância de não permitir que aconteça o apagamento de nenhum dos atores tidos como responsáveis:

(...) podemos reafirmar que o impeachment ilegítimo, ou seja, o golpe de 2016, foi um golpe parlamentar-jurídico midiático. Cada um dos fatores dessa tríade teve um papel fundamental, sem o qual o golpe não teria ocorrido de maneira tão fácil. Não se pode dizer que a judicialização da política tenha sido o elemento-chave do golpe, mas a criminalização do governo Dilma e de seu partido concorreu de forma surpreendente para sua destituição da presidência da República.²⁶⁶

Em peça apresentada ao STF, os advogados que participaram da defesa de Dilma reforçaram a visão do que seria essa nova modalidade de golpes:

Nesses golpes não são utilizados tanques, bombardeios, canhões ou metralhadoras, como ocorre nos golpes militares. São usados argumentos jurídicos falsos, mentirosos, buscando-se substituir a violência das ações armadas pelas palavras ocas e hipócritas dos que se fingem de democratas para melhor pisotear a democracia no momento em que isto servir a seus interesses. Invoca-se a Constituição, apenas para que seja ela rasgada com elegância e sem ruídos.²⁶⁷

Os apoiadores do impeachment, por outro lado, argumentam que, por ser um instituto claramente previsto na Constituição, não haveria como sua utilização ser classificada como um golpe. Também defendem a legitimidade do processo pelo fato de ter sido este referendado pelo STF, que instituiu um rito que foi fielmente seguido. Dessa forma, o cumprimento às regras procedimentais previstas em lei, assim como o respeito formal ao contraditório e à ampla defesa, seria comprovação da legalidade, também reforçada pelo suposto apoio popular. Ademais, há quem utilize o aspecto político inerente ao instituto para defender que a vontade final do Congresso não pode ser questionada e que a decisão é, por si só, constitutiva de validade para si mesma.

²⁶⁵ “HAY modernas formas de golpes de Estado en Latinoamérica”. VA CONFIRMA. 05 jun. 2017. Disponível em: https://vaconfirma.com.ar/?articulos_seccion_717/id_3665/-hay-modernas-formas-de-golpes-de-estado-en-latinoamerica-. Acesso em: 7 de julho de 2022.

²⁶⁶ TONELLI, Maria Luiza Quaresma. **Judicialização da política**. In: ALVES, Giovanni; et al (coord.). Enciclopédia do golpe – Vol. I. Bauru: Canal 6, 2017.

²⁶⁷ CARDOZO, José Eduardo Martins; FRANCO, Renato Ferreira Moura. **Resposta à interpelação judicial emitida pelo STF**. Petição 6126/DF. Brasília, 7 de junho de 2016. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/crise/dilma-explica-a-rosa-weberque-foi-golpe-por-mais-de-100-fontes/>. Acesso: 6 de junho de 2022.

A objeção a classificar a deposição de Dilma como um golpe não é, no entanto, exclusiva daqueles que a apoiaram. Como aponta Martuscelli, parte da produção acadêmica sobre os eventos de 2016, principalmente a parcela dos autores que seguem uma abordagem teórica institucionalista, tende a se opor a essa denominação por ser o impeachment uma ferramenta prevista no ordenamento jurídico e, portanto, fazer parte da dinâmica institucional. Dessa forma, o respeito ao positivado na Constituição e na lei, assim como a participação do legislativo, seria suficiente para afastar a concepção de ilegitimidade no processo. Ignoram, portanto, a possibilidade de uso inadequado e viciado da lei e os efeitos gravosos que esse vício pode causar. Por essa lógica, afirma o supracitado autor:

A crise do impeachment seria compreendida, assim, como possibilidade histórica do próprio processo de “consolidação da democracia”, que, por vezes, passa por caminhos tortuosos sem perder de vista a rota a que está inelutavelmente destinada a seguir. Trata-se, na verdade, de uma visão teleológica sobre o processo de evolução da democracia a partir da transição política ocorrida nos anos 1980. A própria noção de “consolidação da democracia” está bastante ligada à ideia de linearidade e de processo que se aprofunda progressivamente – o que pode resultar na ocultação e na subestimação da continuidade da presença de aspectos autoritários no novo regime político e na idealização da possibilidade efetiva de concretização dos processos democráticos. Em resumo, como a época dos golpes militares no Brasil teria sido supostamente deixada para trás, a aplicação do dispositivo do impeachment para interromper o mandato de Dilma Rousseff só poderia ser vista, para tais analistas, como manifestação da força das instituições democráticas no país.²⁶⁸

Essas leituras, portanto, valorizam o fato de que todos os eventos decorreram dentro de uma “normalidade institucional”, ainda que em um caráter excepcional, pois a excepcionalidade, em si, também estaria imbuída de institucionalidade. Assim, o fato de não haver grandes rupturas democráticas, emprego de violência ou flagrante desrespeito às estruturas constitucionais e legais vigentes não possibilitaria a utilização do termo “golpe de Estado” para classificar o impeachment de Dilma.

Essas conclusões partem de uma concepção teórica restritiva da noção de “golpe de Estado”. Como o termo é empregado para descrever situações de exceção na história recente, nas quais a tomada de poder e deposição de um governo foram realizadas de modo truculento e patentemente contrário ao ordenamento vigente à época, causando indiscutíveis rupturas institucionais, muitos autores creem que a adjetivação para descrever eventos que não replicam totalmente essas características - “golpe brando”, “golpe parlamentar”, “golpe jurídico”, etc – constitui um alargamento inadequado do conceito, fazendo-o perder a substância que o é

²⁶⁸ MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Polêmicas sobre a Definição do Impeachment de Dilma Rousseff como Golpe de Estado**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, vol. 14, no 2, dezembro de 2020, p. 67–102. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/28759>. Acesso em: 7 de junho de 2022.

essencial.²⁶⁹ Dessa forma, segundo essa visão formalista, por mais reprovável que possa ter sido o impeachment de Dilma, não poderia receber a alcunha de golpe de Estado.

Visão semelhante tem Pérez-Liñan, que inclui o processo contra Dilma como um dos exemplares mais recentes da exaustão política que marca a América Latina nas últimas décadas. Contudo, aponta o autor que o fenômeno de instabilidade do atual momento se diferencia daquele iniciado na década de 1990, já mencionado no presente trabalho, tendo em vista que o governo da Presidente era visto como de esquerda, enquanto a grande maioria dos líderes latinos que anteriormente sofreram extrema pressão, com ou sem posterior deposição, adotavam políticas neoliberais. Essa constatação é um pressuposto essencial a guiar as suas conclusões.²⁷⁰

Pérez-Liñan também reconhece que, no processo de Dilma, assim como em diversos outros casos na região, os aspectos políticos se sobressaíram em relação às considerações legais, que, no geral, eram fracas e extremamente questionáveis. Conclui, portanto, que o instituto do impeachment tem sido esticado na América Latina nos últimos 25 anos, tornando-se um “equivalente funcional” aos golpes de Estado, sendo realizados pelas mesmas motivações e representando ameaças à democracia. Contudo, afirma o autor que os principais motivos para instabilidades, na verdade, são Presidentes hegemônicos, e que há uma supervalorização dos efeitos negativos da atuação abusiva do legislativo. Dessa forma, defende que, apesar de todo o descrito, por questões analíticas e políticas, não se deve chamar os processos de impedimento de golpes de Estado:

Analicamente, não podemos realizar pesquisas empíricas para identificar semelhanças e diferenças, a menos que tenhamos uma clara distinção conceitual entre as duas categorias. Politicamente, a identificação de impeachment e golpes cria desafios inesperados: implica – de maneira revisionista – que os movimentos sociais que defendiam impeachment na década de 1990 eram antidemocráticos, naturaliza o papel da intervenção militar nas narrativas anticorrupção e oculta o fato de que presidentes poderosos – não parlamentares poderosos – são o principal perigo para a estabilidade democrática.²⁷¹

Martuscelli, por outro lado, assim como diversos outros autores, defende uma análise que tenha como foco as classes sociais e dinâmicas de poder, que são significativas nas movimentações políticas que conduzem um impeachment. Por isso, critica a visão institucionalista:

²⁶⁹ MARSTEINTREDET, Liev; MALAMUD, Andrés. **Coup with Adjectives: Conceptual Stretching or Innovation in Comparative Research?** *Political Studies*, vol. 68, no 4, novembro de 2020, p. 1014–35.

