

# ENTRE O DIREITO E A POLÍTICA: UMA ANÁLISE DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

## *BETWEEN LAW AND POLITICS: AN ANALYSIS OF THE IMPEACHMENT OF DILMA ROUSSEFF*

Marcelo Sevaybricker Moreira\*

Élber Antonielle Donizete Veronez\*\*

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 A natureza do impeachment e os crimes de responsabilidade. 3 Aspectos processuais do impeachment da Presidente Dilma Rousseff. 4 Os crimes de responsabilidade de Dilma Rousseff. 5 Do cenário político do impeachment de Dilma Rousseff. 6 Conclusão.

**RESUMO:** O impeachment é um instrumento constitucional de controle do Poder Legislativo sobre o Chefe do Poder Executivo e outras autoridades. Este artigo analisa as razões e os fundamentos que levaram ao afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República, a partir da análise do ordenamento e da natureza jurídica deste instituto. A metodologia adotada consiste em um levantamento bibliográfico, tendo a legislação, a doutrina, a jurisprudência, os documentos que instruíram o processo no Congresso Nacional como base, além de estudos publicados sobre a política nacional contemporânea. A situação-problema que daí se sucede é se o impeachment de 2016 foi um processo legal e legítimo, ou se constituiu um golpe de Estado, analisando para tanto o contexto político da época e as acusações de crime de responsabilidade. O artigo conclui asseverando a importância do contexto político para a viabilização do impeachment, além de constatar a ausência de embasamento jurídico para a deposição de Dilma Rousseff. O texto se encerra defendendo a existência desse importante instrumento de controle do Poder Executivo, mas também a moderação em seu uso, tendo em vista o crescente número de casos (particularmente na América Latina) que se valem casuisticamente dele para fins de oposição política, violando as regras constitucionais e do sistema presidencialista.

**Palavras-chave:** Impeachment. Crimes de responsabilidade. Dilma Rousseff. Golpe de Estado.

**ABSTRACT:** *The impeachment is a constitutional instrument for controlling the Legislative Power over the Chief of Executive and the other authorities. This article analyzes the reasons and fundamentals that led to the removal of Dilma Rousseff from the Presidency of the Republic, based on the analysis of the order and legal nature of this institute. The methodology adopted consists of a bibliographic research, having the legislation, the doctrine, the jurisprudence and the documents that instructed the process in the National Congress as base. The problem situation that follows is*

\* Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Lavras (MG), doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, pesquisa teoria política e política brasileira.

\*\* Graduando em Direito pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Técnico em Informática (2017) pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais - Campus Inconfidentes.

Artigo recebido em 30/12/2020 e aceito em 18/02/2022.

**Como citar:** MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. VERONEZ, Élber Antonielle Donizete. Impeachment: entre o direito e a política. Uma análise do caso de Dilma Rousseff. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 25, n. 41, p. 97, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

*whether the impeachment in 2016 was a legal and legitimate process, or if it constituted itself as a coup d'État, analyzing the political context of the time and the accusations of a liability crime. The article concludes by asserting the importance of the political context for making the impeachment feasible, in addition to noting the lack of legal basis for the deposition of Dilma Rousseff. The text ends by defending the existence of this important instrument of control of the Executive power, but also the moderation in its use, in view of the growing number of cases (particularly in Latin America) that use it casuistically for purposes of political opposition, violating constitutional rules and the presidential system.*

**Keywords:** *impeachment. liability crimes. Dilma Rousseff. coup d'état.*

## INTRODUÇÃO

O *impeachment* se consolidou no Brasil como um instituto de natureza política com a Constituição de 1891, já que na Carta Imperial detinha natureza penal e atingia apenas os subordinados ao monarca. Sua primeira utilização, na vigência da Constituição de 1988, foi contra o ex-presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, acusado de corrupção e tráfico de influência. O ex-presidente respondeu no Senado Federal por crime de responsabilidade, onde foi condenado, e por crime comum no Supremo Tribunal Federal, onde foi absolvido. Neste sentido, supõe-se que o processo de *impeachment* é uma garantia fundamental, já que “a ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia”, de modo que “o *impeachment* constitui eficaz instrumento de apuração de responsabilidade e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia” (BROSSARD, 1992, p. 7). Desde a promulgação da Constituição de 1988 até meados de abril de 2021, conforme relata Rafael Mafei (2021, p. 166), havia mais de trezentas denúncias por crime de responsabilidade apresentadas à Câmara dos Deputados. Isso revela que mesmo a eleição sendo o momento máximo da democracia, ela não basta para a sua efetivação, pois:

Só eleição, ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, pois, além de mediata ou imediatamente resultante de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercitar o governo devem responder pelo uso que dele fizerem, uma vez que governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático (BROSSARD, 1992, p. 3).

Neste sentido, esta pesquisa busca analisar o processo de *impeachment* que afastou Dilma Rousseff (PT) da Presidência da República, expondo os principais argumentos proferidos durante o processo

e refletir sobre a natureza e a utilização desse instrumento constitucional. Inicialmente, destaca-se que o processo de *impeachment* é dividido em duas partes, a primeira consiste na análise de admissibilidade realizada pela Câmara dos Deputados (art. 51, I, da CR/1988) e a segunda compete privativamente ao Senado Federal, que deve processar e julgar o Presidente da República (art. 52, I, da CR/1988), sob a condução do Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF).

No plano político, vários fatores contribuíram para a destituição de Dilma Rousseff, como a instabilidade política, a crise econômica, a insatisfação popular, os escândalos de corrupção, o embate com o empresariado nacional e com os partidos da base aliada. Já no plano jurídico, alega-se que a ex-presidente teria editado decretos para a abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional e atrasado o repasse do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, referente ao Plano Safra de 2015.

O presente estudo analisará primeiramente a natureza jurídica do *impeachment* e dos crimes de responsabilidade e, a partir disto, os fundamentos da denúncia que foi julgada procedente pela Câmara dos Deputados e que ensejou a condenação, infundada, de Dilma Rousseff no Senado Federal. Por fim, pondera-se também acerca da legitimidade da utilização do *impeachment* como remédio institucional em períodos de crise política e intenso embate ideológico. Não temos a pretensão de, neste pequeno espaço, fazer uma análise exaustiva do que ocorreu, mas tão-somente tecer algumas considerações à luz da literatura especializada: 1) sobre a importância institucional do *impeachment* e sua relação com o ordenamento jurídico, mas também sobre como o contexto político que o viabiliza e; 2) sobre o risco de erosão das democracias contemporâneas pelo uso casuístico que se faz desse instrumento.

## **1 A NATUREZA DO IMPEACHMENT E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

Segundo José Afonso da Silva (2018, p. 110), a vontade do Estado é manifestada pelo conjunto de órgãos que formam o governo, a quem incumbe exercer as funções do poder político, sendo este “uno, indivisível e indelegável”, manifestando-se em nosso desenho institucional na função legislativa, executiva e jurisdicional. Esta teoria foi incorporada ao constitucionalismo justamente para proteger a liberdade individual e evitar

a tirania, no sentido de impedir que haja arbitrariedades no exercício do poder político. Nesta lógica, conforme o sistema de freios e contrapesos, cada uma das funções estatais realiza funções típicas e atípicas, havendo um mútuo controle, exercendo a fiscalização e a limitação de ações abusivas, evitando assim a concentração do poder e a sua utilização despótica.

Dentre as competências específicas do Poder Legislativo destaca-se o *impeachment*, que se configura como um instituto que “tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos” (BROSSARD, 1992, p. 76), embora não exclua a utilização de critérios jurídicos. Isto porque, o processo não corre à mercê da inteira discricionariedade do Congresso Nacional, mas está sujeito à Lei nº 1.079/1950 e à Constituição de 1988. Cabe ressaltar que a tese da natureza política do *impeachment* não é unânime na doutrina, já que, para Marcelo Gallupo (2016), embora os crimes de responsabilidade sejam infrações políticas, isto não significa que também não detenham uma natureza penal, muito porque a própria Lei nº 1.079/50 determinou a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal.

Além disso, o próprio STF reconheceu na ADI nº 1628/SC que as unidades federativas não poderiam regulamentar a matéria, já que a competência legislativa, assim como no penal, é reservada à União. Esta interpretação está prevista na Súmula Vinculante nº 46 do STF. Vale lembrar que, sendo de origem inglesa, o *impeachment* remonta ao século XIV e tinha natureza penal, tendo sido utilizado para a retirada de ministros até o século XVIII, quando este método de inabilitação, por meio da acusação da Câmara dos Comuns e julgamento pela Câmara dos Lordes, deu lugar à queda do gabinete ministerial através do chamado voto de desconfiança ou moção de censura.

No Brasil, foi no julgamento do HC nº 4.091, de 1916, que o Ministro Pedro Lessa divergiu de seus pares e sustentou que o *impeachment* é um instituto político-constitucional; no entanto, os seus efeitos são penais. O mesmo entendimento também foi sustentado no HC nº 4.116, de 1916. Contudo, ressalta-se que a opinião de Lessa era, já naquela época, minoritária, assim como o HC nº 4.116/16 foi um posicionamento isolado do STF, pois a Suprema Corte ressaltou diversas vezes o caráter político do instituto do *impeachment*, como no HC nº 26.544 de 1937, no qual voltou a se afirmar que o impedimento se trata de medida exclusivamente política e não criminal.

