

**FACULDADE EVANGÉLICA DE RUBIATABA
CURSO DE DIREITO
NOEME NEVES NUNES**

**UM ESTUDO A RESPEITO DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO IMPEACH-
MENT DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF**

**RUBIATABA/GO
2019**

NOEME NEVES NUNES

UM ESTUDO A RESPEITO DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação do mestre em Direito agrário professor Leandro Campêlo de Moraes.

**RUBIATABA/GO
2019**

NOEME NEVES NUNES

UM ESTUDO A RESPEITO DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação do mestre em Direito agrário professor Leandro Campêlo de Moraes.

MONOGRAFIA APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA EM 14 / 06 / 2019

Leandro Campêlo de Moraes
Mestre em Direito Agrário
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba

Francinaldo Soares de Paula, Mestre administrador e sociólogo.
Examinador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba

Lucas Santos Cunha graduado em Direito e pós graduado em Processo Civil.
Examinador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba

Dedico esta, bem como todas às minhas demais conquistas, aos meus amados pais José Batista e a minha querida mãe Divina Neves, que sempre me cobriu com suas orações, ao meu querido esposo Joaquim Nunes pela paciência, pela força e principalmente pelo carinho. Às minhas irmãs e sobrinhos, e em especial à minha irmã Meire e ao sobrinho Arthur a qual convivemos juntos por muito tempo. Dedico esta aos meus queridos Filhos minha eterna herança, Dayane, Polyanna e Eduardo, aos genros; Jonatas e Deivid e minha nora Jéssyka. Aos meus preciosos netos, Gabriela, Beatriz e Davi, meus melhores e maiores presentes.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por me dar a vida, saúde e força pra superar as dificuldades, a Ele que é o mestre dos mestres toda honra toda glória e todo o louvor!!! A minha querida família e aos amigos, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação meu muito obrigado.

RESUMO

O presente trabalho acadêmico tem como objetivo identificar se a remoção de Dilma Rousseff do cargo de presidente da República Federativa do Brasil foi um processo de impeachment legal, previsto no sistema jurídico da nação, ou se foi um golpe de Estado de natureza parlamentar. Partindo da evolução histórica do impeachment nas constituições para a melhor compreensão do rito nas casas legislativas e verificando os aspectos jurídicos e políticos no ordenamento brasileiro. Tal análise do instituto impeachment fez-se necessária para constatar se houve ou não, crime de responsabilidade no processo de destituição da presidente Dilma Rousseff. Para esta pesquisa foi feito um estudo bibliográfico, incluindo conteúdos doutrinários e documentais a partir da leitura de livros, artigos e sites, sendo feito a seleção e o levantamento por meio da leitura e fichamento, focando nas informações necessárias para o bom desenvolvimento do tema proposto. As hipóteses de pesquisa do presente trabalho são as seguintes: se tivermos um olhar puramente político chegaremos à conclusão que foi um golpe de Estado pelo momento de instabilidade instalado em todos os sentidos e principalmente político, portanto, diremos então que foi golpe. Porém se olharmos com um olhar de natureza jurídica chegará à conclusão de que foi legal a destituição da presidente Dilma Rousseff. Há que se considerar, portanto, a natureza mista do instituto do impeachment, vez que permeado de elementos jurídicos e, também, políticos.

Palavras-chave: Constituição Federal. Crimes de Responsabilidade. Dilma Rousseff. Impeachment.

RESUMEN

El presente trabajo académico tiene como objetivo identificar si la remoción de Dilma Rousseff del cargo de presidente de la República Federativa del Brasil fue un proceso de impeachment legal, previsto en el sistema jurídico de la nación, o si fue un golpe de Estado de naturaleza parlamentaria. Partiendo de la evolución histórica del impeachment en las constituciones para la mejor comprensión del rito en las casas legislativas y verificando los aspectos jurídicos y políticos en el ordenamiento brasileño. Tal análisis del instituto impeachment se hizo necesario para constatar si hubo o no, crimen de responsabilidad en el proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff. Para esta investigación se realizó un estudio bibliográfico, incluyendo contenidos doctrinarios y documentales a partir de la lectura de libros, artículos y sitios, siendo hecho la selección y el levantamiento por medio de la lectura y el fichamiento, enfocando en las informaciones necesarias para el buen desarrollo del desarrollo tema propuesto. Las hipótesis de investigación del presente trabajo son las siguientes: si tenemos una mirada puramente política llegaremos a la conclusión que fue un golpe de Estado por el momento de inestabilidad instalado en todos los sentidos y principalmente político, por lo tanto, diremos entonces que fue golpe. Pero si miramos con una mirada de naturaleza jurídica llegará a la conclusión de que fue legal la destitución de la presidenta Dilma Rousseff. Hay que considerar, por lo tanto, la naturaleza mixta del instituto del impeachment, en cuanto impregnado de elementos jurídicos y, también, políticos.

Palabras clave: Constitución Federal. Crímenes de responsabilidad. Dilma Rousseff. Impeachment.

Traduzido por: Noeme Neves Nunes, graduada em Letras com licenciatura em Português/Espanhol e respectivas literaturas.

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	8
2.ASPECTOS HISTÓRICOS DO INSTITUTO IMPEACHMENT.....	10
2.1.NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO IMPEACHMENT	12
2.2.1 NATUREZA JURÍDICA CRIMINAL.....	14
2.2.1.1 NATUREZA JURÍDICA POLÍTICA	15
2.3 .NATUREZA MISTA DO IMPEACHMENT	16
3. PROCEDIMENTO NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE	17
3.1. DO JULGAMENTO E DA COMPETÊNCIA DE JULGAR	18
3.2. PROCESSAMENTO DO IMPEACHMENT NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	21
3.3. PROCESSAMENTO DO IMPEACHMENT NO SENADO.....	22
4.FUNDAMENTOS DA LEGALIDADE DA CONSTITUCIONALIDADE DO IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEF	Erro! Indicador não definido.
4.1.PEDALADAS FISCAIS COMO FUNDAMENTO PARA O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEF	25
4.2.UMA DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE.....	26
4.2.1.O IMPEACHMENT DE COLLOR DE MELLO	31
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS	31

1.INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa trata sobre o instituto do impeachment, com ênfase em um estudo a respeito da constitucionalidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff. Diante da perspectiva em que se desenvolve o trabalho levantou-se a seguinte questão para ser analisada: Foi um golpe de Estado o impeachment da presidente Dilma Rousseff?

Partindo-se da hipótese que a destituição da presidente Dilma Rousseff foi um processo legal, em documento acusatório com argumentos e anexos, sustenta que Dilma Rousseff cometeu um crime de responsabilidade precisamente por causa da manobra fiscal envolvendo o plano safra e do atraso no repasse do Tesouro Nacional para o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Considerando um golpe de Estado de natureza parlamentar como se pode ver neste caso, o crime atribuído a Dilma Rousseff no exercício da função presidencial e que serviu de base para seu impeachment não pode ser sustentado de forma irrefutável, pois, a defesa da presidente em suas considerações finais enfatiza que após uma análise minuciosa do processo, não é possível atribuir a presidente da república a intencionalidade, de cometer qualquer ato ilícito.

Portanto, o objetivo geral desse trabalho será identificar se a remoção da presidente Dilma Rousseff foi um processo de impeachment legal, previsto no sistema jurídico da nação, ou se foi um golpe de Estado de natureza parlamentar.

O objetivo específico deste trabalho será: Analisar a evolução histórica do impeachment nas constituições para compreender o rito do impeachment nas casas legislativas. E fazer um estudo sobre os aspectos jurídicos e políticos do impeachment no ordenamento brasileiro. Verificando se houve crime de responsabilidade no processo de destituição da presidente Dilma Rousseff.

A presente pesquisa se justifica pela necessidade de um estudo mais aprofundado do instituto do impeachment, uma vez que, vem ganhando destaque no cenário político e econômico do nosso país e pela maneira de como vem sendo utilizado esse instituto. Portanto se torna interessante o estudo em análise para a compreensão do rito do impeachment nas casas legislativas, verificando como se processa o rito do impeachment no Brasil, averiguando se houve crime de responsabilidade no processo de destituição da presidente Dilma Rousseff.