²⁷⁰ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **IMPEACHMENT OR BACKSLIDING? Threats to democracy in the twenty-first century.**

²⁷¹ *Idem.*

Os analistas orientados pela perspectiva institucionalista tendem a ser movidos por uma espécie de fetiche do constitucionalismo, que descarta a distinção existente entre a lei (formal) e a efetividade da lei (real), e ocultam, assim, as manobras políticas que podem ser adotadas pelas forças sociais politicamente ascendentes para favorecer seus interesses. Tais análises também comungam com uma visão das instituições que tende a tratar o Executivo como o polo negativo, já que estaria inclinado ao autoritarismo, e o Congresso Nacional como polo positivo, uma vez que expressaria forte potência democrática. Por justamente desconsiderar as conexões entre instituições e conflitos de classes sociais, tal forma de tratar as relações entre Executivo e Legislativo torna-se bastante insuficiente do ponto de vista analítico e distante daquilo que o filósofo florentino chamou de “verdade efetiva da coisa”.²⁷²

O autor, então, busca compreender quais foram os setores responsáveis pela articulação do processo de 2015-2016, assim como suas intenções e os mecanismos utilizados para alcançar seus fins. Por essa corrente, o fato de o impeachment estar contido na Constituição e ter tido seu rito seguido com precisão não o torna, por si só, legítimo. Pelo contrário, mais importante é entender quais forças o promoveram, destacando que a atuação dos diversos atores, como foi narrado, não esteve alinhada com os verdadeiros objetivos do instituto.²⁷³ Por isso, a extrapolação do caráter político, realizada através de um intitulado “grande acordo nacional”, que contou com a imprensa, com o poder judiciário, “com tudo”, faz com que o impedimento de Dilma seja passível de ser chamado de golpe.

Como destaca Mafei, durante o período que envolveu os fatos que levaram ao impeachment, a classificação do processo como “golpe” tinha primordialmente intuito político, e as discussões de maior caráter técnico ou acadêmico ficavam em segundo plano. Isso porque o uso da palavra tem inequívoco poder mobilizador, e o termo acaba por sintetizar os fundamentos daqueles que se opunham ao impedimento, servindo para dispersar com facilidade a mensagem política pretendida, através da militância e pelos diversos setores que apoiaram Dilma.²⁷⁴ Não significa, porém, como já demonstrado, que tenha sido uma utilização sem fundamentos ou momentânea.

Pelo contrário, os apoiadores de Dilma souberam instrumentalizar politicamente e fundamentar o termo de forma tão competente que seu uso se eternizou, tornando-se parte integrante do vocabulário político brasileiro, praticamente assumindo, por parte dos opositores ao processo, o valor de nomenclatura oficial do evento histórico. Dessa forma, até os dias de

²⁷² MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Polêmicas sobre a Definição do Impeachment de Dilma Rousseff como Golpe de Estado.**

²⁷³ *Idem.*

²⁷⁴ MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil.** p. 203.

hoje o impeachment é referenciado como “golpe” por acadêmicos, jornalistas e líderes políticos. A palavra é verdadeiramente tão potente que até mesmo Michel Temer, durante entrevista ao Roda Viva, em um ato falho ou admissão involuntária de culpa, chegou a se referir aos eventos de 2016 como tal.²⁷⁵

A tese apresentada no presente trabalho – a de que o caráter político do impeachment pode ser extrapolado para a subversão dos verdadeiros objetivos do instituto, tornando-o defeituoso – tem o caso de Dilma como seu maior exemplar comprobatório. Por isso, a todo tempo faz-se a defesa da ideia de que o processo foi ilegítimo, baseada nas complexas dinâmicas responsáveis por efetivá-lo através de uma fundamentação jurídica inválida.

Havendo, portanto, a constatação da sua ilegitimidade, o cabimento ou não de sua classificação como um golpe de Estado parece um aspecto secundário, principalmente quando as análises se tornam extremamente formalistas. Ainda que se conclua, através de uma perspectiva acadêmica, que existe impropriedade técnica em utilizar o termo para descrever o impeachment, o fundamental e imprescindível é compreender que existiu um longo e complexo processo de deslegitimação do governo Dilma, realizado através de atuações viciadas de diversos setores da sociedade - que possuíam fins escusos que nada tinham de relação com os objetivos do instituto -, demonstrando as graves consequências da sua utilização frívola, além de suas indissolúveis imperfeições e a necessidade latente da tomada de medidas visando aperfeiçoá-lo.

²⁷⁵ TEMER chama impeachment de 'golpe' e vira alvo nas redes. **Terra**. 17 set. 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/temer-chama-impeachment-de-golpe-e-vira-alvo-nas-redes,24e2561070db215ed2459be1a04acc80v51h9mh0.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

CAPÍTULO V – SOLUÇÕES E PROBLEMÁTICAS INDISSOLÚVEIS

A característica fundamental do impeachment, o seu caráter dual, é o que imbui o instituto de indissolúveis problemáticas e controvérsias insolucionáveis. A atribuição de legitimidade ou justiça a um processo não pode se justificar apenas por um estrito cumprimento de procedimento legal. Esse aspecto é, certamente, também essencial, mas, na prática, apenas o caso concreto e suas especificidades podem determinar se os verdadeiros propósitos foram seguidos e se a utilização da medida, excepcional, foi justificada. Fato é que, imprescindível para a conclusão positiva, é a necessidade de equilíbrio entre o aspecto político e jurídico.

Por não ser um instituto exclusivamente jurídico, não pode haver no impeachment uma tipificação restrita e extremamente rígida, sob pena de torná-lo inutilizável na prática por ser impossível prever todas as possibilidades reais de infrações que possam vir a merecer oposição através de um impedimento. Ademais, sempre haverá de ser ponderado se as consequências políticas e institucionais de um afastamento presidencial, um processo inevitavelmente traumático e desestabilizador, são justificadas como forma de contraposição a uma prática que supostamente se trata de crime de responsabilidade.

Por não ser exclusivamente político, não pode um processo de impedimento sujeitar-se ao mero arbítrio dos agentes capazes de promovê-lo, contrariando, assim, não só o equilíbrio entre os poderes, mas também os próprios princípios democráticos exercidos através, mas não somente, dos processos eleitorais. Dessa forma, não deve bastar que exista, no legislativo, um potente sentimento de oposição ou descontentamento em relação ao chefe do executivo, sob pena de transformar o impeachment em um equivalente ao voto de desconfiança do Parlamentarismo. Por isso, o cumprimento de um procedimento idealizado para evitar grandes distorções, assim como uma fundamentação jurídica consistente, condizente com os objetivos do instituto, tendo sempre em análise crítica as forças que o promovem, são mandamentos também cardinais.

Não é possível, portanto, existir um manual rígido ou um livro de regras exatas que ensinem os passos para um impeachment perfeito, solucionando todas suas controvérsias em uma sintonia irrepreensível para alcançar a justiça. A proporção ideal entre as duas faces, claramente, é algo também impossível de se prever ou definir em abstrato. Assim como grande parte das matérias atinentes às ciências políticas e humanas, leituras prévias e distantes não são

capazes de visualizar todos os elementos atuantes em uma dinâmica complexa, e, por conseguinte, de encontrar todas as soluções para as questões que vão vir a aparecer em um caso concreto. Dessa forma, apenas o contexto e os fatos de um processo específico serão aptos a determinar sua legitimidade, devendo todos os atores, diretamente envolvidos ou não, buscar, a todo tempo, a manutenção da delicada harmonia entre a face política e jurídica - evitando, assim, a ocorrência de condenações ou absolvições indevidas.

A dualidade entre o aspecto político e jurídico é, portanto, uma característica primordial ao impeachment, não podendo ser eliminada, sob pena de transformá-lo em coisa diversa. Dessa forma, é inerente ao instituto a existência de riscos e controvérsias, que são as suas indissolúveis problemáticas. Contudo, isso não significa que todas as imperfeições são insanáveis e que se deve apenas aceitar os perigos de sua má utilização. Pelo contrário, existindo a reserva da impossibilidade de alcançar um modelo exato e perfeito, é fundamental que se busque atualizar e aprimorar a sistemática já existente no país, repleta de falhas e lacunas - principalmente tendo em vista que as distorções já testemunhadas nos casos pátrios são derivadas da extrapolação do caráter político, principalmente pela influência que o poder legislativo possui na relação entre os poderes.

O principal ponto que demanda urgente atualização é a lei especial que regula o impeachment - atualmente, a Lei 1.079/1950. O ano que o dispositivo entrou em vigor já é um expositor óbvio de sua inadequação. De 1950 até os dias de hoje, o país vivenciou uma multiplicidade de mudanças institucionais - passando por uma ditadura e um processo de redemocratização - e incontáveis oscilações políticas, dotadas de complexidades que não foram refletidas na legislação. Pelo contrário, para além das adições realizadas pela Lei nº 10.028/2000, que foram breves e não trouxeram modificações ao núcleo do instituto, a análise de sua recepção pela Constituição de 1988 foi realizada apenas em 2015, através da ADPF 378.