Silva (2018) ressalta a natureza político-administrativa do processo, o que também foi argumentado no HC nº 70.033-SP (AgR), de relatoria do Ministro Ilmar Galvão do STF, impetrado pelo ex-presidente Fernando Collor, que tratou sobre a suposta alegação de que o então Presidente teria sofrido constrangimento ilegal por parte do Procurador-Geral da República, do Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Do mesmo modo, destaca-se o HC nº 70.055- DF (AgR), também de relatoria de Ilmar Galvão, e o HC nº 69.647-DF, de relatório do Ministro Celso de Mello, que tratou da acusação de que Collor teria sofrido coação por parte da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigava irregularidades do Presidente em sua campanha.

Em linhas gerais, pode-se concluir que a finalidade precípua do *impeachment* é o afastamento da autoridade do cargo ocupado por ter incidido em uma infração de natureza política, tratando-se, portanto, de um mecanismo de proteção do Estado e de continuidade do governo, e não de penalização. Como antes mencionado, a primeira configuração do *impeachment* no Brasil se deu na Constituição Imperial, pois antes mesmo dos ideais liberais rompessem com o absolutismo, já se pensava em responsabilização no governo, como se vê uma “Lei especial de 1827 atribuía ao Senado o julgamento dos acusados e a aplicação das penas, que variavam das multas à prisão e até da condenação à morte natural” (CERQUEIRA, 1195, p. 91).

Contudo, foi na Constituição de 1891, de inspiração republicana, que o *impeachment* se consolidou como um instrumento de natureza exclusivamente política. Nesta, competia à Câmara dos Deputados realizar a pronúncia, que consistia na “declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República” (art. 29 da Constituição de 1891), remetendo o libelo acusatório para julgamento no Senado Federal. Já com a Constituição Federal de 1988, passou a ser competência do Senado Federal processar e julgar os crimes de responsabilidade do Presidente da República, competindo à Câmara dos Deputados apenas “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”, de acordo com art. 51, I da CF de 1988, exercendo apenas um juízo político e não acusatório.

Contudo, na legislação vigente não há qualquer menção à fase acusatória no Senado, problema este enfrentado pelo MS nº 21.564-DF,

julgado pelo STF durante o *impeachment* do ex-presidente Collor, no qual se propôs que o Senado adotasse por analogia as disposições dos arts. 41 a 57 da Lei nº 1.079/50, que trata do processamento da denúncia nos crimes de responsabilidade cometidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal e pelo Procurador-Geral da República, para que se realizasse então a acusação do Presidente da República. Ao juízo condenatório permanecia vigente a previsão dos arts. 24 a 38 da referida lei.

Para que ocorra o prosseguimento do *impeachment* deve haver a autorização da Câmara dos Deputados, a partir do voto de dois terços de seus membros. Partindo-se ao Senado Federal, esse julgará os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica. Já o Supremo Tribunal Federal julgará os crimes comuns praticados pelo Presidente da República, Vice-Presidente da República e Ministros de Estado, com exclusão dos crimes de responsabilidade. Um terceiro rito também é possível, tratando-se dos crimes de responsabilidade praticados pelos Ministros do STF, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, assim como os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes não conexos com os do Presidente da República. O processo e julgamento são de competência do Senado, sem a necessidade de autorização da Câmara dos Deputados, já que o art. 51 da CR/88 não lhe atribuiu esta competência.

Brossard pondera que a responsabilização política advém da Constituição de 1988, já que esta determinou que os atos contrários e que atentem contra suas disposições são crime de responsabilidade. Segundo ele, o “*impeachment* constitui a técnica adotada pela Constituição para proteger-se de ofensas do chefe do Poder Executivo”, sendo que a pena aplicável é política, “relacionada a um ilícito político, aplicada por entidades políticas a autoridades políticas” (BROSSARD, 1992, p. 128). Para que o *impeachment* venha a se concretizar exige-se um cálculo político, pois em alguns casos, “reconhecendo mesmo a existência de faltas, de erros e violações das leis, o Congresso terá de recuar ante as consequências graves de fazer sentar o chefe de Estado no banco dos réus” (BARBOSA, 1953, p. 109).

Para garantir a condenação, deve ser comprovada a existência de crime de responsabilidade, que consiste em “infrações político-administrativas praticadas pelo Presidente, definidos em legislação federal,

que atentam contra a Constituição e especialmente contra o rol do art. 85” (FERNANDES, 2017, p. 1129). Neste sentido, o crime de responsabilidade consiste na violação de um dever funcional, cuja consequência não é a punição criminal do Presidente, mas sim a sua destituição do cargo, pena esta essencialmente política. O artigo 85 diferencia os crimes de responsabilidade em infrações políticas, que seriam os incisos I a IV, e os crimes funcionais, do inciso V a VII.

Segundo Brossard, a determinação de que consiste em “crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal”, que permaneceu neste mesmo teor a partir da Carta de 1946, para que só depois se acrescente o “especialmente contra”, seguindo assim o rol de infrações político-administrativas, leva ao entendimento de que a própria Carta Magna “prescreveu que todo atentado, toda ofensa a uma prescrição sua, independente de especificação legal, constitui crime de responsabilidade” (BROSSARD, 1992, p. 54). Para Gallupo, o termo “especialmente” do art. 85 da CR/88 tem o significado de “exclusivamente” e não de exemplificativamente, já que ao *impeachment* também se aplicam os princípios da legalidade, anterioridade e tipicidade, em conformidade com o art. 5º, XXXIX da CR/88. Segundo o autor, “a conduta que configura crime pelo Presidente da República, seja comum, seja de responsabilidade, tem que ser explícita e detalhadamente tipificada” (GALLUPO, 2016, p. 57).

Gilberto Bercovici afirma que as condutas elencadas como crime de responsabilidade “não são situações que comportam a omissão ou a culpa, mas a atuação deliberada (e dolosa) do chefe do Poder Executivo em contraposição direta à Constituição da República” (BERCOVICI, 2015, p. 4). Esse autor sustenta que pode ser perigosa a amplitude da regra constitucional segundo o qual todo o ato atentatório à Constituição constitui crime de responsabilidade, já que isso possibilitaria que o Congresso Nacional destituísse o Presidente com grande facilidade. Portanto, exige-se neste processo de natureza político-jurídica a segurança que apenas a tipicidade das condutas passíveis de impedimento pode assegurar, devendo haver previsão estrita em lei específica dos crimes de responsabilidade, assim como determinou o art. 85, parágrafo único da Constituição, ao prescrever que os crimes serão definidos em lei especial.

Consoante isto, duas discussões fazem-se necessária neste estudo, inicialmente referente à diferenciação entre crimes de responsabilidade e atos que podem ensejar improbidade administrativa e, posteriormente,

a distinção imprescindível entre crimes de responsabilidade e os crimes comuns. Referente ao primeiro ponto, o mesmo ato definido como crime de responsabilidade pode enquadrar-se como ato de improbidade administrativa. Contudo, em relação aos agentes políticos descritos no art. 52, I e II da Constituição de 1988, a lei de improbidade tem que se limitar às sanções de caráter indenizatório, já que a perda do mandato tem regulamentação constitucional, conforme o rito de *impeachment*.

Isto porque o Constituinte quis que os crimes praticados pelas autoridades da República não fossem julgados por autoridade outra que não o Supremo Tribunal Federal (para os crimes comuns) e o Senado Federal (para os crimes de responsabilidade). Desse modo, apenas estes órgãos tem a competência para determinar a perda do cargo, não significando que a tais autoridades não se aplique a lei de improbidade administrativa, mas que a sua aplicação é limitada. Cabe ressaltar que o STF, por meio do julgamento do AgR, na Petição 3.240/DF, julgou que todos os agentes políticos, salvo o Presidente da República, encontram-se sujeitos à responsabilização por atos de improbidade administrativa como também a responsabilização por crimes de responsabilidade e que o foro por prerrogativa de função previsto na Constituição em relação aos crimes comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa. Desse modo, a única exceção é o Presidente da República, por previsão constitucional no art. 85, V da CR/88, que determina que o Chefe do Poder Executivo seja julgado pelos atos contrários à probidade na administração no Senado.

A segunda diferenciação é feita pelo Senador Antônio Anastasia (2016), que assevera que os crimes de responsabilidade não consistem em infrações penais comuns, sendo de uma natureza jurídica distinta, já que da decisão proferida em julgamento, seja condenatória ou absolutória, não cabe recurso ao Poder Judiciário. A intervenção se faz necessária apenas para resguardar direitos individuais, do contrário, é soberana a decisão da Câmara, ao autorizar a instauração do processo, e do Senado, no julgamento por crime de responsabilidade. O conceito de crime comum é utilizado em contraponto aos crimes de responsabilidade, pois “são aqueles definidos pela lei penal, mas que têm a especificidade de haverem sido cometidos pelo Chefe do Poder Executivo durante (e em razão) de seu mandato (cf. art. 86, § 4º)” (CANOTILHO, 2013, p. 1287).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Neste sentido, existem três diferenciações entre eles: “os primeiros submetem-se ao regime de tipicidade fechada, estrita, enquanto os crimes de responsabilidade são regidos por normas típicas abertas, como as constantes da Lei nº 1.079, de 1950, e da própria Constituição. Os crimes comuns são puníveis com reclusão, detenção ou multa, ao passo que as infrações de responsabilidade propriamente ditas têm a pena de *impeachment* e

Cita-se que o Presidente da República não pode responder, na vigência de seu mandato, por crimes comuns praticados que não tenham relação com o exercício de suas funções, sendo a persecução penal suspensa. No que tange aos crimes de responsabilidade, apenas os cometidos na vigência do mandato em exercício, ainda que tenha ocorrido a reeleição, o que gera discussão na doutrina. Bercovici sustenta que “a possibilidade de reeleição [não prevista no texto original da Constituição] não eliminou o fato de a Constituição prever que o mandato presidencial dura quatro anos, conforme dispõe o seu artigo 82” (BERCOVICI, 2015, p. 6). Além disso, o art. 15 da Lei nº 1.079/50 determina que a denúncia só pode ser recebida enquanto o denunciado não tiver deixado o cargo. Esta previsão não implica na responsabilização do Presidente por atos cometidos no mandato anterior, por força da independência entre os mandatos presidenciais. Contudo, este mesmo artigo leva à discussão sobre a continuidade do processo de *impeachment* caso o Presidente tenha renunciado <sup>2</sup>.