O contato com os autores que tratam desse tema proporcionou maior conhecimento, e, para que o referencial teórico prosseguisse de forma positiva, houve a necessidade de uma vasta pesquisa bibliográfica e de um grande volume de leitura de livros, textos, trabalhos

de pesquisa e sites relacionados ao tema proposto. Nessa perspectiva os autores estudados em especial para o referencial teórico foi, Pedro Lenza que descreve com muita propriedade trazendo conseqüentemente o esclarecimento do tema proposto para entender e conhecer os aspectos jurídicos e políticos do impeachment no ordenamento jurídico brasileiro.

A motivação do procedimento do estudo em análise foi para que houvesse o entendimento de quais foram os argumentos utilizados e que sustentaram o processo que depôs a presidente Dilma Rousseff, e como se deu a partir das dúvidas e questionamentos apresentados pelas mídias. Considerando que as dúvidas desta pesquisadora (são compartilhadas) por grande da parte sociedade, torna-se de suma importância pesquisar e refletir sobre o instituto e o momento em questão, apresentando os conceitos e as definições necessárias para o entendimento da perspectiva se houve realmente crime de responsabilidade para a deposição da presidente Dilma Rousseff.

O objeto do estudo a partir desse momento propõe-se a analisar os vários aspectos e os procedimentos do impeachment da presidente Dilma Rousseff. Assim, o primeiro capítulo desta monografia apresenta-se como uma compreensão da natureza do processo do impeachment procurando destacar em que momento a origem política é instituída efetivamente no instituto.

Sequentemente, no segundo capítulo deste trabalho haverá um estudo aprofundado dos procedimentos nos crimes de responsabilidade. Neste momento, o trabalho focará em uma análise puramente legal, para o entendimento do processo do impeachment na Câmara Federal e no Senado Federal.

Finalmente, no terceiro e último capítulo desta monografia, será feito um estudo de caso do processo de destituição da Presidente Dilma Rousseff, buscando entender a constitucionalidade do instituto no caso em estudo, destacando o caso de impeachment já realizado no país. Por fim, para a realização da pesquisa e composição dos conceitos, trata-se de um estudo aprofundado do processo em que oficializou o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DO INSTITUTO IMPEACHMENT

Este capítulo destaca primeiramente os aspectos históricos do instituto do impeachment. Através de uma breve análise histórica dos precedentes no período antigo. Posteriormente, considerando a evolução do instituto no país, precedendo uma comparação pragmática do impeachment em cada uma das constituições brasileiras.

Conforme leciona Riccitelli (2006), o impeachment é um instituto derivado de costumes imemoriais. Inicialmente, os crimes foram julgados em reuniões de membros da tribo ou do estado. Porém, após a criação dos tribunais, apenas infrações de relevância pública continuaram a ser submetidas ao veredito de todos os cidadãos, mais tarde submetidos ao Conselho de Anciãos, chefes de família e senhores feudais.

Em Atenas, o homem que representava algum tipo de risco para a sociedade era condenado, por uma assembleia popular, ao exílio político e ao ostracismo. Em Roma, os acusados de crimes capitais tinham direito a um julgamento popular em locais públicos. Como o léxico mais autorizado afirma, o impeachment teve suas raízes na Inglaterra a partir do século XIII, quando foi usado como alternativa para garantir a punição, em geral de nobres e atendentes do tribunal, acusados pelo clamor popular, provocando a abertura de investigação por uma das casas parlamentares.

Manoel Gonçalves Ferreira citado por Riccitelli (2006), também defende a origem inglesa, dizendo que, para quem o governante não é senhor do poder que exerce, mas um mero representante do povo ou da comunidade com o qual ele tem o compromisso de prestar contas. Segundo Ferreira Filho, também citado por Riccitelli (2006) esse mecanismo, impeachment, atende a necessidade de evitar a possibilidade de alguém investir em funções delegadas a ele pelo povo, e continuam a praticar atos prejudiciais àqueles a quem deve prestação de contas.

O instituto do impeachment desenvolveu-se particularmente a partir do século XIII até a primeira metade do século XVII, quando se tornou menos frequente. Em sua origem, teve caráter judicial, foi baseado em crime e, além de ter como objetivo principal a destituição da autoridade condenada, garantia a ampla defesa.

No Brasil, a influência americana foi sistemática, com exceção da Constituição Imperial de 25 de março de 1824, cujo conteúdo reavivou a total irresponsabilidade do monarca, consagrado na máxima o rei não pode fazer mal, máxima essa usada na Inglaterra, durante o absolutismo, cujo conteúdo isentava totalmente o imperador de qualquer

responsabilidade por seus atos. Como tal, foi a dicção do artigo 99 daquele texto constitucional: "A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito a nenhuma responsabilidade".

A Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891, diferentemente da Constituição dos Estados Unidos, indica pontualmente quais crimes são considerados responsáveis em seu artigo 54, evitando possíveis confusões terminológicas e, principalmente, limitando a aplicação do instituto. Assim, o caput do referido artigo determinava que os crimes de responsabilidade fossem atos cometidos pelo Presidente da República que violavam:

Existência política da União; b) a Constituição e a forma de governo federal; c) o livre exercício dos poderes políticos; d) o gozo e exercício legal dos direitos políticos, ou individual; e) a segurança interna do país; f) a probidade da administração; g) a guarda e o emprego constitucional do dinheiro público; h) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso. O § 1º previa serem aqueles delitos definidos em lei especial. O § 2º previa outra lei para regular a acusação, o processo e o julgamento e o § 3º determinava a primeira sessão do Congresso, como momento oportuno de elaboração das leis indicadas, nos dois primeiros parágrafos (RICCITELLI, 2006.p.16).

Desde a época do Império, a Constituição de 1824, a primeira constituição brasileira, permitia a aplicação do instituto apenas aos ministros de Estado e os responsabilizava de acordo com o artigo 133 da referida lei: por traição, subornos ou concussões, por abuso de poder, falta de observância da lei, de modo que eles agem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos, para qualquer dissipação de bens públicos.

Mudanças significativas ocorreram na primeira constituição republicana de 1891, em termos processuais sobre o instituto de impeachment, porque os artigos 29 e 53 estenderam a responsabilidade para Presidente da República e para Ministros de Estado em crimes relacionados ao presidente e delegavam a competência da acusação à Câmara dos Deputados.

A proposta, processo e julgamento foram originalmente previsto na Constituição Imperial de 1824, pelos artigos 38 e 47, n. 2; permaneceu na Carta da República de 1891, artigos 29 e 33; continuou na Lei Maior de 1946, artigos 59, I e 62, I; foi confirmado na Carta Política de 1967, artigos 42, I e 44, I; bem como na Constituição Federal de 1969, artigos 40, I e 42, I. O atual texto constitucional foi inspirado no artigo 86 da Constituição polaca de 1937, conferindo ao Senado Federal, em conformidade com o artigo 52, II, a atribuição de processar e julgar o Presidente da República em crimes de responsabilidade.

Em outras palavras, o impeachment passava a abandonar a natureza jurídica do período monarquista inglês que abrem a aplicação de sentenças diretas à pessoa do político impróbo, para transcender apenas ao viés da penalização política. Se o destacamento é

temporário, embora o crime tenha sido cometido durante o período em que ele não ocupou o cargo, o fórum permanece especial. Os crimes de responsabilidade do Presidente da República devem ser definidos em lei especial. Portanto, nenhum dos dois pode ser incluído no Código Penal, nem, ainda, lei especial sobre crimes de responsabilidade de funcionários públicos ou funcionários públicos e outros servidores.