Não só o contexto político brasileiro passou por mudanças significativas, mas também o entendimento acerca do instituto - que foi aplicado até sua conclusão pela primeira vez no país apenas 42 anos após a entrada em vigor da Lei 1.079/1950. As diversas experiências comparadas, assim como as pátrias, resultaram na ampliação da produção acadêmica acerca do impeachment, o que, como seria natural, amplificou o seu conteúdo, e possibilitou que se tornassem visualizáveis complexidades e soluções que não tinham como ser conhecidas em 1950. Ademais, o avanço tecnológico, principalmente nas últimas três décadas, também trouxe

ao campo da política e do direito novas dinâmicas e perigos que precisam ser abordados pela sistemática dos crimes de responsabilidade.

Por isso, parece incontroversa a necessidade da formulação de uma nova legislação especial sobre o processo de impedimento. Nessa ideal nova lei, é preciso haver a consolidação de tudo que atualmente se tem como conteúdo do instituto – saberes que são majoritariamente definidos no país através de produção doutrinária e acadêmica -, não devendo haver reservas quanto ao possível tamanho da lei, tendo em vista que a experiência comprova os prejuízos causados pela existência de lacunas e pela dispersão do conhecimento. Nitidamente, pela importância que o impeachment possui, é imprescindível a utilização do mais alto nível de técnica legislativa, de modo a haver uma topografia e estrutura adequadas, anulando o máximo possível quaisquer incertezas ou inadequações.

Assim, deve-se haver firmeza jurídica para pôr fim a controvérsias existentes até hoje, utilizando-se de artigos estruturais e introdutórios para, por exemplo, explicitar ter o processo de impedimento um caráter híbrido, político e jurídico, deixando claro não fazer parte da esfera penal. Talvez fosse oportuno, da mesma forma, alterar o *nomen iuris* das infrações que dão ensejo ao processo, pondo fim à polêmica histórica acerca da nomenclatura “crimes de responsabilidade”. De mesma fundamentalidade é a adoção de um posicionamento transparente acerca das diversas questões analisadas no presente trabalho, como: a possibilidade de impeachment por falas e declarações, inclusive virtuais; a responsabilização posterior por atos de mandatos prévios; a separação das penas; a limitação do papel do presidente da Câmara, impedindo que o agente, sozinho, seja capaz de paralisar completamente o andamento de um processo, através, por exemplo, da instituição de prazos ou outras formas de admissibilidade.

A necessidade de uma nova lei também é destacada por Cavalcante Filho e Oliveira, que apontam que uma reformulação:

Não se deve limitar à atualização formal da Lei. A experiência historicamente recente de dois processos de impeachment concluídos contra Presidentes da República eleitos pelo voto popular (Fernando Affonso Collor de Mello, em 1992, e Dilma Vana Rousseff, em 2016) evidenciou ser necessário não só reformar, mas verdadeiramente substituir a Lei nº 1.079, de 1950, por um novo marco normativo.²⁷⁶

²⁷⁶ CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F. **Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade.**

Os autores, em seu valoroso estudo, indicam diversas inovações que uma nova legislação deve trazer. Além de compartilhar muitos dos pontos anteriormente expostos no capítulo, também oportunamente destacam a necessidade de revisão dos tipos legais dos crimes de responsabilidade, prevendo, explicitamente, a possibilidade de punição por mera tentativa e por omissão, mediante dolo ou culpa – exceto nos casos em que a lei explicitamente as excluisse. Ademais, sugerem a tipificação das infrações do Vice-Presidente, em substituição ou não, e a explicitação do caráter jurídico do Presidente provisoriamente afastado. Quanto a aspectos processuais, defendem um maior detalhamento, com previsão legal de questões que atualmente são regimentais – como a possibilidade de recurso da decisão do presidente da Câmara que rejeita liminarmente a denúncia -, assim como a especificação de aspectos como, por exemplo, o número máximo de testemunhas e regras acerca de impedimento e deveres dos depoentes.²⁷⁷

Também trazem interessante visão sobre o instituto da pronúncia na sistemática do impeachment:

Tal etapa processual faz sentido no processo 26 criminal comum de julgamento de crimes dolosos contra a vida no Tribunal do Júri (CF, art. 5º, XXXVIII), em que o juízo de pronúncia (juiz togado) e o de mérito (conselho de sentença) são diferentes. Porém, no caso dos crimes de responsabilidade, a pronúncia e o julgamento final são realizados pelo mesmo órgão (Plenário do Senado Federal), em momentos muito próximos (o julgamento em Plenário é exatamente a fase seguinte à pronúncia feita... pelo Plenário). Convém, ou extinguir simplesmente a fase de pronúncia (passando diretamente da instrução probatória ao julgamento), ou então atribuir essa decisão à Comissão Especial – que pronunciará o réu, a fim de que fosse julgado pelo Plenário do Senado Federal. Preferimos, inclusive, a primeira opção.²⁷⁸

Compartilham, assim, da visão que aponta a necessidade de uma nova legislação, que, por conta da evolução e das novas experiências com o instituto, deve sistematizar tudo o que é hoje disperso e consolidado pela doutrina, suprimindo, assim todas as lacunas possíveis, pecando, se for o caso, pelo excesso de detalhes, e não pela sua falta.

Nesse contexto, é oportuno apontar que uma comissão de juristas foi instalada no Senado Federal em fevereiro de 2022 com o intuito de elaborar um anteprojeto de lei para atualização da legislação vigente.²⁷⁹ Presidida por Ricardo Lewandowski, ministro do STF que atuou como presidente da Casa no impeachment de Dilma, o colegiado também conta com

²⁷⁷ *Idem.*

²⁷⁸ *Idem.*

²⁷⁹ BRASIL. **Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 2022**. Senado Federal. Brasília, DF, 11 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9087211&ts=1655737519024&disposition=inline>. Acesso em: 4 de julho de 2022.

Antônio Anastasia, ex-senador que foi o relator do caso da petista na Comissão Especial, além de outros 10 membros, e deve finalizar seus trabalhos até agosto, quando chega ao fim seu prazo.²⁸⁰ Cabe, assim, aguardar os resultados, e esperar que estejam de acordo com os pontos trazidos no presente capítulo, de modo que aconteça uma efetiva modernização legal, em consonância com os verdadeiros propósitos do instituto do impeachment, solucionando as problemáticas que hoje são notórias.

Ademais, no mesmo sentido, tendo em vista o dissenso existente no caso de Dilma entre o prosseguimento do impeachment e o apoio popular à medida, há de se ponderar, também, a possibilidade de formas de modernização de sua sistemática que introduzam formas de participação direta dos cidadãos.²⁸¹ Por exemplo, ser o juízo de admissibilidade realizado, em alguns casos, através de voto dos eleitores, que, como em uma espécie de plebiscito, aprovariam a abertura de um processo de impedimento. O impeachment funcionaria, assim, nos moldes de um *recall* político, que é um mecanismo atualmente utilizado predominantemente nos Estados Unidos, no qual os eleitores podem, como se exercessem um direito ao arrependimento, requisitar a destituição de uma autoridade antes de decorrido o tempo regular de seu mandato, através de um procedimento eleitoral dividido em duas fases:

A primeira se assemelha muito ao procedimento de iniciativa legislativa popular, uma vez que, para dar início ao mecanismo de *recall*, é necessário que uma parcela do eleitorado confirme sua intenção de instaurar o procedimento e de levar a questão da manutenção ou não do agente público à votação popular. Na segunda fase os eleitores decidem, por meio de votação, sobre a destituição e substituição do agente público. Não somente isso, o *recall* envolve também uma questão de responsabilidade de quem promove a instauração do procedimento, uma vez que, em muitos casos, no direito norte-americano, exige-se uma caução em dinheiro como requisito prévio para o funcionamento do mecanismo, com o objetivo de diminuir o risco de aventuras políticas e de promover uma reparação pela movimentação do aparato eleitoral sem justificativa.²⁸²

Não é possível ignorar, contudo, que essa possibilidade traria dificuldades logísticas e operacionais notáveis. Seria necessário que a população estivesse, de fato, com conhecimento extenso da denúncia apresentada e de seus fundamentos, o que poderia representar uma complicação para os casos em que as bases legais tivessem um elevado caráter técnico e

²⁸⁰ ‘Impeachment deve ser solução, não problema’, diz Pacheco ao instalar comissão. **Agência Senado**. 11 mar. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/11/impeachment-deve-ser-solucao-nao-problema-diz-pacheco-ao-instalar-comissao>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

²⁸¹ Na sistemática atual, o máximo de influência direta que o cidadão exerce no processo de impedimento é a possibilidade de apresentação de uma denúncia.