## 2 ASPECTOS PROCESSUAIS DO *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

Analisada a natureza jurídica do *impeachment* e seu histórico constitucional, é importante mencionar que, para o acolhimento do pedido, deve o Presidente da Câmara dos Deputados realizar uma análise preliminar de admissibilidade da denúncia, ficando ao seu juízo se o processo deve ser arquivado ou aceito, cabendo recurso ao plenário da casa. Neste momento, deve-se considerar a “existência de ‘tipificação’ da conduta alegada e mesmo a plausibilidade das alegações, sendo essa a posição consolidada no STF” (CANOTILHO, 2013, p. 1288). Segundo Marcelo Cerqueira (1995, p. 92), é de atribuição do Presidente da Câmara dos Deputados despachar requerimentos e determinar o seu arquivamento ou desarquivamento, conforme o Regimento Interno da Casa Legislativa, em seu art. 17, II, “c” e “d”, bem como o art. 218, *caput* e § 2º. Gallupo

---

de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública por oito anos. Em terceiro lugar, os crimes comuns são de julgamento exclusivo pelo Poder Judiciário, enquanto os crimes de responsabilidade são julgados, em se tratando do Presidente da República, por órgão político, o Senado Federal, após a autorização política da Câmara dos Deputados” (ANASTASIA, 2017).

<sup>2</sup> Como veremos adiante, isto ocorreu com o ex-presidente Fernando Collor que renunciou ao mandato às vésperas do julgamento do seu *impeachment* pelo Senado Federal, de modo a preservar os seus direitos políticos. Contudo, o Senado deu prosseguimento ao julgamento e cassou os direitos políticos do já ex-presidente por oito anos, sendo tal entendimento confirmado pelo STF no julgamento do MS nº 21.689/DF.

(2016) argumenta que deverá o Presidente da Câmara dos Deputados verificar a existência dos requisitos descritos no art. 218, § 1º, podendo, caso a julgue inepta, arquivá-la. Contudo, a análise deve recair tão somente sobre tais requisitos processuais, sob pena de violação ao art. 85 da CR/88, que determina que a autorização do processo de *impeachment* compete à Câmara dos Deputados e não ao seu Presidente.

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, já se manifestou no sentido de que o Presidente da Câmara dos Deputados não necessariamente está vinculado à análise apenas dos requisitos da lei, conforme o julgamento do MS nº 30.672-DF, que tratava de um *mandamus* contra a rejeição, pelo Presidente do Senado Federal, de pedido de *impeachment* do Ministro Gilmar Mendes. O mesmo entendimento se deu no MS nº 23.885-DF, em que o Supremo justificou que não cabe ao Presidente da Câmara tão somente um exame das formalidades, podendo rejeitar imediatamente se entender a acusação inepta ou descabida de justa causa.

A justa causa, similar ao conceito utilizado no processo penal (art. 395, III do CPP), significa a existência de um mínimo de lastro probatório que indique a autoria e materialidade do crime, assim como qual a norma supostamente violada pela conduta da autoridade que configure crime de responsabilidade e enseje julgamento perante o Senado Federal. Gallupo (2016) critica este juízo prévio de inadmissibilidade, quanto ao mérito, conferido ao Presidente da Câmara dos Deputados e menciona como saída a este entendimento o § 3º do art. 218 do Regimento Interno, que prevê que “do despacho do Presidente que indeferir o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário”, que decidirá por maioria simples.

A denúncia deve seguir as exigências dos arts. 14, 15 e 16 da Lei nº 1.079/1950, como que os denunciantes sejam cidadãos brasileiros, no exercício de seus direitos políticos; que a autoridade denunciada esteja no exercício do cargo; e que estejam presentes na denúncia os requisitos do art. 218, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Sendo assim, em 2 de dezembro de 2015, o então Presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), a pedido dos cidadãos Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal, respeitando a devida determinação do art. 14 da Lei nº 1.079/50, recebeu a Denúncia de Crime de Responsabilidade nº 1 de 2015.

No recebimento da denúncia, o Presidente da Câmara dos Deputados rejeitou parcialmente as acusações contra Dilma Rousseff, especialmente às baseadas apenas em suposições, como a de que a

Presidente teria sido omissa em relação ao mecanismo sistêmico de desvio de dinheiro e corrupção na Petrobrás, bem como as manobras orçamentárias anteriores a 2015, apontadas pelo TCU, já que a decisão sobre a aprovação dessas contas “cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, tendo a Corte de Contas apenas emitido parecer prévio, a ser submetido ao crivo do Congresso Nacional, a quem cabe acolhê-lo ou rejeitá-lo” (AGU, 2015), considerando, ainda, a previsão do art. 84, § 4º da CR/88 como inafastável. Eduardo Cunha considerou relevantes as seguintes questões:

1. Decretos não numerados assinados pela Presidente da República e publicados entre 27 de julho e 20 de agosto de 2015;
2. Repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos à equalização de taxas de juros referentes ao Plano Safra, no exercício de 2015 (ANASTASIA, 2016).

Com a instauração do processo de *impeachment*, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), da base aliada de Dilma, ingressou no STF com uma medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378, questionando a compatibilidade do rito de *impeachment* do Presidente da República, previsto na Lei nº 1.079/1950, com a Constituição de 1988. O julgamento, que teve como relator o Ministro Edson Fachin, foi marcado pelo fato de que a maioria ter seguido o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, que rejeitou alguns dos principais pedidos expostos pelo PC do B. Segundo ambos, não havia necessidade de defesa prévia pela acusada no recebimento da denúncia, já que esta teve a oportunidade de se manifestar anteriormente na Comissão Especial, antes da aprovação do parecer, o que não feriria a ampla defesa e o contraditório.

Além disso, enfatizou-se a autonomia partidária para a indicação dos membros da referida comissão e que a votação deveria ser aberta, garantindo transparência e publicidade em um julgamento de tamanha responsabilidade. Os ministros também convergiram sobre a possibilidade de aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 38 da Lei 1.079/50, desde que subsidiariamente e em matéria *interna corporis*, sem que isso implicasse em ofensa ao art. 85, parágrafo único da CR/88, bem como que as normas de impedimento e suspeição do CPP, aplicável aos magistrados, não incidia nos parlamentares, já que estes são movidos por convicções político-partidárias, não se submetendo apenas à Constituição e às leis, mas também à opinião popular.

De maneira geral, o plenário reafirmou o rito aplicado ao *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor.

Consoante isto, Brossard (1992) e Silva (2018) entendem que, instaurado o processo pela Câmara dos Deputados, não compete ao Senado Federal decidir se instaura ou não o processo, “pois nem teria sentido requerer o voto de dois terços da Câmara para autorizar a instauração do processo e esta ainda pender de anuência do Senado” (BROSSARD, 1992, p. 11). Esse também é o entendimento de Gallupo (2016), que sustenta a literalidade do art. 380, I do Regimento Interno do Senado Federal, não havendo possibilidade de recusar a instauração do processo pela mesa do Senado, o que para o autor, preserva a competência conferida pela Constituição às respectivas casas legislativas, qual seja, autorizar à Câmara e julgar ao Senado. O mesmo posicionamento defendeu o Ministro Edson Fachin em seu voto.

Contudo, o STF decidiu na ADPF nº 378/2015 que a Câmara dos Deputados apenas autoriza a abertura do processo de *impeachment*, cabendo ao Senado Federal o seu processo e julgamento, sendo admissível que também realize um juízo de instauração por maioria simples. Isto porque, tanto no julgamento por crimes de responsabilidade como por crime comum, se ambos os órgãos estivessem vinculados à autorização da Câmara dos Deputados, esta “estaria revestida de função já dentro do processo, o que não é compatível com o que diz a Constituição ao estabelecer que o processo, em si, apenas começa no Senado ou no STF” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016, p. 169). Além disso, segundo o art. 44 da Constituição e a própria lógica do sistema bicameral, não há sobreposição entre cada casa do Congresso Nacional, que são autônomas entre si.