2.1 NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO IMPEACHMENT

A finalidade deste subcapítulo será elucidação quanto à natureza jurídica do instituto do impeachment através de um estudo pormenorizado. Como afirmado por Riccitelli (2006), naturalmente, as questões preliminares estão perturbando o raciocínio lógico-legal do leitor interessado. Entre muitas dúvidas possíveis, por exemplo, pergunta em qual categoria de lei classificar o instituto de impeachment, no Constitucional ou Penal? O impeachment é uma medida exclusivamente política ou um processo misto? Dúvidas emergentes da reflexão natural sobre o tema cujas respostas serão objeto de uma busca sistemática ao longo deste subcapítulo.

A grande maioria da doutrina brasileira considera o impeachment como um instituto de natureza política.

Citados por Riccitelli;

Manoel Gonçalves Ferreira Filho cita Temístocles Cavalcanti, Carlos Maximiliano e Paulo Brossard, entre outros, como os principais adeptos desta tese. Declara sua concordância quanto à similar tendência apresentada pela jurisprudência, defendida também pelo então ministro Paulo Brossard de Souza Pinto. (apud.RICCITELLI, 2006.p.18).

Também por outro viés conforme Riccitelli:

Em defesa da tese de que o impeachment é um instituto de natureza penal, posicionam-se originalmente Pontes de Miranda, especialmente em sua obra Comentários à Constituição de 1967. Por derradeiro, Manoel Gonçalves Ferreira Filho homenageia o mestre José Frederico Marques, lembrando seu tratado Da competência em matéria penal, São Paulo, 1953, p.154, oportunidade na qual este defende uma posição intermediária emprestando ao instituto natureza mista. (apud.RICCITELLI, 2006. P. 18)

A análise preliminar da base legal do impeachment torna-se necessária. Assim, se a Constituição Federal de 1988, por um lado, em seu artigo 85, define como conduta contrária à Constituição, por outro, a Lei nº. 1.079, de 4/10/1950, conceitua o impeachment como: comportamentos politicamente indesejáveis na maioria das figuras que dão origem ao impeachment, negando a tese do comportamento antissocial. No entanto, a ocorrência de fatos que se encaixam exatamente na descrição da figura da Lei no. 1.079 / 50 não é dispensável

para desencadear o impeachment. Assim, seu fundamento em substância é política, mas em sua forma é um crime no sentido formal.

Outro aspecto a considerar é o processo, tanto em seu objetivo quanto em sua forma. Nesse sentido, a maior parte da doutrina considera que o objetivo do impeachment é predominantemente política, uma vez que visa a destituição da autoridade culpada, conforme determina o parágrafo único do artigo 52 da atual Constituição. Entretanto, essa destituição também é acompanhada de uma sanção punitiva, que prevê a aplicação da pena de inabilitação, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo de outras sanções judiciais aplicáveis.

É o processo pelo qual o poder legislativo sanciona a conduta da autoridade pública, demitindo-a do cargo e impondo-lhe uma punição política. Portanto o objetivo principal do impeachment é impedir a permanência no poder daquele que diminuiu a confiança popular.

O instituto do impeachment deriva do avanço democrático da sociedade e não há nada para falar no procedimento como o conhecemos no atual sistema jurídico brasileiro desde que foi construído, é preciso ir mais longe. Torna-se necessário explicitar os fatores que ao longo da história influenciaram as mais diversas figuras institucionais que o precederam.

Verificar-se-á adiante que o instituto de impeachment não responde apenas às solicitações previamente formuladas, mas também cumpre os principais requisitos legais para a eventual destituição de um chefe do Poder Executivo, com vistas a determinar sua responsabilidade. No entanto, devem ser tomadas as devidas providências para não permitir que as paixões políticas prevaleçam sobre o equilíbrio, cautela e bom senso, elementos essenciais na aplicação imparcial deste instituto.

Conforme salienta André Ramos Tavares:

O impeachment, no Brasil, significa um mecanismo não apenas do presidencialismo, mas é também um mecanismo de autoproteção constitucional. A Constituição protege a si mesma. Assim como ocorre com as hipóteses de cláusulas de eternidade (art. 60, § 4o, da CF), também as hipóteses de impeachment (art. 85 da CF) significam um mecanismo constitucional específico de preservação da própria Constituição, de seus comandos, valores ou pretensões mais “sensíveis” (TAVARES, 2018,p.728)

Isto não significa, porém, que o processo de impeachment seja uma opção livremente aberta no caso de o Presidente da República ser responsabilizado por qualquer motivo, simplesmente excedendo o quórum que é altamente qualificado por 2/3 dos votos dos parlamentares. Crises políticas, crises econômicas e até mesmo crises sociais não constituem em si mesmas a força motriz por trás de um processo de impeachment. As causas que, remotamente, podem ter trazido essas crises, ou contribuído para elas, podem, antes, constituir hipóteses

válidas de impeachment. É assim que os atos do Presidente que violam a probidade na administração e a lei orçamentária.

Em outras palavras, permanecem evidente que o impeachment não é constitucionalmente configurado para uso imediato e aberto, em momentos de convulsão social, tragédias nacionais ou crises globais. A responsabilidade do presidente, com a perda de seu mandato, é tratada tipicamente pela Constituição brasileira, exigindo o que se chama de "ataque à Constituição" como a única hipótese legítima que desencadeia o processo de impedimento, do art. 85 do CF.

2.2.1 NATUREZA JURÍDICA CRIMINAL

Em seguida, por meio de pesquisa bibliográfica, buscou-se averiguar em qual tipo ou natureza processual o impeachment mais se enquadra.

De acordo com Riccitelli (2006), a natureza penal do impeachment encontra, na obra de Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1967, seu principal defensor, para quem o instituto é: “medida que tem por fito obstar, impedir, que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las”.

Sua justificativa, para classificá-lo como tal, baseia-se na tese de que não é possível instituir um processo político, nem pode ser perseguido no caso existente, se o acusado deixa definitivamente as funções, para as quais desfrutou de um fórum especial.

Portanto, para a punição das pessoas designadas nos artigos 44, I e II, a Constituição de 1967 não separou a pena, mas adotou duas penas. Sendo assim, no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos ou Inglaterra, os crimes de responsabilidade são apenas aqueles que a lei federal necessariamente apresenta como tal.

Pontes de Miranda é o principal e único defensor da natureza penal do instituto. O autor defende a tese criminal em seu trabalho escrito para comentar a Constituição de 1967, isto é, não trata da natureza jurídica do impeachment à luz da Constituição Federal de 1988, desde que o emérito advogado morreu no ano de 1973; em vez disso, ele observa a partir de uma noção comparativa do instituto, que, no entanto, é de grande importância para nós até a presente data.

Portanto conclui-se que o afastamento é temporário, embora o crime tenha sido cometido durante o período em que ele não ocupou o cargo, o fórum permanece especial. Os crimes de responsabilidade do Presidente da República devem ser definidos em lei especial.

Portanto, nenhum dos dois pode ser incluído no Código Penal, nem, ainda, lei especial sobre crimes de responsabilidade de funcionários públicos e outros servidores.

2.2.1.1 NATUREZA JURÍDICA POLÍTICA

De acordo com Riccitelli (2006), na busca de responder à questão sobre o predomínio, político ou jurídico, das características do impeachment, é assim que José Cretella Júnior Neto se expressa: O impeachment é atualmente predominantemente político, pois visa a resultados políticos, é estabelecido sobre considerações políticas e também é julgado segundo critérios políticos, embora esteja vinculado a um procedimento jurídico, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório; no entanto, não deve ser esquecida uma faceta administrativa do instituto, pois funciona como uma defesa da entidade legal da Lei Política Pública contra o administrador im-probus.

Segundo Riccitelli:

Paulo Brossard dedica um capítulo inteiro em seu importante trabalho *Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da República à polêmica discussão sobre a natureza política do instituto*. Ele faz isso demonstrando conhecimento profundo sobre o assunto já no questionamento preliminar da definição: A definição de impeachment deu origem a grandes diferenças: foi considerada como uma instituição penal, considerada como uma medida política, indicada como uma medida administrativa, designada como um ato disciplinar, concebida como um processo misto, se não heteróclito; e, claro, como uma instituição *sui generis*. As divergências derivam, talvez, da terminologia defeituosa do Direito Constitucional, mas elas existem.