²⁸² ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A revogação do mandato político para os eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

exigissem maior saber jurídico, como ocorreu com as pedaladas fiscais. Ademais, para além dos custos financeiros inevitavelmente existentes na movimentação do aparato eleitoral, essa medida provavelmente provocaria um alongamento temporal do processo, o que poderia ser extremamente danoso.

Pode-se imaginar, também, a realização da fase de julgamento por um tribunal misto, que, para além dos senadores, contasse também com um número de eleitores comuns. Nesse caso, seria necessária extrema cautela no estabelecimento de critérios para a seleção dos cidadãos que viriam a integrar essa espécie de júri, assim como ponderação acerca da quantidade, seus deveres e hipóteses de suspeição e impedimento, além de diversos outros detalhes materiais e procedimentais. Da mesma forma, uma medida como essa também ocasionaria uma complexificação do instituto e possuiria dificuldades logísticas e operacionais.

Reconhecendo a limitação em trazer propostas ou soluções ideais para a questão, parece, ainda assim, oportuno e construtivo que sejam elaboradas formas de integração da população ao procedimento do impeachment, tendo em vista ser o instituto responsável por apresentar contrariedade ao resultado eleitoral, emanado pela participação direta do povo. Afinal, como afirmam Albuquerque e Filho:

Os institutos de participação direta nas democracias liberais contemporâneas buscam romper com os bloqueios institucionais de participação efetiva da população. Esses instrumentos possuem o condão de maximizar não apenas a deliberação entre as esferas sociais externas a fim de influenciar as políticas do poder instituído. Seu alcance permite a integração efetiva, de modo dialógico com a administração pública, no sentido de criar elas mesmas decisões para seus problemas. O seu uso não configura uma sanção política decorrente da variação de humor do eleitor, mas sim um ato político constituído de insatisfação do povo ao que o representante apresenta no exercício do mandato, como resultado de uma decisão pública política deliberada autonomamente pelo corpo soberano.²⁸³

Em conclusão, embora o impeachment seja uma ferramenta fundamental, o ideal é que seja raramente utilizado. O futuro e a evolução do instituto certamente trarão novos desafios, tendo em vista que seu caráter híbrido inevitavelmente sempre deixará margem para controvérsias e questionamentos, que haverão de ser tratados quando oportuno for e de acordo com as peculiaridades do caso concreto. Ainda assim, é cristalina a necessidade urgente de sua atualização, de modo a impedir, no máximo grau possível, a reincidência da conclusão de um

²⁸³ ALBUQUERQUE, Newton de Menezes; FILHO, Evaldo Ferreira Acioly. **Revogação de mandato político no sistema jurídico-político brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito da Uerj, nº 41. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/45908>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

processo ilegítimo que deixe profundas marcas danosas no país e da falha de dar andamento a um processo necessário, condenando ainda mais gravemente o bem-estar pátrio.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou sistematizar os diversos aspectos que caracterizam o impeachment. Dessa forma, constatou-se que, apesar de suas origens monárquicas, seu atual núcleo foi idealizado especialmente para se encaixar em moldes republicanos, com o objetivo principal de possibilitar a responsabilização dos governantes - especialmente o Presidente da República. Assim, inquestionável é a importância do instituto: afinal, é ele responsável por contrariar dois dos aspectos basilares do presidencialismo, se opondo à vontade emanada pelas urnas e finalizando um mandato antes do tempo pré-determinado. É exatamente por isso que seus efeitos são tão contundentes e sua utilização, portanto, deve ser excepcional.

Outrossim, foi visto que o aspecto basilar do impeachment, seu caráter dual - político e jurídico - é responsável por gerar as maiores controvérsias e questionamentos acerca da sua aplicação, que pode ser viciada quando ocorre um desbalanço entre eles. Por isso, a legitimidade de um processo depende do caso concreto e da manutenção de um saudável equilíbrio entre as duas faces.

Ressaltou-se, ademais, que há tempos o impeachment deixou de se relacionar à esfera penal, atualmente completamente incompatível com o instituto, de caráter político-administrativo. Na sistemática brasileira, essa é uma questão ainda extremamente debatida e que gera constantes dúvidas, preponderantemente por parte daqueles que não possuem aprofundado saber jurídico acerca do tema. Um dos motivos principais para a crença de se tratar de um mecanismo penal, para além das situações e peculiaridades análogas a processos desse ramo, é a denominação das infrações que dão ensejo a um processo de impedimento. Embora sejam político-administrativas, foram eternizadas no ordenamento brasileiro sob o título de "crimes de responsabilidade", ainda que de crime não tenham nada.

Explicou-se que, atualmente, para além da Constituição, a sistemática do impeachment no Brasil é regida pela Lei 1.079/1950, que, todavia, além de ser extremamente antiquada, tendo em vista ter sido elaborada sob a égide de outra Carta Magna, é desordenada e repleta de lacunas, que, na prática pátria, foram preenchidas pelo Supremo Tribunal Federal - nos casos concretos de aplicação da lei - e pela produção doutrinária e acadêmica - que, embora tenha sido mais acentuada na última década, teve como seu autor paradigmático o ex-Ministro do STF, Paulo Brossard.

Foi defendido, também, que, apesar de muitas soluções terem sido encontradas, a dualidade do instituto ainda assim sempre acarretará em controvérsias no caso concreto. Nas últimas décadas, tem-se visto um número crescente de processos sendo realizados na América Latina, demonstrando a distorção na utilização do impeachment, decorrida principalmente da extrapolação de seu caráter político.

Expôs-se que, no Brasil, o caso principal a infelizmente ilustrar esse cenário foi o da Presidente Dilma Rousseff, afastada após um longo e controverso processo, que, sob um olhar meramente procedimental, poderia até parecer pouco questionável. Todavia, a análise minuciosa do contexto que antecedeu sua efetivação, assim como das movimentações dos agentes responsáveis por defendê-lo, comprovou que o governo da petista foi vítima de um processo de deslegitimação perene, catalisado pelas jornadas de 2013, e radicalizado pela não aceitação, pelos seus adversários, dos resultados eleitorais do pleito de 2014.

Viu-se, assim, que esses fatos foram sucedidos por uma série de eventos que buscavam minar a imagem e legitimidade do governo, criando, assim, um ambiente político e social propício para uma escapatória como um impeachment. Esse movimento não foi realizado apenas por opositores políticos, mas também promovido indevidamente pelo poder judiciário - principalmente, mas não exclusivamente, através da Operação Lava-Jato -, contando com o apoio da mídia, que atuou de forma parcial, e de parte da população, que foi energizada por um sentimento antipolítico difuso e mal direcionado.

Destacou-se, também, que, no campo político, figuras como o presidente da Câmara Eduardo Cunha, o vice-presidente Michel Temer e o Senador Romero Jucá, todos membros do PMDB, articularam e lideraram as movimentações para o impeachment, apoiados por um Congresso repleto de interesses viciados e discursos contraditórios, que utilizou um fundamento jurídico frágil como uma simples formalidade para alcançar o objetivo principal, a derrubada do governo Dilma, movidos pelos objetivos de tentar paralisar a Lava-Jato e retomar o neoliberalismo brasileiro.

Foi assim, através de um movimento de caráter ultraconservador e anti-esquerdista, que Dilma sofreu o que muitos estudiosos chamam de "golpe parlamentar", sendo ilegitimamente afastada de seu cargo, assumido, então, por Michel Temer, que, contando com o apoio do

Congresso, avançou com políticas neoliberais que trouxeram grande retrocesso para as populações mais vulneráveis, conseguindo se manter no poder, apesar de possuir a menor aprovação da história e estar envolvido em controvérsias.

Nos anos que sucederam a queda de Dilma, a extrapolação da face política do impeachment se deu de maneira oposta ao que ocorreu no processo contra a petista: o instituto deixou de ser utilizado quando deveria ter sido, argumentando-se, curiosamente, que não deveria ser ele vulgarizado e aplicado em excesso. Para não o normalizar, acabaram por normalizar os crimes de responsabilidade, cometidos de forma contumaz pelo Presidente eleito no pleito de 2018, que se mostrou, como já era facilmente previsível, completamente inadequado não só para o cargo, mas para a existência política como um todo. Sua atuação de forma geral, mas principalmente em relação à pandemia do coronavírus iniciada em 2020, demonstrou de maneira incontroversa a necessidade de seu afastamento da função. Contudo, a manutenção de uma base parlamentar formada principalmente por partidos fisiológicos, assim como a defesa dos interesses das elites políticas e econômicas, gerou para o político um escudo legislativo que garantiu que seu governo se mantivesse imune à iniciativa de um impeachment, apesar das polêmicas diárias e da forte pressão exercida pela oposição e por parte da mídia, marcando um dos momentos mais terríveis da história brasileira.