Outra divergência entre o Ministro Edson Fachin e o Ministro Luís Roberto Barroso, tratou-se da composição da Comissão Especial destinada a elaborar o parecer de admissibilidade da denúncia, visto que o primeiro admitia, além da indicação, a candidatura avulsa, e o segundo apenas a indicação feita pelos líderes partidários ou dos blocos parlamentares, sendo que em todo caso deveria haver aprovação do Plenário. O Ministro Fachin, ademais, defendia a constitucionalidade da votação secreta para a formação da comissão especial, como determinado pelo Regimento Interno, já o Ministro Barroso votou pela publicidade que apenas a votação aberta garante ao processo, “compatível com os princípios democrático,

republicano e representativo que apenas o voto aberto possibilitaria” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016, p. 169).

O Ministro Luís Roberto Barroso também se posicionou sobre o rito do processo, argumentando que a Lei nº 1.079/50 não foi recepcionada em vários dispositivos pela Constituição de 1988, sendo assim, no processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor adotou-se um específico rito para o seu processamento. Desde então, o Congresso Nacional manteve-se inerte em uma nova regulamentação legislativa da matéria, sendo natural, “portanto, em nome da segurança jurídica e da justiça procedimental, que se sigam as normas anteriormente adotadas” (BARROSO, 2015, p. 3).

O PC do B alegou impedimento e suspeição do Presidente da Câmara dos Deputados, sob o pretexto de que haveria conflito de interesses. Entretanto, o STF, como no *impeachment* de Collor, entendeu que há uma “distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias” (BARROSO, 2015, p. 5), indeferindo tal solicitação. Dentre outras medidas, decidiu-se também que é constitucional a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara e do Senado, desde que haja compatibilidade com a legislação e com as regras e princípios da Constituição, reservando-se a sua aplicação, ainda assim, às questões meramente internas.

Consoante à abertura do processo de *impeachment* e as manifestações do STF, foi formada uma comissão especial na Câmara dos Deputados, como determina o art. 19 da Lei nº 1.079/50, sendo composta por 65 deputados, respeitando a devida proporção partidária, que aprovou o relatório do Deputado Jovair Arantes (PTB-GO), em 11 de abril de 2016, com um placar de 38 deputados favoráveis e 27 contrários. Nesta comissão, a Advocacia-Geral da União, responsável pela defesa da Presidente Dilma, questionou algumas condutas aprovadas pelo Presidente da Comissão Especial, deputado Rogério Rosso (PSD-DF), que havia autorizado que os denunciantes prestassem esclarecimento sobre o conteúdo integral da denúncia, sendo que esta havia sido recebida parcialmente por Eduardo Cunha, assim como a ausência de intimação da defesa, ferindo assim garantias fundamentais do processo.

Apesar disto, em 17 de abril de 2016, com 367 votos favoráveis, superando os dois terços necessários, a Câmara dos Deputados autorizou

a instauração do processo de impedimento contra Dilma, em uma longa, acalorada e tumultuada votação. O processo, relacionado à prática de crime de responsabilidade, foi levado à apreciação do Senado Federal, como determina o art. 86 da CR/88, sendo formado uma comissão especial de 21 senadores, tendo como relator o Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG). O relatório, favorável à admissibilidade do processo, foi aprovado em 12 de maio de 2016 por maioria simples, e com isso, iniciou-se propriamente o processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff, que foi afastada de suas funções para que ocorresse o julgamento em até 180 dias, enquanto isso o Vice-Presidente, Michel Temer (PMDB), assumiu interinamente a Presidência, como manda o art. 86, § 1º, II da CR/88.

Após o afastamento, ocorreu na Comissão Especial do *Impeachment* do Senado a “leitura dos autos do processo, interrogatório das testemunhas, possibilidade de contraditório, de reinquirição e de acareação das testemunhas, por iniciativa dos denunciadores ou do denunciado” (FERNANDES, 2015, p. 5). O julgamento sucedeu em 31 de agosto de 2016, sob a presidência do então Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski. O Senador Humberto Costa (PT-PE) requereu que o julgamento fosse dividido em duas etapas, em conformidade com o art. 68 da Lei nº 1.079/50, a primeira julgaria se Dilma perderia o cargo de Presidente da República e a segunda se ela ficaria inabilitada para o exercício de função pública por oito anos, com a fundamentação de que tais sanções se constituem enquanto penas principais e autônomas. A oposição não concordou com o fatiamento, pois “a expressão ‘perda do cargo, com inabilitação’ transmite a ideia de cumulação e não de alternatividade ou escolha” (FERNANDES, 2015, p. 5).

Com isso, a Presidente Dilma Rousseff, pela obtenção de dois terços dos votos, em votação nominal e aberta (art. 67 da Lei nº 1.079/50), foi condenada à perda do cargo, com um placar de 61 senadores favoráveis e 20 contrários, mas não à inabilitação para o exercício de função pública por oito anos, com um placar de 42 senadores favoráveis, 36 votos contrários e 3 abstenções. Se fosse absolvida, seria reintegrada ao cargo com a restituição dos vencimentos. As razões para a destituição foram a tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e a abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, condutas estas previstas no art. 85, VI, e art. 167, V, da Constituição, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/50.

Com intuito comparativo, em relação aos crimes funcionais comuns, que também são causas de remoção do cargo, tem-se como pena principal a restritiva de liberdade. No caso do Presidente e Vice-Presidente da República aplicam-se apenas os delitos funcionais próprios, a ensejar a responsabilização na vigência do mandato, já às demais autoridades, todos os demais crimes, sendo possível a remoção do cargo. Desse modo, tratando-se de infrações penais comuns do Presidente da República, o processo é remetido ao Supremo Tribunal Federal para julgamento, conforme o art. 102, I, “b” da CR/88, desde que a denúncia ou queixa-crime tenham sido aceitas pela Câmara dos Deputados, e que o crime tenha sido praticado durante e em razão do mandato, conforme o § 4º do art. 86 da Constituição, pois neste caso há uma imunidade temporária à persecução penal. Quanto às demais autoridades não há imunidade temporária nos crimes comuns não funcionais, ainda que possuam foro de prerrogativa de função no Supremo, conforme o art. 102, I, “b” e “c” da CR/88.

### **3 OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DE DILMA ROUSSEFF**

Debruçando-se sobre a denúncia, a acusação sustentou que Dilma Rousseff teria assinado, entre 27 de julho e 20 de agosto de 2015, a “edição de decretos, abrindo crédito suplementar, sem a devida autorização do Congresso Nacional, em afronta à constitucional separação dos poderes” (BICUDO et al., 2016, p. 1), não havendo lastro fiscal e visando à obtenção da meta estipulada na LOA de 2015. Tais créditos adicionais devem ser aprovados pelo Poder Legislativo, já que também compete ao Congresso Nacional chancelar as retificações realizadas no orçamento, do mesmo modo que compete a ele a sua aprovação quando enviado pelo Poder Executivo.

O art. 167, V da Constituição prevê que para abertura de crédito suplementar e especial são necessárias a autorização legislativa e a indicação dos recursos correspondentes; a exceção se aplica apenas aos créditos extraordinários em vista da urgência e imprevisibilidade de sua requisição. Além disso, enquanto os créditos especiais, por tratar-se de uma inovação orçamentária, carecem do envio ao Congresso Nacional de um projeto de lei, os créditos suplementares podem receber autorização

prévia na própria Lei Orçamentária Anual, por tratar-se de um reforço a projetos já em andamento, previstos e aprovados.

O Senador Anastasia sustenta que “foram previamente autorizadas, para as hipóteses previstas nesse artigo da LOA 2015, as aberturas de créditos suplementares por decreto presidencial” (ANASTASIA, 2016, p. 81), sendo que as demais situações dependem de autorização do Congresso Nacional através do envio de projeto de lei pelo Poder Executivo. Contudo, em 2015, houve a edição de decretos sem numeração na ordem de R\$ 2,5 bilhões e, da mesma forma, foi encaminhado ao Congresso Nacional a PLN nº 05/2015, numa demonstração de que o governo não cumpriria as metas estabelecidas na LDO (Lei nº 13.080/2015), já que esta determina em seu art. 4º que a abertura de créditos suplementares deve ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário, o que não teria ocorrido.

Desse modo, “em 2015, a meta de resultado primário da União constante do projeto de LDO era superavitária em R\$ 114,7 bilhões (2,0% do PIB). Quando da aprovação da lei, essa meta foi reduzida para R\$ 55,3 bilhões (1,0% do PIB)” (ANASTASIA, 2016, p. 83) e, após o primeiro semestre, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a redução do superávit para R\$ 5,8 bilhões (0,1% do PIB), alegando a redução do ritmo de crescimento da economia brasileira que afetou as receitas orçamentárias. Segundo Anastasia, “naquele momento, não havia, pela ótica exposta, espaço fiscal disponível para operações que implicassem aumento de déficit primário” (ANASTASIA, 2016, p. 87), isso porque a União somava um déficit ao fim do terceiro bimestre de R\$ 2,8 bilhões. Com a aprovação da PLN nº 05/2015, a meta de resultado primário passou a corresponder ao déficit de R\$ 51,8 bilhões, “podendo chegar a R\$ 119,9 bilhões na hipótese de frustração da receita de concessões e permissões relativas aos leilões das usinas hidroelétricas” (ANASTASIA, 2016, p. 84), assim como em relação à quitação das operações de créditos realizadas, enfatizando o seu caráter ilegal. O resultado primário foi deficitário em R\$ 118,4 bilhões.