Paulo Brossard citado por Riccitelli:

O então ministro justifica ainda a dificuldade de fixação da natureza do impeachment na apuração da responsabilidade do Presidente da República, apresentando vários motivos entre eles: a deficiência terminológica do Direito Constitucional; o emprego de vocábulos iguais para designar realidades diversas; o desordenado arrolamento de fatos históricos, precedentes parlamentares e escritos jurídicos, ocorridos e enunciados em épocas e países diferentes; as reminiscências do instrumento que foi criminal e que persistem em alguns pontos, apesar da mudança substancial nele operada; pela manutenção das formas e exterioridades do processo judicial; pela presença de fatos que apresentam simultaneamente traços políticos e criminais. (Apud RICCITELLI, 2006, p.20)

Não deixa dúvida, no entanto, quanto à natureza política do instituto, quando afirma expressamente que: Entre nós, no entanto, como nas leis dos EUA e da Argentina, o impeachment tem um caráter político, originado apenas de causas políticas, resultados políti-

cos objetivos, é estabelecido sobre considerações de uma ordem política e julgado de acordo com critérios políticos.

Temístocles Brandão Cavalcanti, citado por Riccitelli:

Como sendo defensor da natureza política do instituto do impeachment demonstra claramente sua posição em sua obra, *A Constituição Federal comentada*, afirmando que o impeachment é um processo político que importa na redução da capacidade de exercício da função política, em vez de punição criminal, embora reconhecendo que a perda do cargo é entre as penalidades acessórias na categoria de penalidades criminais. Considera também que não é possível subordinar o processo de responsabilidade ao sistema repressivo federal, pelo menos no quadro das instituições penais, precisamente porque é um direito político, regido pelos princípios e normas do direito constitucional.

2.3 NATUREZA MISTA DO IMPEACHMENT

Segundo Riccitelli (2006), que demandado por uma doutrina intermediária, José Frederico Marques, no caso da natureza do impeachment, expressa sua posição em sua dissertação de contestar o livre ensino da Lei Judiciária Criminal da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Discutindo sobre a complexidade da natureza da jurisdição do instituto, Frederico Marques nos lembra de que para alguns é apenas político, enquanto para outros também tem caráter criminoso.

Ao afirmar sua posição, ele afirma que, embora um julgamento político seja prevalente, o impeachment também é um processo criminal, conforme evidenciado pela decisão tomada na representação n. 96, formulada pelo Doutor Procurador Geral da República sobre a Constituição de São Paulo. Corroborando com a posição doutrinária mista sobre a natureza do impeachment, é assim que defende o mestre jurisconsulto: Uma vez que o julgamento do Senado é condição para o processo do Presidente da República pela justiça ordinária, no tocante aos crimes de responsabilidade que motivaram o impeachment, parece-nos evidente que esse juízo político tem também conteúdo criminal.

Se a absolvição pelo Senado impedirá, conforme ensina a doutrina, processo ulterior pela justiça ordinária para aplicação do direito penal comum, é evidente que o julgamento do Senado não é apenas político, por envolver implicitamente uma condição de procedibilidade de natureza penal. A absolvição do Presidente da República pelo crime de responsabilidade, no juízo político, impedirá a propositura de qualquer processo ou ação penal, na justiça comum, em relação aos fatos que foram objeto do impeachment.

3. PROCEDIMENTO NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Conforme Alexandre de Moraes (2018), Crimes de responsabilidade são delitos político-administrativos definidos na legislação federal, cometidos no desempenho da função, que prejudicam a existência da União, o livre exercício dos poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e decisões judiciais.

A Lei Maior prevê, no art. 85, apenas um rol exemplificativo dos crimes de responsabilidade, já que o Presidente pode ser responsabilizado por todos os atos contrários à Constituição Federal, que poderiam ser classificadas como idênticos à referida lista, desde que haja previsão legal.

O rol mencionado neste artigo é bastante abstrato, sendo determinado pelos tipos contidos na Lei nº 1.079 / 1950, consistente com a vontade política vigente. Ressalte-se que a vontade política existente nos crimes de responsabilidade não pode afastar do acusado os direitos fundamentais, como o devido processo, ampla defesa e o contraditório. Há apenas maior liberdade para o enquadramento do crime e, em seguida, o devido processo legal, deve ser obedecido.

O procedimento, tanto para crimes comuns quanto para crimes de responsabilidade, está contido na Lei nº 1.079 / 1950, que descreve os mecanismos para impor a penalidade. O impeachment é dividido em duas fases: processo e julgamento. A primeira, realizada pela Câmara dos Deputados, e a segunda, por crimes de responsabilidade pelo Senado. A Câmara dos Deputados exerce a acusação, que começa depois de receber uma notícia criminis, assinada por um cidadão brasileiro, detalhando o crime e dando os nomes das testemunhas. Estrangeiros, aqueles que não podem votar e aqueles que têm seus direitos políticos perdidos ou suspensos, não têm o direito de formalizar a acusação criminal.

3.1 DO JULGAMENTO E DA COMPETÊNCIA DE JULGAR

Segundo Vicente Paulo e Alexandrino (2017), A Constituição determina que, durante o processo de julgamento dos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal, atuará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal (art. 52, parágrafo único, CF). Na verdade, o

Senado Federal não atuará como órgão legislativo, mas como órgão judicial híbrido, porque é formado por senadores da República, mas presidido por um membro do Judiciário.

Qualquer cidadão é uma parte legítima da acusação contra o Presidente da República à Câmara dos Deputados, pela prática de crime responsabilidade. As pessoas jurídicas, públicas ou privadas, organismos públicos, os inalistados, os inalistáveis, porém, todos aqueles que não estão em gozo de seus direitos políticos não pode fazê-lo, uma vez que essa prerrogativa é privativa do cidadão, como detentores do direito de participar dos negócios políticos do Estado. Na prática, no entanto, qualquer autoridade pública ou agente político pode fazê-lo, desde que como cidadão.

Como podemos ver que, o processo de impeachment começa na Câmara dos deputados a partir da apresentação da denúncia por qualquer cidadão. Recebida a denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente da República vai se tornar uma pessoa acusada, e é por isso que lhe deve ser assegurado o direito à defesa ampla e o contraditório, sob pena de nulidade do processo. O Presidente da República pode então, durante o processo perante a Câmara dos Deputados, produzir as informações necessárias que julgar necessário, por meio de testemunhas, documentos e perícia, obedecida às regras regimentais daquela Casa Legislativa.

É importante ressaltar que o direito à ampla defesa e ao contraditório somente é assegurado ao Presidente da República no momento em que for aceita a denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, momento em que formalmente se torna um réu. No momento anterior entre o oferecimento da denúncia por parte do cidadão e sua aceitação pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente da República ainda não teve assegurado direito à ampla defesa e ao contraditório.

O exame realizado pela Câmara dos Deputados, sobre a procedência ou improcedência da acusação, é de natureza política, com um forte conteúdo de discricionariedade. Caberá à Câmara dos Deputados, no procedimento de admissibilidade da denúncia emitir um julgamento político, no qual se a acusação for consistente, se for baseada em alegações e fundamentos plausíveis, se a notícia do fato reprovável tiver razoável procedência, não podendo a acusação ser simplesmente resultado de vontades ou disputas políticas.

A Câmara dos Deputados aceitou a acusação, por decisão de dois terços dos seus membros (CF, artigo 51, I), por votação nominal aberta, o processo será enviado ao Senado Federal, para julgamento (CF, artigo 52, I). A admissão da acusação pela Câmara dos Deputados não vincula o Senado Federal, que tem o poder de decidir se deve ou não instaurar o

processo de impeachment. Cabe ao Senado Federal, portanto, fazer um julgamento do procedimento já admitido pela Câmara dos Deputados.

Este tribunal de estabelecimento depende de uma decisão simples por maioria dos membros do Senado Federal, ou seja, para que o processo de impeachment seja instaurado no Senado Federal exige a aprovação da maioria simples dos seus membros, por votações nominais abertas. Se não atingido o necessário número de maioria dos votos, não haverá processo, encerrando o procedimento admitido pela Câmara dos Deputados.