Demonstrou-se, através de todos esses aspectos, assim como pelas características inatas ao instituto, a grande distorção que o impeachment sofreu em terras brasileiras - ainda que não exclusivamente nelas. Ficou comprovada, assim, a necessidade de evitar quaisquer reincidências de sua utilização indevida. Para isso, inevitavelmente, as peculiaridades do caso concreto deverão ser analisadas sempre com cautela, devendo todos os agentes buscar o delicado balanço entre a face política e jurídica. No entanto, para auxiliar que isso aconteça, defende-se a urgência para a reformulação da lei especial que regula a sistemática dos crimes de responsabilidade, que deve ser substituída por uma legislação mais moderna, atualizada, que consolide o que já é conhecido acerca do impeachment, suprimindo as lacunas e contradições hoje ainda existentes.

A pretensão do presente trabalho jamais foi exaurir o tema, mas meramente adicionar uma contribuição à produção acadêmica acerca do impeachment, buscando sistematizar suas características mais fundamentais e demonstrar sua indissolúvel problemática através da abordagem de um caso paradigmático, o processo contra Dilma. Pelo aqui exposto e

desenvolvido, restou ainda mais incontroversa a conclusão já alcançada pelo seu autor anteriormente à elaboração do estudo: a mácula que assolou o país em 2016 – pela incidência de um processo ilegítimo - e nos anos subsequentes – pela falha em dar andamento a processos que seriam devidos - não deve voltar a acontecer.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

100 mil foram à Paulista em 12 de abril; 77% defendem impeachment. **Datafolha**. 13 abr. 2015. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/04/1615923-100-mil-foram-a-paulista-em-12-de-abril-77-defendem-impeachment.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

47% foram à Avenida Paulista em 15 de março protestar contra a corrupção. **Datafolha**. 17 mar. 2015. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/03/1604284-47-foram-a-avenida-paulista-em-15-de-marco-protestar-contr-a-corrupcao.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

68% apoiam impeachment de Dilma, diz pesquisa Datafolha. **G1**. 19 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/68-apoiam-impeachment-de-dilma-diz-pesquisa-datafolha.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ACUADO, Cunha acolhe pedido de impeachment contra Dilma Rousseff. *El País*. 02 dez. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/02/politica/1449089233_244586.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

ALBUQUERQUE, Newton de Menezes; FILHO, Evaldo Ferreira Acioly. **Revogação de mandato político no sistema jurídico-político brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito da Uerj, nº 41. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/45908>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

ALVES, Giovanni; et al (coord.). **Enciclopédia do golpe – Vol. I**. Bauru: Canal 6, 2017.

ANDRADE, Mario Cesar; CAMARGO, Margarida Lacombe. **O controle judicial do Impeachment - As lições que vêm do Norte**. JOTA Info, 14 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-controle-judicial-impeachment-licoes-que-vem-norte-14042016>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

ANTONELLI, Diego; FERRACIOLI, Paulo. **A história se repete: análise da cobertura jornalística dos impeachments de Collor e Dilma**. 2016. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-regionais/sul/6o-encontro-2016/historia-do-jornalismo/a-historia-se-repete-analise-da-cobertura-jornalistica-dos-impeachments-de-collor-e-dilma/view>. Acesso em: 31 de maio de 2022.

APÓS 3 anos, STF julgará recurso sobre nomeação de Lula como ministro de Dilma. **Migalhas**. 14 mar. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/298138/apos-3-anos--stf-julgara-recurso-sobre-nomeacao-de-lula-como-ministro-de-dilma>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

APROVAÇÃO a Dilma cai para 13%, diz Datafolha. **G1**. 18 mar. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/aprovacao-dilma-cai-para-13-diz-datafolha.html>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

APROVAÇÃO e reprovação de ministros do STF seguem estáveis, aponta pesquisa Datafolha. **G1**. 25 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/25/25percent-aprovam-e-35percent-reprovam-atuacao-dos-ministros-do-stf-diz-datafolha.ghtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

ARTISTAS, boleiros e políticos vão a Copacabana pedir a saída de Dilma. **Veja**. 13 mar. 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/artistas-boleiros-e-politicos-vaio-a-copacabana-pedir-a-saida-de-dilma/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

AS MENSAGENS secretas da Lava-Jato: Parte 2. **The Intercept Brasil**. 09 jun. 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/06/09/procuradores-tramaram-impedir-entrevista-lula/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

ÁUDIO com diálogo de Lula e Dilma leva milhares de manifestantes às ruas. **El País**. 18 mar. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/17/politica/1458179601_208300.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

ÁUDIOS vazados revelam planos de Romero Jucá para abafar Lava Jato. **G1**. 24 mai. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/05/audios-vazados-revelam-planos-de-romero-juca-para-abafar-lava-jato.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A revogação do mandato político para os eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; VECCHIATTI, Roberto I. **Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar impeachment sem crime de responsabilidade**. Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/backup/supremo-tribunal-federal-deve-barrar/>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Impeachment – Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo**. Revista de Direito Administrativo, vol. 212, p. 174, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47174/45642>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

_____. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARROSO atribui impeachment de Dilma à falta de apoio político e chama ‘pedaladas’ de ‘justificativa formal’. **G1**. 03 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/02/03/barroso-atribui-impeachment-de-dilma-a-falta-de-apoio-politico-e-chama-pedaladas-de-justificativa-formal.ghtml>. Acesso em: 3 de junho de 2022.

BASE que elegeu Dilma é responsável por metade dos votos pró-impeachment. **UOL**. 18 abr. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/18/base-que-elegeu-dilma-e-responsavel-por-metade-dos-votos-pro-impeachment.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BECKER, Camila; CESAR, Camila; GALLAS Débora; WEBER, Maria Helena. **Manifestações e votos sobre impeachment de Dilma Rousseff, na primeira página de jornais brasileiros**. 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/31244728/Manifesta%C3%A7%C3%B5es_e_votos_ao_impeachment_de_Dilma_Rousseff_na_primeira_pagina_de_jornais_brasileiros. Acesso em: 31 de maio de 2022.

BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaína Conceição; PEREIRA, Flávio Henrique Costa. **Denúncia por crime de responsabilidade n. 1/2015**. Diário da Câmara dos Deputados, n. 35, Suplemento, tomo 1, p. 4-5340, 18 mar. 2016. Disponível em: <http://www.zerohora.com.br/pdf/17802008.pdf>. Acesso em: 25 de junho de 2022.

BOLSONARO é fruto de aliança entre neoliberalismo e neofascismo, diz Dilma. **UOL**. 23 abr. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/04/23/dilma-berlim-bolsonaro-critica-brazil-summit.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

BRAGA, Sérgio; NICOLÁS, Maria Alejandra. **Prosopografia a partir da web: avaliando e mensurando as fontes para o estudo das elites parlamentares brasileiras na internet**. Revista de Sociologia e Política, v. 16, n. 30, 2008.

BRASIL. **Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 2022**. Senado Federal. Brasília, DF, 11 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9087211&ts=1655737519024&disposition=inline>. Acesso em: 4 de julho de 2022.

_____. **Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 6 de julho de 2022.

_____. **Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 7 de julho de 2022.

_____. **Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 6 de julho de 2022.

_____. **Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 6 de julho de 2022.

_____. **Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 6 de julho de 2022.

_____. **Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 6 de julho de 2022.

_____. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 de maio de 2021.

_____. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.** Brasília, DF, 17 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 8 de julho de 2022.

_____. **Lei complementar n. 64.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 24 de junho de 2022.

_____. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-15-10-1827.htm. Acesso em: 1º de abril de 2022.

_____. **Lei de 16 de dezembro de 1830.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 1º de abril de 2022.

_____. **Lei n. 1.079/50, de 10 de abril de 1950.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm. Acesso em: 17 de maio de 2021.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Câmara dos Deputados. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

_____. **Regimento Interno do Senado Federal.** Senado Federal. Brasília, DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

_____. **Sessão: 378.1.55.O Data: 03/12/15.** Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 3 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/sessao-378-de-031215>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378.** Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em: 17 dez. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 834-0/MT.** Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em: 18 fev. 1999. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21564**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em: 23 set. 1992a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21623**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em: 17 dez. 1992b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21689**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em: 16 dez. 1993. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CABRAL, Flávio Garcia. **O Tribunal de Contas da União é um órgão político?** Revista de Investigações Constitucionais, vol. 7, nº 1, outubro de 2020, p. 237. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/Wvw3JQwFg4JPQfGkTKsgfRc/?lang=pt#>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

CAMARGO, Margarida Lacombe; VIEIRA, José Ribas. **O impeachment e o seu desenho constitucional conflitivo**. Blog Jota, 10.01.2016. Disponível em: <https://jota.info/arquivos/o-impeachment-e-o-seu--desenho-institucional-conflitivo20012016+&cd=1&hl=ptBR&ct=clnk&glbr>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

CARDOZO, José Eduardo Martins; FRANCO, Renato Ferreira Moura. **Resposta à interpelação judicial emitida pelo STF**. Petição 6126/DF. Brasília, 7 de junho de 2016. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/crise/dilma-explica-a-rosa-weberque-foi-golpe-por-mais-de-100-fontes/>. Acesso: 6 de junho de 2022.