Já a defesa de Dilma alega que quando o Congresso Nacional alterou a meta orçamentária, conseqüentemente também modificou os limites da autorização para edição de créditos suplementares, convalidado tacitamente os decretos já assinados e retificado eventuais vícios, o que ocorreu com a aprovação do PLN nº 05/15, correspondente a Lei nº 13.199/2015. A edição de decretos suplementares consiste em uma prática muito comum na administração pública, pois o orçamento é uma previsão inicial, que muitas vezes precisa ser revista ao longo do ano para adaptar-se à realidade

econômica e financeira. Em vista disso, o próprio art. 4º da LOA/15 (Lei nº 13.115 de 2015) autorizava a Presidente da República para a abertura de créditos suplementares, para que fosse cumprida a meta do *superávit* primário, haja vista a crise econômica que frustrou a arrecadação tributária.

Segundo a Advocacia-Geral da União, tais decretos suplementares utilizaram como receita o superávit financeiro do ano anterior e o excesso de arrecadação, com base no art. 43, §1º da Lei nº 4.320/64. Desse modo, os decretos não aumentaram os gastos, pois não houve alteração do limite fiscal, mantendo-se o estipulado na LDO, pois a aprovação de créditos suplementares trata-se apenas de uma programação de gastos (gestão orçamentária) e não a sua efetiva utilização (gestão financeira), já que “nem sempre o que é efetivamente orçado é efetivamente implementado” (AGU, 2015). Como os créditos suplementares estão relacionados à gestão orçamentária, não podem prejudicar a obtenção da meta fiscal, já que esta se altera por meio dos decretos de contingenciamento no caso de despesas discricionárias.

O princípio da anualidade, advindo do art. 165, inciso III, e § 5º da CR/88, prevê que o orçamento corresponde ao exercício de um ano, estabelecendo receitas e despesas. Portanto, tal aferição há de ser feita somente quando expirado o exercício financeiro em questão, para que assim se analise a compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário. A acusação, por outro lado, sustentou que não há relação entre tal argumento e o princípio da anualidade, bem como que tal sustentação vai contra os parâmetros de uma gestão fiscal responsável, que governe com base na prevenção de riscos e correção de equívocos, tornando letra morta o previsto no art. 9º, § 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00). É verdade que a edição de créditos suplementares não é manobra recomendada para a boa gestão dos recursos públicos, sendo sua vedação prevista no art. 167, V da CR/88. Contudo, o Poder Executivo vinha realizando essas operações, assim como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Congresso Nacional vinham aprovando-as.

Sustentou-se também que ao atrasar o repasse de verbas do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos à equalização de taxas de juros do Plano Safra, ocorreram as “pedaladas fiscais”, dando a impressão de que o resultado fiscal era positivo e gerando *superávit* primário, conduta vedada pelo art. 36 da LRF, pois constitui como “realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo” (ANASTASIA, 2016, p. 44-45). Já no julgamento das contas de 2014, o TCU dava indicativo de

irregularidades passíveis de rejeição, por constatar a falta de contabilização oficial das operações de créditos realizadas nas estatísticas relativas à dívida e o déficit público, bem como pela caracterização de tais operações como ilegais, já que supostamente tratavam-se de financiamentos obtidos pela União junto “(i) a instituições financeiras por ela controladas, quais sejam: Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal (Caixa); e (ii) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)” (ANASTASIA, 2016, p. 66).

A acusação transcreveu o parecer do Procurador Júlio de Oliveira, do Ministério Público do TCU, que se manifestou nos autos do processo nº 021.643/2014-8, sobre as ilegalidades praticadas no governo de Dilma Rousseff. A Corte de Contas recebeu a denúncia que alegava que a Presidente teria autorizado a realização de operações ilegais caracterizadas como crime de responsabilidade, com base no artigo 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/50. Conforme voto do Ministro José Múcio do TCU, o governo federal realizou as chamadas “pedaladas fiscais” nos repasses, em vista do “surgimento de passivos do Governo Federal junto à Caixa, ao FGTS e ao BNDES, em cujos balanços constam devidamente registrados tais haveres, a débito do Tesouro Nacional” (BRASIL, 2015b).

A União atrasava o repasse dos valores à Caixa e esta realizava o pagamento aos beneficiários dos programas sociais com seus próprios recursos, passando a ser credora da União. Contudo, este passivo não era computado nas estatísticas de endividamento utilizadas pelo Banco Central e nem no resultado primário. Este atraso no repasse do Tesouro às instituições financeiras consistiu, segundo a acusação, operação de crédito, conforme o art. 29, III da LRF (LC nº 101/20). Entende-se como operações de crédito “aquelas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios contemplando compromissos de pagamento a serem honrados no futuro” (CONTI, 2014, p. 282), havendo várias modalidades, como o mútuo, o financiamento e o arrendamento mercantil.

É de competência do Senado limitar a realização de operações de crédito por meio de resolução, como dispõe o art. 30 da LRF, o que é disciplinado pelas resoluções nº 40/2001 e 43/2001, estando, além disso, passível de cumprimento de determinados requisitos a serem observados para a contratação dos valores. Segundo Conti (2014, p. 297), o grande prejuízo provocado pela realização de operações de crédito por parte de um ente da Federação com instituição financeira por ele controlada, é que tal modalidade “dificulta muito sua fiscalização e torna mais simples o

endividamento que exceda os limites máximos permitidos”. Popularmente se cunhou estas manobras contábeis como “pedaladas fiscais”, que, na realidade, nada mais são do que a “omissão do Tesouro no repasse de recursos financeiros devidos às instituições financeiras públicas para pagamento das despesas decorrentes da implementação de programas sociais, fixados na Lei Orçamentária Anual” (HARADA, 2015).

Basicamente, segundo os denunciantes, não repassar os recursos para os bancos públicos encarregados de operar os programas do governo seria o mesmo que tomar empréstimo dessas mesmas instituições financeiras, pois estas arcariam com os benefícios com seus próprios fundos e o governo, ao postergar o pagamento, demonstraria um saldo financeiro positivo. Desse modo, quando o governo deixou de realizar tais restituições, tendo as entidades financeiras efetuado os pagamentos aos beneficiários com recursos próprios, foi constituído um “crédito em seu favor, contra a União. Este procedimento, a toda evidência, constitui modalidade de mútuo, ou operação assemelhada, a configurar operação de crédito nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal” (BICUDO et al. 2016, p. 1). A acusação ainda reforçou tal argumento citando o voto do Min. José Múcio no processo TC nº 021.643/2014-8:

31. Todas essas movimentações financeiras e orçamentárias acarretaram, evidentemente, o surgimento de passivos do Governo Federal junto à Caixa, ao FGTS e ao BNDES, em cujos balanços constam devidamente registrados tais haveres, a débito do Tesouro Nacional. Ou seja, no bojo dessas operações, créditos foram efetivamente auferidos pela União, à margem da Lei Complementar 101/2000 (LRF). 32. Uma vez caracterizados como operações de crédito, tais procedimentos violam restrições e limitações impostas pela LRF (BRASIL, 2015b).

O Senador Anastasia mencionou que Dilma sabia da realização das operações de crédito e as cometeu com dolo e pleno consentimento, visto que “não é razoável supor que a Presidente da República não soubesse que uma dívida da ordem de R\$ 50 bilhões junto a bancos públicos federais pairava na atmosfera fiscal da União” (ANASTASIA, 2016, p. 117), ainda mais porque o cargo lhe exige a direção superior da administração pública federal (art. 84, II da CR/88). Segundo seu relatório, o passivo da União junto às instituições financeiras federais chegava R\$ 52,2 bilhões ao final de 2014, atingindo 58,7 bilhões em novembro de 2015, valor este reduzido para R\$ 11,3 bilhões ao final daquele ano, em vista do equacionamento dos valores devidos.

No processo de *impeachment*, a acusação se debruçou consideravelmente sobre a equalização das taxas de juros do Plano Safra, operada pelo Banco do Brasil, nos termos da Lei nº 8.427/199, que autorizou a concessão de subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, e a Portaria nº 315/2014, que definiu que a equalização seria “considerada devida no primeiro dia após o período de apuração, devendo ser atualizada até a data do efetivo pagamento pela Secretaria do Tesouro Nacional” (ANASTASIA, 2016, p. 113).

No que tange a esse assunto, o Ministro José Múcio teve seu voto aprovado por unanimidade pelos seus pares do TCU, no acórdão nº 0825.2015-TCU, tendo alegado que era esperado que o governo federal realizasse o pagamento das equalizações, que consistem em “despesas orçamentárias correntes que devem ser pagas ao longo do processo de execução do orçamento”, à instituição financeira responsável pela operação do Plano Safra, o Banco do Brasil, respectivo credor dos recursos que deveriam ser transferidos do Tesouro Nacional. Contudo, quando estes valores não são devidamente repassados “e, ao estoque da respectiva dívida, passam a ser apropriados juros, não há dúvida de que o credor está concedendo uma espécie de financiamento ao devedor” (BRASIL, 2015b).

Em defesa de Dilma, Ricardo Ribeiro (2015, p. 2) argumentou que as pedaladas fiscais não se configuram como operações de crédito, mas como crédito oriundo da inadimplência em relação a contrato de prestação de serviço, firmado entre o Governo Federal e o Banco do Brasil. Segundo ele, recorrendo às definições do artigo 3º da Resolução 43/2001 do Senado, não é possível se confundir o “nascimento de débitos com instituições financeiras decorrentes do inadimplemento de obrigações contratuais, com a ausência de repasses de recursos para o pagamento de prestações sociais pelos bancos públicos”.