É importante notar que a autorização da Câmara dos Deputados para instauração de procedimento de impeachment não requer, por si só, a suspensão do exercício das funções presidenciais. Mesmo com a autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços dos seus membros, o Presidente da República permanece no cargo. Apenas o estabelecimento posterior

Processo de julgamento do Senado Federal, por decisão de maioria dos seus membros, implicará a suspensão do exercício das eleições presidenciais. Finalmente, o ponto de partida da suspensão do Presidente República do exercício de suas funções não é a autorização do mas o subsequente início do julgamento pelo Senado Federal.

A condenação do Presidente da República pela prática de crime responsabilidade, que só será aceita a proposta por dois terços dos membros do Senado Federal, por votação nominal aberta, acarretará a perda do mandato, com a desqualificação por oito anos para o exercício da função sem prejuízo de outras sanções judiciais aplicáveis (CF, art. 52, parágrafo único).

Deve-se notar que a desqualificação, por oito anos, para o exercício de funções públicas, alcança todas as funções de natureza pública sejam as resultantes de concurso público, sejam de nomeação em cargo de confiança ou de mandatos eletivos. Na prática, portanto, a desqualificação impõe ao presidente da República uma ausência absoluta do cenário público do país, uma vez que ele não pode ocupar nenhum cargo político nos próximos oito anos. A sentença será formalizada através da emissão de uma resolução do Senado Federal.

Apesar da clareza da redação do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal que afirma que a condenação no impeachment impõe, como penalidade inseparável, consequente e imediata, a perda do cargo com uma desqualificação, por oito anos, para o exercício de função pública, este não foi o caminho tomado pelo Senado Federal no julgamento da ex-presidente da República Dilma Rousseff, realizada em agosto de 2016.

Em vez de adotar uma única votação, na qual, se havendo condenação seria imposta a perda do mandato com desqualificação automática, durante oito anos, para o exercício da função pública, foi decidida realizar duas votações distintas, uma relativa à ocorrência do

crime de responsabilidade e a perda do mandato; outra, autônoma para a aplicação, ou não, da inabilitação por oito anos, para o exercício da função pública.

Este fracionamento da votação tornou-se possível porque, durante o julgamento, o Partido dos Trabalhadores (PT) invocando regramento no Regimento Interno do Senado Federal apresentou pedido de destaque para votação separada (DVS) da seção que requer a desqualificação, por oito anos, para o exercício de cargo público, e este pedido foi aceito pelo presidente da sessão, ministro Ricardo Lewandowski. É importante salientar que considerando que o Regimento Interno do Senado Federal estabelece que o DVS apresentado pela bancada de partido independe da aprovação do Plenário, o referido DVS apresentado pelo PT não foi submetido à deliberação do Plenário do Senado Federal, mas sim decidido monocraticamente pelo presidente da sessão, ministro Ricardo Lewandowski.

Em suma, com o cumprimento do DVS pelo presidente do julgamento do impeachment, a questão da desqualificação por oito anos para o exercício da função pública tornou-se uma questão autônoma, para ser decidido separadamente pelos senadores, na segunda votação. Nesse caso, as duas votações foram concluídas, tivemos como resultado: (a) na primeira votação, Presidente da República foi condenada ao impeachment (crime de responsabilidade + perda do cargo); e (b) na segunda votação, a ex-presidente da República não foi condenada à inabilitação, por oito anos, para o exercício de cargo público. .

Porém, fica enfatizado que a imposição de sanções para a prática do crime de responsabilidade e perda do mandato e desqualificação, por oito anos, para o exercício da função pública não exclui a aplicação de outras sanções judiciais aplicáveis. Assim, se o Presidente da República tiver cometido atos que se enquadram em infrações penais, estas devem ser determinadas por autoridades competentes do Judiciário, em suas próprias ações.

3.2. PROCESSAMENTO DO IMPEACHMENT NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Conforme Gilmar Mendes (2018) a acusação pode ser formalizada por qualquer cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos, devendo a denúncia estar assinada e acompanhada de documentos comprovativos, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, indicando o local onde podem ser encontrados, além disso, se for caso, o rol das testemunhas, em número de pelo menos cinco. Segundo o STF, antes da consideração do Plenário da Câmara dos Deputados (art. 52, inciso I, CF / 88), conforme art. 19 da Lei n. 1.079 / 50, o Presidente da Câmara dos Deputados está certo da competência para proceder a exame preliminar da adequação da queixa pública", que não se limita à verificação da

formalidades estranhas e a legitimidade dos denunciadores e denunciados, mas podem estender-se à imediata rejeição da acusação manifestamente inepta ou injusta, sujeita ao controle do Plenário da Câmara, através de recurso.

Este exame preliminar é independente de defesa prévia, e não há violação da garantia da ampla defesa e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de direito de defesa, e será implementado pelo presidente da Câmara quando julgar necessário conveniente.

Assim, observa-se que um único parlamentar, o Presidente da Câmara dos Deputados, recebeu um poder extraordinário: a) capacidade de definir quando avaliar o pedido de impeachment; b) então, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o poder de negar o pedido monocraticamente no caso de uma acusação que seja patentemente inepta ou injustamente rejeitada; c) Por fim, se houver recurso contra essa decisão, em virtude do "poder da agenda", o Presidente da Câmara dos Deputados poderá decidir o recurso sempre que desejar.

Uma vez que a acusação tenha sido admitida, uma comissão especial será criada para emitir uma opinião, e não é possível apresentar candidaturas ou placas separadas para a sua formação. Conforme decidido pelo STF (ADPF 378), é incompatível com o art. 58, caput e § 1º, da Constituição, que os representantes dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para ser eleito de fora pelo Plenário, em violação à autonomia partidária.

A votação para a formação da comissão especial só pode ser feita por voto aberto, tendo em vista os princípios democráticos, representativos e republicanos.

Após o recebimento da denúncia, o acusado será notificado para manifestar, disposto, dentro de 10 sessões. Uma vez que o parecer da comissão especial (votação aberta) tenha sido elaborado e votado, independentemente de seu conteúdo, a reclamação será considerada pelo plenário da Câmara, que pode ou não autorizar um processo de impeachment contra o Presidente da República. Esta autorização depende do quórum constitucional qualificado de 2/3 dos seus membros (artigo 51, I, CF / 88).

A Câmara, portanto, exerce um julgamento eminentemente político sobre os fatos narrados, o que é uma condição para a continuação da denúncia. O Senado tem o poder exclusivo de processar e julgar o Presidente (Artigo 52, I), que se refere à execução de uma sentença inicial sobre se deve ou não dar início ao processo, ou seja, se a denúncia é ou não autorizada pela Câmara.

Assim, é o Senado Federal que admite ou não a acusação contra o Presidente da República. A Câmara permite que o procedimento seja desenvolvido.

3.3.PROCESSAMENTO DO IMPEACHMENT NO SENADO

De acordo com Pedro lenza (2018), o procedimento no senado federal é de três fases. Segundo o stf, na ausência de regras específicas sobre essas etapas iniciais do rito no senado, deve-se seguir a mesma solução legal encontrada pelo stf no caso collor, ou seja, a aplicação das regras da lei, 1.079/50 relativa a denúncia por crime de responsabilidade contra ministros do stf ou contra o pgr ,também processados e julgados exclusivamente pelo senado) (adpf 378,vamos analisar cada uma dessas etapas:

a) julgamento de acusação;

Uma vez autorizado o processamento pela câmara dos deputados, uma comissão também será constituída. Independentemente do seu conteúdo, haverá discussão e votação nominal do parecer, pelo plenário do senado federal, por votação aberta, em único turno e por maioria simples (lei nº 1.079/50, artigo 47, primeira parte).

Se a plenária do senado não admitir a denúncia, dar-se-á extinção anômala do processo, será encerrado, com o conseqüente arquivamento do processo (artigo 48 da lei nº 1.079/50). Por outro lado, uma vez aprovado o parecer, a denúncia popular apresentada será considerada passível de deliberação (artigo 47 da lei nº 1.079/50).