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 de 2016 (Texto para Discussão nº 209). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 4 de julho de 2022.

CHAPA alternativa da oposição é eleita para comissão do impeachment. **G1**. 8 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2015/12/chapa-alternativa-da-oposicao-e-eleita-para-comissao-do-impeachment.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

COM condenações que superam 55 anos, Cunha depôs sem algemas nem tornozeleira. **CNN**. 09 set. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/com-condenacoes-que-superam-55-anos-cunha-depos-sem-algemas-nem-tornozeleira/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

COMPOSIÇÃO da Câmara dos Deputados. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/nova-composicao-da-camara.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

CONSELHO de Ética instaura processo para investigar Eduardo Cunha. **G1**. 3 nov. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/11/conselho-de-etica-instaura-processo-para-investigar-eduardo-cunha.html>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

CONVERSAS de Lula mantidas sob sigilo pela Lava Jato enfraquecem tese de Moro. **Folha de S. Paulo**. 08 set. 2019, Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/conversas-de-lula-mantidas-sob-sigilo-pela-lava-jato-enfraquecem-tese-de-moro.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

CUNHA ameaça impeachment, e petistas discutem salvá-lo. **Folha de S. Paulo**. 1º dez. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713215-cunha-ameaca-impeachment-e-petistas-discutem-salva-lo.shtml>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

CUNHA foi 'destinatário final' de propina, diz delator da Lava Jato. **Congresso em Foco**. 14 mai. 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/cunha-foi-destinatario-final-de-propina-diz-delator-da-lava-jato/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

CUNHA, o primeiro deputado da história afastado pelo STF. **El País**. 06 mai. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/06/politica/1462487188_422479.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

DALLAGNOL não tinha certeza de provas contra Lula, mostram mensagens. **UOL**. 10 jun. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/06/10/dallagnol-nao-tinha-certeza-de-provas-contralula-no-caso-triplex.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

DATAFOLHA: 44% dos brasileiros reprovam desempenho do Congresso. **G1**. 23 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/23/datafolha-44percent-dos-brasileiros-reprovam-desempenho-do-congresso.ghtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

DATAFOLHA: 49% apoiam impeachment de Bolsonaro; 46% se dizem contrários. **G1**. 15 mai. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/05/15/datafolha-49percent-apoiam-impeachment-de-bolsonaro-46percent-se-dizem-contrarios.ghtml>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

DELGADO, Malu. "**Crime de responsabilidade não basta para tirar um presidente**". 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/crime-de-responsabilidade-n%C3%A3o-basta-para-tirar-um-presidente/a-57514633>. Acesso em: 02 de junho de 2022.

DILMA aponta 'golpe' e diz que 'só o povo' afasta pelo conjunto da obra. **G1**. 29 ago. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/dilma-discursa-no-julgamento-final-do-processo-de-impeachment-no-senado.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

DILMA diz que PSDB é 'base' do pedido de impeachment. **G1**. 11 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2015/12/dilma-diz-que-psdb-e-base-do-pedido-de-impeachment.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

DILMA enfrenta "rebelião" de deputados da base aliada. **Época**. 15 jul. 2014. Disponível em: <https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/noticia/2014/03/dilma-enfrenta-brebeliao-de-deputados-da-base-aliada-entenda.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

DILMA superou votação de Aécio às 19h32; veja gráfico. **G1**. 28 out. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/dilma-superou-votacao-de-aecio-19h32-veja-grafico.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

DÓRIA, Sampaio. **Comentários à Constituição de 1946**. São Paulo: Saraiva, 1946.

DUAS visões: juristas divergem quanto a gravação de conversa entre Lula e Dilma. **BBC**. 17 mar. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160317_juristas_grampos_jp. Acesso em: 7 de julho de 2022.

EDUARDO Cunha anuncia rompimento com o Governo Dilma. **El País**. 17 jul. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/07/17/politica/1437145574_034316.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

EDUARDO Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados. **UOL**. 01 fev. 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/02/01/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

EM COMISSÃO especial, Nelson Barbosa rebate tese de "pedaladas" fiscais. **Jornal do Brasil**. 31 mar. 2016. Disponível em: <https://www.jb.com.br/pais/noticias/2016/03/31/em-comissao-especial-nelson-barbosa-rebate-tese-de-pedaladas-fiscais.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

EM DECISÃO unânime, TCU rejeita contas de Dilma de 2014. **Jota**. 07 out. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/ao-vivo-tcu-julga-as-contas-do-governo-dilma-rousseff-de-2014-07102015>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

EM DIÁLOGOS gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato. **Folha de S. Paulo**. 23 mai. 2016. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

ESTEFAM, André. **Direito Penal – Parte Especial (arts. 286 a 359-H): Volume 4**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FAVER, Marcus. **Considerações sobre a origem e natureza jurídica do ‘impeachment’**. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=b4d02b0b-cf66-47e8-8135-5271575f09db&groupId=10136. Acesso em: 17 de maio de 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GALINARI, Fabiana Flores de Carvalho. **Ativismo na internet e o impeachment de Dilma Rousseff (as estratégias de convocação dos movimentos pró e contra a presidenta do Brasil, 2014-2016)**. 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/164349>. Acesso em: 31 de maio de 2022.

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

GILMAR Mendes suspende nomeação de Lula como ministro da Casa Civil. **Conjur**. 18 mar. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-18/gilmar-mendes-suspende-nomeacao-lula-casa-civil>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

GOVERNO ataca Nardes e tenta adiar julgamento no TCU. **Veja**. 4 out. 2015. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/governo-ataca-nardes-e-tenta-adiar-julgamento-no-tcu/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

GOVERNO Dilma tem a aprovação de 37%, indica pesquisa Ibope. **G1**. 16 set. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/09/governo-dilma-tem-aprovacao-de-37-indica-pesquisa-ibope.html>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

GOVERNO Dilma tem aprovação de 39%, aponta pesquisa Ibope. **G1**. 18 nov. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/governo-dilma-tem-aprovacao-de-39-aponta-pesquisa-ibope.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

GUILHERME, Cássio Augusto. **A imprensa como ator político-ideológico: o caso do jornal O Estado de S. Paulo**. *Dimensões*, vol. 1, nº 40, junho de 2018, p. 199. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/dimensoes/article/view/17905>. Acesso em: 31 de maio de 2022.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista: um comentário à Constituição americana**. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

“HAY modernas formas de golpes de Estado en Latinoamérica”. **VA CONFIRMA**. 05 jun. 2017. Disponível em: https://vaconfirma.com.ar/?articulos_seccion_717/id_3665/-hay-modernas-formas-de-golpes-de-estado-en-latinoamerica-. Acesso em: 07 de julho de 2022.

HOCHSTETLER, Kathryn. **Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, no 72, 2007, p. 09–46. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/QwDn39BJdqZ474LXjFDWJTh/?lang=pt>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

IDEIA do PT, manobra para 'fatiar' votação foi concebida há duas semanas. **Folha de S. Paulo**. 02 set. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1809519-divisao-comecou-a-ser-discutida-ha-duas-semanas.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

‘Impeachment deve ser solução, não problema’, diz Pacheco ao instalar comissão. **Agência Senado**. 11 mar. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/11/impeachment-deve-ser-solucao-nao-problema-diz-pacheco-ao-instalar-comissao>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

INTECEPTAÇÃO de conversa entre Dilma e Lula foi ilegal, conclui ONU. **UOL**. 28 abr. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/04/28/interceptacao-de-conversa-entre-dilma-e-lula-foi-ilegal-conclui-onu.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

JANOT afirma que grampo de conversas de Lula e Dilma foi legal. **Estado de Minas**. 26 mai. 2016. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/05/26/interna_politica,766407/janot-afirma-que-grampo-foi-legal.shtml. Acesso em: 7 de julho de 2022.