Segundo a AGU (2016), o governo federal não assumiu nenhum compromisso financeiro com o fito de adquirir crédito junto ao Banco do Brasil, já que tal benefício era direcionado ao produtor rural. Competia ao governo tão somente conceder subvenções econômicas às instituições financeiras como forma de estímulo à concessão de crédito para a produção agrícola nacional. Quando se acumulava os saldos devidos ao Banco do Brasil, a União tornava-se inadimplente para com a instituição financeira, mas isto não tornava a relação um contrato de empréstimo, pela ausência dos requisitos de sua constituição e de transferência de recursos do Banco

do Brasil para a União. A defesa sustentou que os compromissos devidos em 2015 foram quitados no mesmo ano.

Além disso, “uma categoria jurídica não pode ser definida ou identificada pelos seus efeitos” (HARADA, 2015), ou seja, o governo tomar um empréstimo com uma instituição financeira por ele controlada não é o mesmo que deixar de repassar recursos dotados no orçamento para o pagamento de programas controlados por tais bancos. Apesar do efeito ser o mesmo – saldo positivo para o governo - a conceituação jurídica é distinta. Para Harada, o Tesouro Nacional deveria fazer os devidos repasses aos órgãos do governo conforme fixado na LOA. Entretanto, diferentemente do orçamento destinado ao Judiciário e ao Legislativo, que devem ser repassados impreterivelmente, não há nenhuma determinação no texto constitucional sobre as demais verbas, que devem, portanto, ser quitadas conforme a possibilidade e necessidade, sendo observados os limites e os prazos de vencimentos das obrigações. No mesmo sentido, a AGU defendeu que “para a liquidação dos valores de equalização apurados pelo Banco após o término de cada período”, a norma não estabelece “prazo para que a Secretaria do Tesouro Nacional efetue o pagamento” (AGU, 2015).

Consoante a isto, ressalta-se que é perfeitamente possível que o TCU, que é um órgão técnico a quem compete a análise e o julgamento das contas públicas, mude o seu entendimento e passe a rejeitar as manobras contábeis mencionadas. No entanto, a nova jurisprudência não pode ter efeitos retroativos, pois violaria a segurança jurídica e a estabilidade do jogo democrático. Segundo a defesa, isto não foi respeitado pelo TCU quando aprovou parecer rejeitando as contas de Dilma do ano de 2014, dando base e sustentação ao processo de *impeachment* a partir de uma análise casuística das contas da Presidente.

Ribeiro (2015, p. 2) defende que mesmo se fosse possível considerar esta manobra contábil como crime de responsabilidade, que segundo ele, nada mais é do que mera inadimplência que vem sendo realizada reiteradamente, desde o segundo governo de FHC, com a conivência do TCU e do Congresso Nacional, não seria possível correlacionar tal ato a qualquer hipótese elencada no art. 10 da Lei nº 1.079/50. Ele argumenta ainda que crime de responsabilidade consiste na violação da LOA, que regula as receitas e despesas do governo, e não à LRF, que consiste em uma “norma geral de Direito Financeiro que orienta a elaboração, controle e fiscalização da LOA, mas que não faz qualquer previsão de receitas e despesas e com a lei de normas gerais não se confunde”. Vale ressaltar ainda

que, mesmo se constatada ilegalidade nos decretos, seria impossível se comprovar o dolo da Presidente, isto em vista das exigências formais para a edição dos decretos, que é chancelado por órgãos técnicos e funcionários de carreira do governo federal, para só então ser assinado.

#### **4 DO CENÁRIO POLÍTICO DO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF**

Nesta seção procuraremos, didaticamente, relembrar e avaliar o peso de alguns fatores que foram importantes para a conformação de um cenário no qual o *impeachment* de Dilma fosse aprovado com facilidade (sem pretender identificar exaustivamente todos eles, ou mesmo analisá-los detidamente), mesmo que este *impeachment* tivesse fundamentos jurídicos bastante débeis. São eles: 1) a perda de uma base de apoio na Câmara dos Deputados e no Senado Federal por parte do governo Dilma (que adotou uma estratégia de conciliação, no quadro do presidencialismo de coalizão); 2) a perda de apoio do empresariado nacional; 3) a perda de apoio popular e o crescimento da insatisfação com o seu governo, por conta da inclusão social limitada promovida por ele, mas também por conta dos escândalos de corrupção; 4) o protagonismo e a parcialidade política dos grandes meios de comunicação, do Judiciário e de parte do Poder Executivo (sobretudo, pelo Ministério Público e pela Polícia Federal); 5) a radicalização à direita do principal partido de oposição, o PSDB; 6) a inflexão política do governo Dilma imediatamente após sua reeleição; 7) a desmobilização política de movimentos sociais de esquerda, promovida pelo lulismo; 8) a atuação de antigos apoiadores das gestões petistas (Michel Temer e Eduardo Cunha) para desestabilizar o governo Dilma; 9) a misoginia e o sexismo na avaliação geral que se fazia do governo Dilma; 10) e a geopolítica internacional e a atuação dos Estados Unidos da América contra os interesses nacionais. Importante notar que esses dez fatores interagem entre si, alimentando-se reciprocamente de modo a minar, crescentemente, a legitimidade do governo Dilma.

À luz dos argumentos narrados, a defesa de Dilma Rousseff argumentava que, pela insuficiência de fatos, o processo do *impeachment* se configurava um golpe de Estado. Segundo eles, “desde o início, tratou-se da pena à procura de um crime” (SEMER, 2016, p. 89), quando se percebeu que não havia crime de responsabilidade nas ações do governo, foi exposto o “conjunto da obra”, somando a crise econômica e política,

à falta de popularidade, etc., para o afastamento da Presidente. Ribeiro (2015, p. 1) ressalta que “o processo de *impeachment* em nosso país não deve ser utilizado quando a população se sente insatisfeita com o não cumprimento das promessas eleitorais”, nem mesmo “para estabelecer uma catarse contra o estado endêmico de corrupção nacional ou contra a crise econômica que assola o bolso das famílias brasileiras”. No mesmo sentido argumenta Bercovici (2015, p. 9), para quem “o *impeachment* não é um voto de desconfiança, como ocorre no sistema parlamentarista, assim como não se configura como um *recall* ou forma de revogação popular de mandato eletivo”.

Por outro lado, segundo a acusação, não se tratava de um golpe, pois o *impeachment* “dialoga com a soberania popular, mediante arranjo sábio entre as instâncias políticas e jurídicas do país” (ANASTASIA, 2016, p. 21), complementando que o processo seguiu todas as garantias constitucionais do devido processo legal e que golpe seria permitir que o estado de coisas vigente se perpetuasse. Citando Brossard, eles argumentam que o *impeachment* busca “afastar do governo a autoridade que o exerceu mal, de forma negligente, caprichosa, abusiva, ilegal ou facciosa, de modo incompatível com a honra, a dignidade e o decoro do cargo” (BROSSARD, 1992, p. 134).

Contra tal tese, cumpre notar que o procedimento de *impeachment* correu, falsamente, sobre a égide da legalidade, ou seja, foram obedecidos todos os procedimentos e o aparato legal, mas há uma profunda distinção entre a legalidade, que pode ser facilmente manipulada com a retórica jurídica, e a legitimidade, algo que é conquistado por meio da soberania popular. Como pondera Miguel, intelectual crítico aos governos petistas, retirar uma Presidente, democraticamente eleita, sem crime de responsabilidade definido, é inegavelmente ilegítimo e ofende a soberania popular, ferindo o princípio da intercambialidade, consagrado por Robert Dahl, que determina que “nenhum grupo ou indivíduo tem poder de veto sobre a maioria gerada nas urnas” (MIGUEL, 2016, p. 30).

O autor relembra que todo golpe recusa sempre ser assim intitulado, no seguinte sentido: “como todos os golpes, mesmo os militares, o golpe de 2016 recusa seu nome. É chamado de *impeachment*, aceitando que a mera observância do ritual previsto na lei significa que ela foi cumprida quanto a seu conteúdo substantivo” (MIGUEL, 2019, p. 17). Não se trata, obviamente, de querela terminológica, mas da caracterização

razoavelmente precisa de violação das regras da competição democrática. Desse modo, Miguel (2019, p. 179) sintetiza nosso argumento:

O golpe de 2016 retirou do poder uma presidente que dispunha da legitimidade conferida pelas urnas, sem que sua destituição encontrasse respaldo na Constituição. Rompeu-se o pacto que, bem ou mal, regia a vida nacional e impunha limites à expressão do conflito político.

Cumpramos novamente notar que a análise isolada dos argumentos jurídicos não contribui para a compreensão do que levou à deposição de Dilma Rousseff da Presidência da República, pois o episódio é eminentemente político, tendo como fator central o mau relacionamento da Presidente com o Congresso Nacional, elemento chave na destituição presidencial na América Latina. Este mesmo fator havia levado Fernando Collor de Mello (PRN) ao impedimento em 1992, somado ao que Aníbal Pérez-Liñán (2007, p. 17) chama de estilo de governo do ex-presidente, envolvendo sua incapacidade de reformar o Estado (modernização e privatizações) e combater os problemas sistêmicos daquele período (hiperinflação, corrupção, desigualdade, etc.), como havia prometido na campanha de 1989.