Naquele momento, o processo é formalmente instituído no senado federal e agora é presidido pelo presidente do stf, conforme determina o art. 52, parágrafo único, da cf.

De acordo com art. 86, § 1º, ii, o presidente da república será suspenso de suas funções por até 180 dias. é uma suspensão preventiva, automática e temporária. se este período tiver decorrido e o julgamento não estiver concluído, a remoção cessará imediatamente, sem prejuízo da continuação regular do processo. (é claro que, se o julgamento for concluído em prazo mais curto e não houver imposição da pena de perda do mandato (condenação), o presidente da república retomará suas funções, podendo ficar afastado por menos de 180 dias.)

b) juiz de pronúncia (maioria simples e voto aberto)

Aplicando as regras processuais, haverá extensa instrução probatória para, ao final, o plenário do senado federal, após ter recolhido as provas, discutir e votar a opinião da comissão especial (em um único turno voto aberto e maioria simples). se o senado considerar que a acusação não procede, o processo será encerrado (artigo 55 da lei nº 1.079/50). e se, por outro lado, o senado aprova a opinião,

a acusação será considerada válida (art. 44, 2ª parte, da lei nº 1.079/50), passando para a última fase de julgamento.

c) *judicium causae* (fase de julgamento: 2/3 e votação aberta)

O julgamento do presidente da república será realizado pelo plenário do senado federal, por votação aberta, apenas condenado se o quórum constitucional de 2/3 dos 81 senadores for atingido, ou seja, o número mínimo de 54, que responderá sim ou não à seguinte pergunta formulada pelo presidente do supremo tribunal: “cometeu o acusado os crimes que lhe são imputados, e deve ser ele condenado à perda do seu cargo e à inabilitação temporária, por oito anos, para o desempenho de qualquer outra função pública, eletiva ou de nomeação?” (cf, art.52, parágrafo único; lei n. 1.079/50, art. 68). No caso de condenação, as sanções impostas no processo de impeachment serão vinculadas por resolução do senado federal (artigo 52, i, cf / 88), de acordo com a decisão formulada no expediente da denúncia, assinada pelo presidente do stf (que preside o procedimento) e os senadores (que atuam como juízes), começarão a fazer parte dessa resolução.

4. FUNDAMENTOS DA LEGALIDADE DO IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEF

Conforme leciona Walber de Moura Agra (2018), devido ao agravamento da crise econômica e à cisão da sociedade civil em polos antagônicos, a conjuntura política proporcionou um novo processo de impeachment, retirando a então presidente Dilma Rousseff.

A denúncia apresentada contra a presidenta, recebida pelo então presidente da Câmara, baseava-se na prática de desinformação contábil e fiscal; edição de decretos ilegais; ausência de registro de títulos na lista de passivos da dívida líquida do setor público; responsabilidade política da presidenta por eventos em um mandato anterior, como a Refinaria de Pasadena, da qual ela foi posteriormente absolvida.

A prática da desinformação contábil e fiscal, as chamadas "pedaladas fiscais", foi uma das principais questões que justificaram o pedido de impeachment, em função de parecer prévio do TCU recomendando a rejeição das contas para o ano de 2014. Portanto, fica claro que essa prática está relacionada ao atraso que ocorre nos repasses do Tesouro Nacional para o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal no pagamento de benefícios sociais.

Desta forma, o governo paga, pelo atraso, juros aos bancos públicos. Nesse sentido, considera-se que são práticas que impossibilitam a boa gestão das

finanças públicas. A imputação de um crime de responsabilidade em relação às "pedaladas fiscais" foi bastante criticada, considerando que eram práticas comuns dos agentes do Poder Executivo, nos três níveis federativos, em relação aos quais os Tribunais de contas nunca tomaram medidas para contenção. Sem dúvida, foi uma manobra para remover a presidenta do poder. No entanto, é necessário notar a própria essência do parecer emitido pelo Tribunal de Contas da União, uma vez que se trata de um órgão auxiliar do poder Legislativo, cuja opinião, é a natureza de um ato administrativo, sendo uma manifestação de tese, o que demonstra a necessidade de apreciação pelo Congresso Nacional para ter contornos normativos.

Igualmente, em outra perspectiva, mas no mesmo fato, era uma ilegalidade absurda, responsabilizar o maior mandatário por eventos ocorridos em outro mandato, uma vez que o parecer do TCU se referia ao ano de 2014, ou seja, o período pertinente ao primeiro mandato, e não ao segundo que ela estava se exercendo. É importante esclarecer que a reeleição não significa a continuidade de um mandato, que tem apenas 4 anos de duração.

Nota-se à existência de um novo processo eleitoral que estabelece um novo e diferente mandato, com um grau específico. O procedimento de impeachment não pode ser interpretado de maneira a torná-lo flexível, pois é um instrumento legal excepcional, possuindo atuação muito rígida, como temporal e material, para sua concretização. Deve ser usado para atos que violem a Constituição de forma genuína, e não pode ser usado como um instrumento para remover mandatários que não têm base parlamentar.

Assim, conclui-se que a responsabilização e o possível impedimento do chefe do Poder Executivo somente poderão ser admitidos se referir aos atos praticados no período do atual mandato, e nem sequer é possível considerar o segundo mandato de reeleição como uma continuação do primeiro. Além disso, o procedimento interno para iniciar o processo de impeachment gerou situações controversas, abrindo a ser decidido pelo STF na ADPF nº 378.

Conformr mencionado por Michael Mohallem:

O impeachment é um instrumento da Constituição. Mas seu uso nem sempre será necessariamente constitucional. Se o objetivo é punir violações da lei, é preciso lembrar que há outras medidas potencialmente aplicáveis ao caso de Dilma. Neste momento, mais do que punir Dilma, pede-se impeachment como sinônimo de recall. Querem impeachment como se os parlamentares pudessem traduzir no voto indireto a reprovação popular ao mandato de Dilma. Ganharíamos mais vivendo com as escolhas já feitas até o próximo ciclo eleitoral. (apud.JOAQUIM FALCÃO, 2017 p.36)

É interessante que a destituição da presidente Dilma Rousseff, sobre a qual não há nenhum efeito negativo em sua atuação, além da dificuldade de se relacionar com a classe política, abrindo então o caminho para que, uma conjuntura política envolvida em várias

denúncias se apossasse das rédeas do poder no Brasil. A passagem do tempo mostrará quão perniciosa é a flexibilização do instituto de impeachment, que se tornou instrumental para o Parlamento remover presidentes que não podem estabelecer uma maioria parlamentar.

4.1.PEDALADAS FISCAIS COMO FUNDAMENTO PARA O IMPEACHMENT DE DILAMA ROUSEFF

Segundo Joaquim Falcão (2017), no jargão dos especialistas em orçamento público, o termo "pedaladas fiscais" sempre foi usado para definir um pagamento atrasado, quando os gastos públicos que expiram em determinada data acabam sendo, de uma forma ou de outra, adiados. O compromisso do governo não muda nada, mas o adiamento permite uma redução temporária dos gastos e um breve efeito sobre o superávit primário. Isso porque, no Brasil, o resultado fiscal é geralmente calculado pelo Banco Central sob o chamado regime de caixa, ou seja, a despesa é computada na data em que saiu dos cofres públicos.

Nas maiores economias do mundo, como EUA, Reino Unido, França e Canadá são incomuns que a autoridade monetária seja responsável por medir os principais indicadores fiscais. É ainda mais raro que as contas públicas não sigam o regime de competência, como nas empresas, onde a obrigação é calculada quando assumida, e não quando é paga.

Para melhorar artificialmente o superávit primário, em 2014, o governo federal utilizou, como nunca antes, a prática de pedalar os gastos. Uma maneira especial era pedalar com a bicicleta do outro: neste caso, os bancos públicos pagavam as despesas do Tesouro em seu lugar, em particular, os benefícios dos programas sociais, como o seguro-desemprego e bolsa família.