JANOT pede afastamento de Eduardo Cunha da presidência da Câmara. **G1**. 17 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/pgr-pede-afastamento-de-eduardo-cunha-da-presidencia-da-camara.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

JOSÉ Eduardo Cardozo defende Dilma na comissão do impeachment. **G1**. 05 abr. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2016/04/jose-eduardo-cardozo-defende-dilma-na-comissao-do-impeachment.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

JUIZ suspende nomeação de Lula como ministro da Casa Civil. **Conjur**. 17 mar. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-17/juiz-suspende-nomeacao-lula-ministro-casa-civil>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

LAVA Jato escondeu gravações para impedir posse de Lula como ministro. **Rede Brasil Atual**. 08 set. 2019. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/09/lava-jato-escondeu-gravacoes-para-impedir-posse-de-lula-como-ministro/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

LEIA a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma. **G1**. 07 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

LEWANDOWSKI abre sessão no Senado para julgamento de Dilma. **G1**. 25 ago. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-abre-sessao-do-julgamento-final-de-dilma-no-impeachment.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

LEWANDOWSKI diz que impeachment de Dilma foi um ‘tropeço na democracia’. **Estadão**. 28 set. 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lewandowski-diz-que-impeachment-de-dilma-foi-um-tropeco-na-democracia,10000078768>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

LODI, Ricardo. **Parecer: pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff**. 2015. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/parecer-ricardo-lodi-impeachment.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016.

MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MAIOR manifestação política da história de SP reúne 500 mil na Paulista. **Datafolha**. 14 mar. 2016. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/03/1749713-maior-manifestacao-politica-da-historia-de-sp-reune-500-mil-na-paulista.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MAIORIA do STF proíbe réus na linha sucessória da Presidência. **Migalhas**. 03 nov. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/248435/maioria-do-stf-proibe-reus-na-linha-sucessoria-da-presidencia>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MAIS uma liminar suspende a posse de Lula na Casa Civil. **Estadão**. 18 mar. 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,mais-uma-liminar-suspende-a-posse-de-lula-na-casa-civil,10000022066>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MANIFESTANTES fazem atos a favor do governo Dilma, Lula e PT. **G1**. 13 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestantes-fazem-atos-favor-do-governo-dilma-lula-e-pt.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MANIFESTANTES fazem maior protesto nacional contra o governo Dilma. **G1**. 13 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestacoes-contr-governo-dilma-ocorrem-pelo-pais.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MANIFESTANTES fazem ato contra Dilma na Avenida Paulista. **G1**. 15 nov. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/11/manifestantes-ocupam-avenida-paulista-em-protesto-contr-dilma.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MANIFESTANTES protestam contra Dilma em todos os estados, DF e exterior. **G1**. 15 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/manifestantes-protestam-contr-dilma-em-estados-no-df-e-no-exterio.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MARQUES, José Frederico. **Observações e apontamentos sobre a competência originária do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Editora Saraiva, 1961.

MARSTEINTREDET, Liev; MALAMUD, Andrés. **Coup with Adjectives: Conceptual Stretching or Innovation in Comparative Research?** *Political Studies*, vol. 68, no 4, novembro de 2020, p. 1014–35.

MARTINEZ, Rafael. **El juicio político en América Latina: un golpe de estado**: Encubierto, 2014. Disponível em [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B2D1CF309609C59F05257D4D005DCB20/\\$FILE/El_juicio_politico_en_Amrica_Latina_un_golpe_de_estado_encubierto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B2D1CF309609C59F05257D4D005DCB20/$FILE/El_juicio_politico_en_Amrica_Latina_un_golpe_de_estado_encubierto.pdf). Acesso em: 17 de maio de 2021.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 3ª. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Polêmicas sobre a Definição do Impeachment de Dilma Rousseff como Golpe de Estado**. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, vol. 14, no 2, dezembro de 2020, p. 67–102. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/28759>. Acesso em: 07 de junho de 2022.

MENDES, Gabriel Gutierrez. **O Impeachment de Dilma Rousseff e a Instabilidade Política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Perez-Liñan**. *Revista de Ciências Sociais: RCS*, vol. 49, no 1, 2018, p. 253–78. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6408194>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MICHEL Temer e Moreira Franco são presos pela Lava Jato do RJ. **G1**. 21 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/03/21/forca-tarefa-da-lava-jato-faz-operacao-para-prender-michel-temer-e-moreira-franco.ghtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MINISTRO do STF afasta Cunha do mandato e da presidência da Câmara. **G1**. 05 mai. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/teori-determina-afastamento-de-cunha-do-mandato.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MINISTRO do STF suspende instalação da comissão do impeachment. **G1**. 8 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2015/12/ministro-do-stf-suspende-instalacao-da-comissao-especial-do-impeachment.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MINISTRO que reprovou contas de Dilma comemora impeachment. **Exame**. 12 mai. 2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministro-do-tcu-que-rejeitou-contas-de-dilma-comemora-mudanca-na-presidencia/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MIRANDA, Gabriel Medeiros de; PRESGRAVE, Ana Beatriz Ferreira Rebello. **O CONTROLE JUDICIAL DO IMPEACHMENT: dilemas e a experiência brasileira**. Direito Público, vol. 16, dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3330..> Acesso em: 5 de julho de 2022

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

MORO advertiu Lava Jato sobre risco de “melindrar” FHC com investigação, diz ‘The Intercept’. **El País**. 19 jun. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/19/politica/1560895434_267120.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MORO derruba sigilo e divulga grampo de ligação entre Lula e Dilma; ouça. **G1**. 16 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões**. 27ª. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

MOVIMENTOS sociais entregam carta contra impeachment. **Terra**. 10 dez. 2015. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/impeachment/reitores-e-movimentos-sociais-entregam-a-berzoini-carta-contra-o-impeachment,8ccb2e1ddd065dd743d5e93a89e67fc6tro3bj1c.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

NA DISPUTA mais acirrada da história, Dilma é reeleita presidente do Brasil. **Folha de S. Paulo**. 26 out. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1537894-dilma-e-reeleita-presidente-do-brasil.shtml>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

‘NÃO adianta o Arno dizer que foi ele, as contas são da presidente’, diz TCU sobre ‘pedaladas fiscais’. **Estadão**. 25 jun. 2015. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,chega-de-aprovar-contas-com-ressalvas--diz-ministro-do-tcu,1713280>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 10ª. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

O RITO de Eduardo Cunha para o impeachment. **Politize!** 21 out. 2015. Disponível em: https://www.politize.com.br/o-rito-de-eduardo-cunha-para-o-impeachment/?doing_wp_cron=1651711318.3206670284271240234375. Acesso em: 7 de julho de 2022.

OLIVEIRA, Caroline. **Impeachment 5 anos: a relação entre junho de 2013 e a ascensão da extrema-direita**. Brasil de Fato, São Paulo, 18 abr. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/18/impeachment-5-anos-a-relacao-entre-junho-de-2013-e-a-ascensao-da-extrema-direita>. Acesso em: 07 de julho de 2022.

OLIVEIRA, J. C. M. M.; FONSECA-SILVA, M. C. **A distopia do TCU frente à apreciação das 'Pedaladas Fiscais' de Dilma Rousseff: A análise política de um Tribunal Técnico**. In: Periódicos Uesb, 2019. v. 13. p. 100-105. Disponível em: <http://anais.uesb.br/index.php/cmp/article/view/8534>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

OPOSIÇÃO visita TCU em desagravo à pressão do governo na véspera da análise das contas. **PSDB**. 17 jun. 2015. Disponível em: <https://www.psd.org.br/ac/oposicao-visita-tcu-em-desagravo-a-pressao-do-governo-na-vespera-da-analise-das-contas-de-2014/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

OS PEDIDOS de impeachment de Bolsonaro. **Agência Pública**. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

PARA conter rebelião da base aliada, Dilma vai abrir o cofre. **Veja**. 31 jul. 2013. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/para-conter-rebeliao-da-base-aliada-dilma-vai-abrir-o-cofre/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

'PEDALADAS fiscais' dispararam no governo Dilma. **O Globo**. 6 abr. 2016, Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/pedaladas-fiscais-dispararam-no-governo-dilma-19033539>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

PELLEGRINO, Antonio Pedro. **A improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade: aspectos polêmicos**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 78, p. 72-89, jan./abr. 2017. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista78/revista78.pdf#page=73. Acesso em: 22 de junho de 2022.

PENNA, Sérgio F. P. de O. **Técnica legislativa: orientação para a padronização de trabalhos**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2002.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales**. América Latina, 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804906>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

_____. **IMPEACHMENT OR BACKSLIDING? Threats to democracy in the twenty-first century**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 33, nº 98, dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/5fNc9G8V36HhP8c4NQYjtxK/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

PESQUISA mostra que 68% da população não confiam em Michel Temer. **O Globo**. 4 out. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/pesquisa-mostra-que-68-da-populacao-nao-confiam-em-michel-temer-1-20230396>.. Acesso em: 7 de julho de 2022.