O cerne do *impeachment* de Collor estava atrelado ao mau relacionamento do Presidente da República com o Congresso Nacional, que se recusou a formar uma base sólida no Poder Legislativo, bem como abusou do uso de instrumentos legislativos, como decretos e medidas provisórias, deixando de negociar a sua governabilidade. Quando os escândalos de corrupção surgiram, o Presidente já estava condenado, pois através da CPMI e do *impeachment*, o Poder Legislativo impôs-se como condutor do processo político no país, a partir de uma postura dominante. Cabe ressaltar que o ex-presidente Fernando Collor foi condenado pelas condutas previstas nos arts. 85, incisos IV e V, da Constituição, e arts. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079/50. Os denunciantes argumentaram que o Presidente e seus familiares recebiam vantagens indevidas desde a posse presidencial, sendo tais recursos controlados por Paulo Cesar Farias (PC Farias), seu ex-tesoureiro de campanha eleitoral.

O que o ex-presidente Fernando Collor não compreendeu é que na democracia fundada pela Constituição de 1988 não há espaço para um governo unilateral do Poder Executivo, sendo de imperativa necessidade que este compartilhe o poder com o Legislativo, mantendo sempre um intenso diálogo, para que com ele governe. A mesma falta de sustentação política fez com que o Senado Federal condenasse Dilma Rousseff à perda

do cargo. Como nota Miguel (2019, p. 162), destacando também a opção conciliatória e eleitoral do PT:

Na composição dos apoios para a eleição, fragilizado pela defecção do PSB, o PT radicalizou sua opção de sempre, que era ceder tudo para garantir a Presidência. Isso incluía das alianças para os governos estaduais ao financiamento das candidaturas para o legislativo. Como resultado, junto com Dilma foi eleito o Congresso Nacional até então mais conservador da história.

É importante também acrescentar que, em alguma medida, a perda de sustentação parlamentar de Dilma não decorre tão-somente da sua inabilidade política, mas daquilo que Singer (2018) chamou de “ensaio republicano”, isto é, de sua intransigência no trato com políticos envolvidos em corrupção, independentemente se eram ou não de sua base parlamentar. Diferentemente de Lula, Dilma procurou remover os esquemas de corrupção incrustados há décadas no aparelho estatal brasileiro. A “faxina ética contrariou fortemente o PMDB, historicamente caracterizado pelo apadrinhamento e pelo fisiologismo, inclusive com impacto direto sobre aquele que podia ou não aceitar o pedido de *impeachment* de Dilma, isto é, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ)<sup>3</sup>. O problema imediato gerado por esse ensaio é que ele desmontava o sistema de alianças estabelecidas pelo lulismo sem pôr outro no lugar.

Além da erosão do apoio parlamentar no segundo mandato de Dilma Rousseff, há que se lembrar das inflexões na política macroeconômica desse governo em relação aos dois mandatos do ex-presidente Lula, o que produziu uma mudança no comportamento político do empresariado. Aponta-se, inicialmente, como um dos motivos que levaram ao seu afastamento, o discurso em 30 de abril de 2012, no qual ela atacou os bancos e declarou que é inadmissível que o Brasil continue com um dos juros mais altos do mundo, tendo um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos. Ao fazê-lo, Dilma adotou estratégia politicamente perigosa, pois “ao reduzir os juros e forçar os *spreads* para baixo, tencionou o pacto estabelecido com o setor financeiro” (SINGER, 2015, p. 51). A ação de Dilma contra a burguesia rentista fazia parte do que Singer interpreta como um “ensaio desenvolvimentista” da Presidente, de modo a tentar promover

<sup>3</sup> Voltaremos a falar de Cunha adiante. Cumpre, contudo, já notar que, em dezembro de 2015, a bancada do PT votou pela continuidade do processo, na Comissão de Ética da Câmara, que pedia a cassação do deputado Eduardo Cunha, investigado por possuir contas milionárias não-declaradas no exterior. No mesmo dia, o então deputado acolheu o principal pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff.

o crescimento nacional por meio do que seria uma aliança nacional entre parte da burguesia industrial e a classe trabalhadora.

Levando em consideração o contexto recessivo que se anunciava, cabe lembrar que Dilma investiu em medidas para reduzir o impacto da crise financeira mundial e controlar a desaceleração cíclica. O governo acreditava que essas medidas mitigariam o impacto inflacionário da depreciação cambial, já que os “juros mais baixos, correção cambial, isenções tributárias e subsídios teriam o condão de sustentar o investimento nos ramos de bens comercializáveis, enquanto as concessões estimulariam o investimento em infraestrutura” (BASTOS, 2017, p. 21). Mas o temor quanto ao aumento da inflação e os rumores de mudança da política monetária nos Estados Unidos, com risco de depreciação do Real, fizeram com que o Banco Central abandonasse a política monetária que favorecia a depreciação cambial, anunciasse o aumento da taxa básica de juros em abril de 2013 e oferecesse *swap cambial* em agosto de 2013.

Como lembra Miguel (2019, p. 163-164), a burguesia brasileira mantinha uma posição ambígua em relação ao governo Dilma: apesar de apoiá-lo formalmente e ser beneficiado pelas suas políticas de juros altos, desoneração fiscal etc. (além da pacificação social), ela mostrava-se reticente frente ao histórico do partido na defesa de uma sociedade mais igualitária. A alteração do posicionamento da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), de apoiadora do lulismo para financiadora das manifestações contra o governo Dilma expressa bem como os detentores do poder econômico estavam a postos para defender a sua substituição por um outro governo capaz de assegurar acumulação de capital e ordem, sem colocar em xeque a estrutura de classes da sociedade nacional.

Não é irrelevante lembrar que, embora marcado pela conciliação com o sistema político nacional e com o capitalismo global, a era Lula promoveu, ainda que timidamente, alguma mudança na estrutura social brasileira, com a integração de milhares de pessoas à condição do trabalho formal, com o ingresso de pobres e negros nas universidades brasileiras, com a formalização do trabalho (como no caso das empregadas domésticas) etc. Nesse sentido, a estrutura de privilégios e assimetrias que marcam a formação social brasileira se viu ameaçada e o *impeachment* de 2016 foi, em grande medida, uma resposta das elites nacionais contra ela. Por outro lado, avalia Miguel (2019, p. 190), devemos aprender, com o golpe dado contra o governo Dilma, que “o ciclo petista provou que mesmo a maior moderação não evita o confronto aberto entre a democracia e a desigualdade social”.

Outro fator fundamental para viabilizar o *impeachment* de Dilma Rousseff foi a pressão popular, inclusive por conta do fortalecimento dos trabalhadores e de seus sindicatos, visto que os primeiros anos dos governos Lula e Dilma foram marcados por pleno emprego e, com isso, inúmeras paralisações, o que “atingiu quase 87 mil horas paradas em 2012, o maior índice desde 1997 e continuou a crescer”, havendo “873 greves em 2012 com um salto para mais de 2 mil em 2013” (SINGER, 2015, p. 65), o que desagradava, por outro lado, o empresariado nacional. Ademais, Carleial (2017, p. 207) afirma que o ajuste fiscal empreendido no segundo mandato de Dilma gerou resultados negativos, “provocando a perda de postos de trabalho formais, ampliando o desemprego e reduzindo as possibilidades de manutenção dos ganhos reais obtidos pelos trabalhadores brasileiros nos últimos dez anos”, levando à diminuição da arrecadação de impostos, aumento da informalidade e queda do consumo das famílias.

Mas os protestos populares se tornaram decisivos a partir de junho 2013, quando eclode, inicialmente nas ruas de São Paulo, passeatas contra o aumento do preço do transporte público em algumas capitais. Liderado pelo Movimento Passe Livre (MPL), tais protestos ganharam força como reação à repressão das forças policiais do ex-governador Geraldo Alckmin (PSDB-SP), se espalhando por várias cidades brasileiras e incorporando reivindicações contra os gastos com as obras da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 etc. Cumpre lembrar que à época, a situação econômica do país estava ainda bastante favorável, o que leva Singer a chamar as manifestações de junho de 2013 de um “raio em céu azul” (Singer, 2018, p. 28).

Embora toda classe política tenha sido afetada pela onda de protestos, a verdade é que o governo federal se viu, doravante, fatalmente enfraquecido, principalmente por conta do enquadramento midiático dado a elas, inicialmente fortemente contrário e, em seguida, favorável e tratando-as como manifestações antipetistas e contra a corrupção. Estava armado o cenário para o “levante de classe média” (Singer, 2018, p. 28), no qual a política passou a ser pautada quase exclusivamente pelos escândalos de corrupção e o PT passou a ser visto como uma “organização criminosa”. As manifestações populares concentravam-se sobretudo na pauta anticorrupção e, mesmo em junho de 2016, “apenas um terço da população brasileira sabia que sua queda fora motivada por irregularidades fiscais” (MAFEI, 2021, p. 3.442).

A incapacidade de se articular politicamente no Congresso e a crescente insatisfação popular, criaram também um cenário favorável para

que grupos oposicionistas se unissem para depor Dilma Rousseff. Se em 2013, o discurso originalmente predominante era o de fortalecimento das políticas públicas (“Eu quero educação e saúde padrões FIFA”), nos anos seguintes, os protestos passaram a ser mais marcados pelo discurso anti-corrupção e pelo “Fora PT”. A população, instigada por movimentos como o MBL (Movimento Brasil Livre, Vem Pra Rua etc.), se indignava cada vez mais com a corrupção. Há que se lembrar que o “mensalão” (Ação Penal 470) havia sido julgado, no final do ano de 2012, pelo STF (em julgamento televisionado e bastante noticiado pela grande mídia).