Nesta comparação, é importante distinguir práticas recorrentes. De acordo com a própria Caixa, os repasses são baseados em estimativas e a efetiva retirada pode mudar de um momento para outro, provocando um saldo positivo ou negativo após a transferência para os beneficiários. Isso é muito diferente da ausência de qualquer pagamento prévio por longos dias, como mostram os dados do TCU no caso do governo Dilma.

O problema é que a Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe o governo de tomar empréstimo de um banco controlado por ele. A lei do colarinho branco (Lei nº 7.492/86) também prevê como crime o fato de do controlador tomar ou receber, direta ou indiretamente, empréstimo do seu próprio banco. Admitindo implicitamente que houve uma irregularidade ou mesmo um crime, a defesa do governo Dilma passou a defender a tese de que essa ilegalidade foi cometida antes, inclusive por outros governos, sem qualquer condenação da

prática pelo TCU. O TCU, por sua vez, no finalmente, descobriu que as contas foram nos últimos anos. A conclusão é que, até 2014, o governo ultrapassou em muito no tempo e nos valores o que aconteceu nos meses e anos no caso da Caixa Econômica.

Mas qual é o impacto dessas "pedaladas" do governo Dilma na economia do país? Muitos argumentam que elas são atrasos simples no repasse, é meramente uma questão contábil. Não houve desvios ou perdas reais para os cofres públicos. Essa visão esconde importantes danos públicos ligados à falta de transparência. Eles são, no entanto, difíceis de medir precisamente porque o governo conseguiu maquiagem as contas por tanto tempo, fugindo de assumir o déficit e reduzi-lo por meio de mais dívida pública, pode ser a bola de neve que nos levou onde estamos: orçamento apresentado com uma previsão de déficit fiscal, a necessidade de um ajuste fiscal drástico cortes nos gastos e crescimento de receita, instabilidade econômica, rebaixamento da nota de investimento do país, etc. Com mais transparência na época, talvez algumas medidas já pudessem ter sido tomadas antes, permitindo um ajustamento orçamental gradual e com maior confiança dos agentes econômicos.

Portanto, entende-se que as brechas contidas na lei são aproveitadas para, de alguma forma dar flexibilização ao referido instituto e assim dar andamento no processo de impeachment puramente, porque o país passa por certos momentos de instabilidade econômica, pelo baixo desempenho do mandatário ou pelas dificuldades encontradas no relacionamento com a classe política.

4.2. UMA DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE

Como é de conhecimento público, o processo de impeachment de Dilma Rousseff teve início com a admissibilidade na Câmara dos Deputados da Denúncia por Crime de Responsabilidade apresentada por um grupo de juristas. Tal denúncia acusa a presidenta de “prática de crime de responsabilidade”, pelo fato de, segundo os denunciadores, por meio de decretos, ter autorizado em 2015 (assim como autorizou no ano de 2014) “a abertura de crédito com inobservância à LOA [Lei Orçamentária Anual] e à Constituição Federal, justamente por permitir a abertura de recursos suplementares quando já se sabia da inexecutabilidade das metas de superávit estabelecidas por lei”.

O documento acusatório sustenta que Dilma Rousseff cometeu crime de responsabilidade precisamente por conta da manobra fiscal envolvendo o Plano Safra e o atraso no repasse do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, administrador do programa, manobra esta

conhecida no contexto político brasileiro como “pedalada fiscal”. A denúncia também imputa como crime o fato de a presidenta ter autorizado decretos orçamentários sem autorização expressa do congresso nacional, como manda a lei. Estas são, em suma, as duas principais matérias relativas à acusação contra Rousseff.

Conforme Gilmar Mendes:

O mais recente *impeachment* presidencial ocorrido no Brasil foi o da Presidente Dilma Rousseff, finalizado em 2016. Diversas controvérsias foram levantadas e fizeram parte de um conturbado processo que, ao fim e ao cabo, chegou a bom termo, dentro dos marcos institucionais impostos pela Constituição Federal de 1988. ((MENDES, 2018,pg.1553)

Conforme Pedro Cantisano (2017), a abertura do processo de impeachment ocorreu em 2 de dezembro 2015, quando o presidente da câmara, Eduardo Cunha, acolheu a denúncia apresentada em 21 de outubro de 2015. A base principal que apoiou o pedido, formulado pelos advogados Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal, consistiam em duas acusações formais.

Em primeiro lugar, a presidente da república usou as chamadas "pedaladas fiscais", atrasos deliberados e sistemáticos nos repasses para bancos públicos que precisariam continuar mantendo programas sociais que constituiria um tipo de operação de crédito vedado pela lei de responsabilidade fiscal e pela lei de crimes de responsabilidade. Em segundo lugar, a abertura de créditos extraordinários por meio de decretos, no ano de 2015, fora do que o congresso havia autorizado como despesas, como forma de atingir as metas estabelecidas na previsão orçamentária.

Embora houvesse outras acusações, Eduardo Cunha registrou que só aceita a denúncia em relação a estas duas acusações, pois foram as únicas que se referiram ao atual mandato de Dilma. Na interpretação de Cunha, os fatos relativos ao mandato anterior não poderiam ser processados por um crime de responsabilidade que se referiram ao atual mandato de Dilma. Na interpretação de Cunha, os fatos relativos ao mandato anterior não poderiam ser processados por um crime de responsabilidade.

Que se referiram ao atual mandato de Dilma. Na interpretação de Cunha, os fatos relativos ao mandato anterior não poderiam ser processados por um crime de responsabilidade. Logo após mandar processar o pedido assinado pelos advogados, Eduardo Cunha determinou a criação de uma comissão especial para analisar o pedido. Houve, no entanto, intensa controvérsia sobre a escolha dos integrantes que comporiam a comissão.

Além da controvérsia da possibilidade ou não da disputa da composição da comissão por chapas avulsas, também houve dúvidas quanto à possibilidade de a eleição para

eleger seus membros ser aberta ou secreta. Em meio às dúvidas, em 8 de dezembro de 2015, após um adiamento estratégico liderado por Eduardo Cunha, a chapa avulsa, formada pela oposição e por dissidentes do PMDB, venceu a disputa em votação secreta. As discussões sobre a votação secreta e a validade da eleição por chapa avulsa chegaram ao Supremo Tribunal Federal, por meio de um "arguição de descumprimento de preceitos fundamentais, proposto pelo partido comunista do Brasil em 3 de dezembro, dia seguinte a abertura do impeachment.

Em análise do pedido, Fachin concedeu liminar para determinar a suspensão imediata da instalação da comissão, bem como o processo de impeachment como um todo, até a Corte discutir a questão em plenário, que estava programada para ocorrer na semana seguinte.

Finalmente, o Procurador Geral da República manifestou-se na ADPF 378, contra a possibilidade de votação secreta e de escolha dos membros da comissão por meio da eleição por chapa única. O julgamento da ação pelo plenário começou em 16 de dezembro 2015, e os ministros, ao abordarem as questões levantadas na ação procurou definir mais amplamente o rito que o processo de impeachment deve seguir, incluindo questões que não foram diretamente contestadas na petição original. O julgamento terminou no dia seguinte, em 17 de dezembro de 2015, e a Corte definiu vários pontos importantes, como os papéis da Câmara e do Senado no processo, a impossibilidade de apresentar placas avulsas e a imposição de uma votação aberta.

Em dezembro, o Supremo decidiu o rito do impeachment, e entrou de férias. No primeiro dia do novo ano judicial, Eduardo Cunha entrou com recurso. Assim, 2016 começa no Supremo como 2015, terminaram em torno do impeachment.

A comissão especial da Câmara foi responsável por ouvir os denunciantes e a defesa da presidente Dilma. Em conclusão, o relator apresentou parecer favorável ao pedido de impeachment. A comissão aprovou o parecer em votação disputada, de 38 a 27, no dia 11 de abril de 2016. Chegou a hora, então, de apresentar o pedido ao plenário do Câmara dos Deputados. Em uma longa e conturbada sessão, 367 deputados votou em continuar o processo de impeachment.