PF gravou Dilma e Lula após Moro interromper interceptação telefônica. **UOL**. 16 mar. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/16/gravacao-entre-dilma-e-lula-foi-feita-depois-de-moro-decidir-pela-interruptao-do-sigilo.htm>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

PLANALTO anuncia Lula como novo ministro da Casa Civil. **G1**. 16 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/planalto-anuncia-lula-como-novo-ministro-da-casa-civil.html>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

PLANALTO mobiliza 5 ministros para tentar estancar rebelião. **Folha de S. Paulo**. 29 jan. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/206020-planalto-mobiliza-5-ministros-para-tentar-estancar-rebeliao.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

PLENÁRIO do STF declara incompetência de Curitiba para julgar Lula. **Conjur**. 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-15/stf-forma-maioria-declarar-incompetencia-curitiba-julgar-lula>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

POLÍCIA Federal cumpre mandados de busca na casa de Cunha e na Câmara. **G1**. 15 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/12/policia-federal-cumpre-mandado-de-busca-e-apreensao-na-casa-de-cunha.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

'POLÍCIA Federal' se torna a maior bilheteria nacional de 2017. **O Globo**. 03 out. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/policia-federal-se-torna-maior-bilheteria-nacional-de-2017-21903444>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

POPULARIDADE de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope. **G1**. 16 dez. 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>. Acesso em: 7 de julho 2022.

PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. **EM NOME DO PAI: Justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 33, nº 96, fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/zz6PRYyg6VWKKpVN3PsfX6N/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

PROFESSOR diz que 'juízo político' não pode ser razão para impeachment. **G1**. 27 ago. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-ouve-professor-da-uerj-como-informante-da-defesa.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

PSDB pede ao TSE auditoria para verificar 'lisura' da eleição. **G1**. 30 out. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

PSDB pede cassação do registro de Dilma Rousseff e Michel Temer. **Tribunal Superior Eleitoral**. 19 dez. 2014. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2014/Dezembro/psdb-pede-cassacao-do-registro-de-dilma-rousseff-e-michel-temer>. Acesso em: 6 de julho de 2022.

QUEIROZ, Rafael. **A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff**. E-Pública, vol. 4, n. 2, p. 220-245, novembro de 2017. Disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v4n2a10.html>. Acesso em: 1º de abril de 2022.

RELATÓRIO de Jovair Arantes recomenda abertura de processo de impeachment contra Dilma. **Câmara dos Deputados**. 06 abr. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/484934-relatorio-de-jovair-arantes-recomenda-abertura-de-processo-de-impeachment-contradilma/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

REPORTAGEM vaza conversas entre Moro e Dallagnol. **Correio do Povo**. 09 jun. 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/reportagem-vaza-conversas-entre-moro-e-dallagnol-1.344361>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

RESULTADOS da 131ª pesquisa CNT/MDA. **CNT**. 08 de jun. 2016. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/resultados-da-131-pesquisa-cnt-mda>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

RODRIGO Pacheco e Carlos Viana batem Dilma Rousseff e vão representar Minas no Senado. **Agência Senado**. 07 out. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/07/rodrigo-pacheco-e-carlos-viana-batem-dilma-rousseff-e-vao-representar-minas-no-senado>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

RODRIGUES, Fabiana Alves. **Operação Lava jato: Aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.docspity.com/pt/lava-jato-aprendizado-institucional-e-acao-estrategica-na-justica-rodrigues-fabiana-al/7737985/>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

ROTTA, Arthur Augusto.; PERES, Paulo. **IMPEACHMENT: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/bcXqd4gnhkGfbqrRx5xqSyG/?lang=pt>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

SALES, Tainah. **Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “pedaladas fiscais”**. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3008>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

SANTOS, Arnaldo. **Impeachment: Ascensão e queda de um presidente**. São Paulo: Companhia dos Livros, 2010.

SERGIO Moro divulgou grampos ilegais de autoridades com prerrogativa de foro. **Conjur**. 16 mar. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-16/moro-divulgou-grampos-ilegais-autoridades-prerrogativa-foro>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

SERRANO, Pedro Estevam. **Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. São Paulo: Alameda, 2016.

SESSÃO que discute impeachment de Dilma já é a mais longa da Câmara. **G1**. 16 abr. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/sessao-que-discute-impeachment-de-dilma-ja-e-mais-longa-da-camara.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA NOGUEIRA, Thulio Guilherme. **O impeachment de Dilma Vana Rousseff: qualquer semelhança com a história é mera coincidência**. 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/virtuajus/article/view/13765>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

SINGER, André. **Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas**. Novos Estudos - CEBRAP, nº 97, novembro de 2013, p. 23–40. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/6WV7TBcKVrbZDdb7Y8mFVZp/?lang=pt>. Acesso em: 28 de maio de 2022.

STF decide manter suspeição de Moro; processos contra Lula serão julgados de novo no DF. **BBC**. 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57589331>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

SUÍÇA acha 4 contas atribuídas a Cunha, que sofre pressão. **Gazeta do Povo**. 01 out. 2015. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/suica-acha-4-contas-atribuidas-a-cunha-que-sofre-pressao-6kiynx69za3of83iyikzvtv0u4/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

TAVARES, Juarez. **O direito penal no estado de direito: análise de casos**/Juarez Tavares e Geraldo Prado. 1ª ed – Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

TEMER assinou decretos iguais aos de Dilma. Por que ele não é alvo de impeachment. **Nexo**. 29 abr. 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/04/29/Temer-assinou-decretos-iguais-aos-de-Dilma.-Por-que-ele-n%C3%A3o-%C3%A9-alvo-de-impeachment>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

TEMER chama impeachment de 'golpe' e vira alvo nas redes. **Terra**. 17 set. 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/temer-chama-impeachment-de-golpe-e-vira-alvo-nas-redes,24e2561070db215ed2459be1a04acc80v51h9mh0.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

TEMER: Cunha abriu impeachment porque PT não o apoiou no Conselho de Ética. **UOL**. 27 nov. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/27/temer-cunha-autorizou-impeachment-porque-pt-nao-o-apoiou-conselho-de-etica.htm> Acesso em: 7 de julho de 2022.

TEMER divulga por engano áudio de discurso para depois do impeachment. **Agência Brasil**. 11 abr. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/gravacao-de-temer-vaza-com-discurso-para-depois-do-impeachment>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

TEMER liderava impeachment 3 meses antes do processo, diz Eduardo Cunha em livro; leia relatos. **Folha de S. Paulo**. 12 abr. 2021. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/temer-liderava-impeachment-3-meses-antes-do-processo-diz-eduardo-cunha-em-livro-leia-relatos.shtml>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

TESOURO paga mais para vender títulos e técnicos pressionam Arno Augustin. **Estadão**. 04 dez. 2013. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,tesouro-paga-mais-para-vender-titulos-e-tecnicos-pressionam-arno-augustin,171927e>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

TOLOMEI, Fernando Soares. **Do julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade**. 2010. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/Direito/article/view/2687>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

“TRANSFORMARAM o país em um sindicato de ladrões”, diz Gilmar Mendes. **Gazeta do Povo**. 13 ago. 2015. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/transformaram-o-pais-em-um-sindicato-de-ladros-diz-gilmar-mendes-dyn0bmqgk1w80gmymj0g114x2/>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

TRF-2 extingue ação contra Dilma Rousseff por pedaladas fiscais. **Conjur**. 27 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-27/trf-extingue-acao-dilma-rousseff-pedaladas-fiscais>. Acesso em: 1º de abril de 2022.

TSE decide seguir com investigação sobre campanha de Dilma; entenda o que está em jogo. **BBC**. 06 out. 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151006_votacao_tse_ms_ab_rb. Acesso em: 7 de julho de 2022.

UMA MULTIDÃO protesta contra o Governo Dilma. **El País**. 15 mar. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/15/politica/1426458992_617989.html. Acesso em: 7 de julho de 2022.

VALÊNCIO, B. S.; NODARI, S. **O impeachment no JN: uma análise da semana anterior à votação do impedimento pela Câmara dos Deputados**. R. Dito Efeito, Curitiba, v. 10, n. 17, p. 1-18, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/de/article/view/9047>>. Acesso em: 28 de mai de 2022.

VEJA pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes. **G1**. 24 jun. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>. Acesso em: 7 de julho de 2022.

VERAS, Rafaelle Paiva Rocha. **Impeachment: análise da constitucionalidade das formas alternativas de aplicação da pena prevista na Constituição Federal de 1988**. 2017. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito da UFCE, Ceará, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/31988/1/2017_tcc_rprveras.pdf. Acesso em: 7 de julho de 2022.

VIEIRA, Aiane de Oliveira. **Crise política e impeachment: Uma análise dos efeitos da cobertura midiática na deposição de Dilma Rousseff**. Perspectivas em Diálogo: Revista de Educação e Sociedade, vol. 4, nº 8. Dezembro de 2017, p. 4–26. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/persdia/article/view/4078>. Acesso em: 5 de julho de 2022.

ZANDONÁ, João Pedro Conceição e Silva Seleme. **A SALA ONDE ACONTECE: Debate sobre o sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 e suas consequências.** 2022. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, Rio de Janeiro, 2021.