Na comissão especial de impeachment no Senado, coube ao senador Antônio Anastasia preparar o relatório e parecer. O relator opinou pela abertura do impeachment, que foi aprovado pela comissão especial e pelo plenário do Senado. Assim, em 12 de maio, a presidente Dilma foi destituída do cargo e o processo continuaria com a preparação para o julgamento de mérito.

No mesmo dia em que a Presidente foi removida do cargo, o ministro Ricardo Lewandowski, presidente do STF, assumiu a condução do processo no Senado. O processo de julgamento durou de maio a agosto. Boa parte se desdobrou dentro da comissão especial, com uma longa fase de depoimentos da acusação e defesa. Finalmente, em 4 de agosto, o parecer foi aprovado pela comissão especial. Com a posterior aprovação do parecer pelo plenário do Senado, se iniciou a fase de julgamento no Plenário do Senado, onde mais uma vez se oportunizou a defesa da presidente.

Finalmente, em 31 de agosto, o Senado procedeu à votação sobre a condenação ou não da presidente. Na votação, novas controvérsias surgiram sobre o procedimento a ser seguido. Uma minoria de senadores apresentou um pedido de destaque para votação da perda dos direitos políticos de Dilma separadamente do voto de perda do cargo em si. O destaque foi aprovado pelo ministro Lewandowski, que presidiu a sessão, com base numa interpretação do Regimento, sem ter sido levado ao plenário do Senado. Os senadores votaram, portanto duas vezes: uma para decidir sobre a perda do cargo, outra para definir a desqualificação para o exercício de funções públicas. Foram 61 votos favoráveis e 20 contrários no julgamento que ficará marcado na história do Congresso Nacional e do Brasil.

4.2.1 O IMPEACHMENT DE COLLOR DE MELLO

Conforme mencionado por Brasília Sallum Jr (2011), em dezembro de 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito para a Presidência da República do Brasil com 35 milhões de votos, mais da metade dos eleitores. Foi o primeiro presidente a ser eleito pela Constituição democrática de 1988, quase trinta anos depois que o eleitorado brasileiro elegera diretamente seu presidente pela última vez, em 1960.

Com a eleição de Collor, parecia finalmente efetivada a demanda central das diretas já e do movimento pela democratização do país. Contudo, com o tempo, o presidente foi perdendo o prestígio popular, seu governo foi atingido por um volume crescente de acusações de corrupção e foi incapaz de comandar politicamente o país.

Em maio de 1992 Collor foi acusado por seu irmão de associação em um esquema de corrupção gerido pelo tesoureiro da sua campanha eleitoral. Em seguida formou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito que confirmou seu envolvimento.

Em setembro, a Câmara dos Deputados autorizou por larga maioria a abertura do processo de impeachment, em meio a uma onda de manifestações populares que exigiam isso

do Congresso. Em dezembro, o Senado Federal aprovou o impeachment do presidente e banuiu-o da vida pública por oito anos. Também isso foi celebrado como um sinal da força da democracia brasileira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A justificativa da escolha do tema do presente trabalho de pesquisa foi a busca por um melhor entendimento acerca do instituto do impeachment, que por duas vezes foi utilizado no Brasil. A primeira vez, para proceder ao afastamento definitivo do presidente Fernando Collor de Mello, no final de 1992. A segunda vez, para a destituição da presidente Dilma Rousseff, em 2016. A busca pelo estudo de tal tema justifica-se, portanto, pelo relevante destaque que possui no cenário político administrativo desse país.

Diante disso a pesquisa teve como objetivo geral identificar se a remoção da presidente Dilma Rousseff se deu por meio de um procedimento legal de impeachment, como previsto no sistema jurídico brasileiro, ou, se foi motivado por interesses de classes de políticos, caracterizando um golpe de natureza parlamentar.

Assim, constata-se que o objetivo geral foi atendido, pois, dentro das limitações da presente pesquisa, verificou-se que o procedimento ocorreu dentro da forma prevista na constituição brasileira, seguindo, portanto, todo o rito do julgamento no processo da ação. Iniciou-se pela aceitação da denúncia por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados e, em seguida instaurou-se o processo de acusação no Senado Federal pela aprovação de maioria simples, passando por mais três fases no Senado, quando este assume uma posição de órgão judicial híbrido, uma vez que formado por senadores, porém, presidido por um membro do judiciário.

Portanto, conclui-se que foram legalmente atendidos todos os trâmites jurídicos processuais exigidos pela constituição.

O objetivo específico inicial era verificar se houve crime de responsabilidade no processo de destituição da presidente Dilma Rousseff. Dessa forma ficaram constatados que as pedaladas fiscais ou manobras fiscais sempre foram utilizadas pelos demais presidentes do Brasil, sem que fossem punidos. Portanto, fica elucidado que houve a flexibilização do instituto do impeachment no Brasil, no sentido em que a lei traz em seu bojo apenas um rol exemplificativo dos crimes de responsabilidade elencados no art. 85 da Constituição Federal de 1988.

Portanto, abrem-se brechas na lei pela forma em que se calcula o resultado fiscal pelo Banco Central brasileiro sob o chamado regime de caixa, ou seja, se as despesas são computadas na data em que o gasto saiu dos cofres públicos. Observa-se que, nas maiores.

Economia do mundo procede-se a um cálculo diferente, uma vez que a obrigação é calculada quando assumida, e não quando é paga.

Referindo-se a suposta resposta da problemática, se tivermos um olhar puramente político chegaremos à conclusão que foi um golpe de Estado pelo momento de instabilidade em todos os sentidos e principalmente político, portanto, diremos então que foi golpe. Porém se olharmos com um olhar de natureza jurídica chegará à conclusão de que foi legal a destituição da presidente Dilma Rousseff.

Partindo-se da hipótese que foi um golpe de Estado de natureza parlamentar o impeachment da presidente Dilma Rousseff, pois mesmo que, considerando excluída a intencionalidade da presidente em cometer qualquer ato ilícito e provando que o impeachment foi instaurado diante do agravamento de uma crise econômica que provocou a cisão da sociedade em polos antagônicos, mesmo assim, a conjuntura política propiciou um novo processo de impeachment, retirando do poder a então presidente Dilma Rousseff.

Para esta pesquisa foi feito um estudo bibliográfico, incluindo conteúdos doutrinários e documentais a partir da leitura de livros, artigos e sites, sendo feito a seleção e o levantamento por meio da leitura e fichamento, focando nas informações necessárias para o bom desenvolvimento do tema proposto.

Diante da metodologia escolhida percebe-se que o trabalho poderia ter sido realizado com uma pesquisa mais ampla na bibliografia, portanto houve dificuldade no acesso a livros de autores com maior relevância no tema em pauta Porém dentro das limitações foi muito satisfatório os resultados da presente pesquisa.

REFERÊNCIAS

AGRA, W. D. M. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, v. I, 2018.

ALEXANDRINO, V. P. E. M. **Direito Constitucional Descomplicado**. 16ª. ed. São Paulo: Editora Forense, v. I, 2017.

BRASILIO sallum jr, g. s. p. e. c. o impeachment do presidente collor: a litratura e o processo. in: brasilio sallum jr, g. s. p. e. c. **O Impeachment do Presidente Collor: a litratura e o processo**. 82. ed. SÃO PAULO: Lua Nova, v. I, 2011. Cap. xx, p. 163-200.

JOAQUIM FALCÃO, D. W. A. P. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o congresso e o supremo**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Letramento, v. I, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22ª. ed. São Paulo: Saraiva, v. I, 2018.

MENDES, G. F. **Curso de direito Constitucional**. 13ª. ed. São Paulo: Saraiva, v. I, 2018.

MORAES, A. D. **Direito Constitucional**. 34ª. ed. São Paulo: Atlas, v. I, 2018.

RICCITELLI, Antônio. **Impeachment à brasileira: instrumento de contrle parlamentar**. 1ª. ed. Barueri: Manole, v. 1, 2006.

TAVARES, A. R. D. **Curso de direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: saraiva, v. I, 2018.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 23ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.