O chamado “escândalo do mensalão”, desencadeado na metade do primeiro mandato de Lula, fez que o PT passasse de definitivamente para a posição de vidraça, no que se refere às denúncias de corrupção [...]. Não importa que práticas assemelhadas tenham ocorrido em governos anteriores e que escândalos de grandeza pelo menos similar, como a compra de votos para a emenda da reeleição de Fernando Henrique Cardoso, tenham gerado apenas incômodos passageiros para seus responsáveis, em comparação ao terremoto gerado pelo mensalão. O fato é que o PT se dispôs a aceitar também esta parte do jogo (MIGUEL, 2019, p. 76-77).

Tem-se, pois, um fator determinante na formação de um contexto pró-golpe: a formação de uma opinião pública na qual a política institucional, de um modo geral, mas especialmente ligada ao PT, passou a ser criminalizada e compreendida sob a ótica moralizante do discurso anti-corrupção (como decorrente exclusivamente do mau-caratismo de nossos representantes). O enquadramento parcial dado ao fenômeno pelos meios empresariais de comunicação no país contrasta de maneira evidente com o papel de neutralidade que parte da teoria democrática espera usualmente da mídia.

A história de como a mídia contribuiu para construir o clima de opinião que permitiu a derrubada de Dilma Rousseff ainda está para ser contada, mas o tratamento desigual dado às denúncias de corrupção, conforme atingiam políticos ligados ao PT ou à oposição de direita, foi patente (MIGUEL, 2019, p. 138).

Não é irrelevante também, na composição desse dramático afresco que constitui os anos de crise do lulismo, a radicalização da direita brasileira. Não apenas o país passou a conviver com movimentos de rua, financiados pelo empresariado nacional e por instituições estrangeiras, como os partidos de centro-direita começaram se posicionar mais agressivamente frente ao governo Dilma. O PSDB que nasce em 1987 com um programa

político liberal, de modernização do país (por meio de um “choque de capitalismo”), mas também favorável aos direitos sociais, foi perdendo capital político ao longo do lulismo e se deslocando para a extrema-direita, fato evidenciado pelas atitudes do presidenciável Aécio Neves (ao pedir a recontagem de votos da eleição de 2014, que consagraram, mais uma vez, o PT como vitorioso), e de seu vice, o senador Aloísio Nunes Ferreira, ao afirmar, após a derrota, que não queria que ela (Dilma) saísse, mas “que sangrasse” (MIGUEL, 2019, p. 161).

Importante considerar que a impopularidade histórica das pautas dos partidos de centro-direita, no Brasil (como as propostas de “enxugamento” da máquina pública), faz com que eles tendam a assumir uma posição de ruptura com as regras da competição democrática, tal como argumenta Singer (2018), o que explica a história institucionalmente turbulenta de nosso país. Esse autor (2018) afirma que, desde 1945 até os dias de hoje, temos essencialmente três tipos de partidos no país: de um lado, um partido popular, representante dos “pobres”; de outro lado, um partido de classe média, que polariza com o primeiro; e, por fim, um partido com vínculos mais profundos com o interior e que estabelece relações de clientela com o eleitorado.

Na “República de 46”, o partido de classe média era a UDN, o popular, o PTB, e o partido do interior era o PSD; na “Nova República”, os mesmos papéis serão ocupados, respectivamente, por PSDB, PT e PMDB. Como a pauta de classe média é minoritária, pela própria estrutura desigual brasileira, o partido de classe média (no caso de 2016, o PSDB) tende a perder para o partido popular, radicalizando-se, e o respeito à ordem constitucional fica, então, sob a dependência do partido do interior (no caso, o PMDB), que pode ou não apoiar o golpismo do primeiro.

Igualmente relevante, inclusive para o irrupção dos protestos de 2013, foi processo importante, mas limitado, de inclusão social promovido pelas políticas dos governos Lula e Dilma, como a valorização anual do salário mínimo, o Bolsa Família, a política e democratização do acesso às universidades, etc. Limitado, posto que não promoveu uma ruptura com o padrão das substantivas e persistentes desigualdades nacionais, incluindo parte dos extratos mais vulneráveis da sociedade brasileira à classe trabalhadora formal, sobretudo, pelo consumo. A política de conciliação adotada por Lula e que havia logrado bastante sucesso viu-se, pois, comprometida com a crise do capitalismo global (de 2008).

Dilma, menos hábil politicamente, não soube corresponder aos anseios de parte significativa do país que clamava por melhorias nas suas condições de vida, propondo um tímido pacto de reformas, que tampouco foi levado a cabo. A classe média, por sua vez, pressionada pela ascensão dos estratos mais vulneráveis e os mais privilegiados da sociedade nacional, assumiu a pauta da anticorrupção como causa para defender a deposição de Dilma, em protestos nos anos que precederam o processo de *impeachment*. Todos esses fatores geraram, em suma, uma crescente hostilidade popular contra toda e qualquer autoridade política representativa, especialmente a Presidente da República.

Outro fator decisivo na derrubada de Dilma foi a inflexão política adotada por ela logo após sua reeleição. Durante a campanha presidencial de 2014, Dilma criticava seus principais adversários, os ex-senadores Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (PSB), alegando que suas políticas de governo estavam sistematicamente alinhadas aos interesses de banqueiros e do mercado financeiro, que visavam prejudicar os ganhos sociais dos trabalhadores. Em meio a uma das mais acirradas campanhas presidências, Dilma, reeleita, contrariou o programa desenvolvimentista de seu primeiro mandato e as promessas de não fazer cortes na área social, tendo iniciado o seu segundo mandato com um programa de governo muito semelhante ao proposto por seu oponente, Aécio Neves, implantando um regime de austeridade e de ajuste fiscal e monetário que surpreendeu seus eleitores, visando com isso impedir o crescimento da dívida pública com os gastos do governo e atrair, a partir da confiança gerada, maiores investimentos privados. A intenção de agradar o mercado ficou evidente com a indicação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda.

O governo de Dilma buscou executar um programa de governo atrelado ao mercado financeiro e empresarial, aumentando a taxa de juros, ajustando os preços relativos e os administrados pelo governo e fazendo cortes nos gastos públicos, mas sem angariar o apoio desses setores. Além do que, ao executar uma agenda contrária à prometida em campanha, Dilma perdeu o apoio popular que detinha, desgastando sua base eleitoral e seu poder de barganha perante o Congresso Nacional. Segundo Bastos (2017), a diminuição do investimento do governo na economia, anunciando um corte de R\$ 70 bilhões, reforçou a desaceleração cíclica já em andamento. Agora, Dilma detinha a desaprovação do empresariado nacional (de quem dependia politicamente, segundo Singer [2015], tal como estabelecido pelo “ensaio desenvolvimentista”) e também da população, inclusive de

sua base de apoio tradicional, fazendo com que a Presidente estivesse isolada, não podendo recorrer à força das urnas para impedir um processo de impeachment. Após atacar o setor financeiro, a Presidente perdia apoio político dos setores sociais que a defendiam.

Necessário salientar aqui também o caráter desmobilizador de toda a era Lula e Dilma esclarece porque os antigos apoiadores de Dilma não se manifestaram, de pronto, em sua defesa. Como pondera Singer (2012), o lulismo se diferencia muito do projeto petista originário de reformar radicalmente a estrutura social brasileira através da mobilização popular. É um projeto de “reformismo fraco”, lento e desmobilizador, reconhece ele, mas que soube aproveitar de um momento favorável para a economia brasileira (o *boom* de *commodities*, promovido, especialmente, pelas importações da China) para incorporar as classes mais baixas à condição proletária, transformando, ainda que tímida e parcialmente, a sociedade brasileira.

Embora os estudiosos não concordem propriamente com o estatuto dessa desmobilização, se expressão tão-somente de cooptação da classe trabalhadora e capitulação do PT frente à política tradicional (Cf. OLIVEIRA, 2003; MIGUEL, 2013 e 2019; VIANNA, 2011), ou se uma questão de tática para vencer as correlações de força conservadoras no Brasil (SINGER, 2012), fato é que, desde a vitória de Lula em 2002, os movimentos sociais ligados ao PT (como o MST, por exemplo), deixaram as ruas, que acabou sendo apropriada por grupos à direita do espectro político. Mais uma vez, a estratégia lulista da conciliação cobrava seu preço.

É importante também lembrar que a Operação Lava-Jato, liderada pelo ex-juiz federal Sérgio Moro, expôs as vísceras do governo Dilma, abalando consideravelmente a gestão da petista, envolvendo diretamente o ex-presidente Lula, mesmo que Dilma não tivesse envolvimento comprovado em escândalos. Miguel (2016) argumenta que em relação ao combate à corrupção, a impressão que fica é que quanto mais se noticia tais escândalos, maior é a percepção sobre a sua existência, nas mais diversas esferas administrativas do país. Há, portanto, que diferenciar os fenômenos da corrupção, muito anterior ao governo Dilma do da percepção da corrupção, este sim acentuado durante os mandatos de Lula e Dilma, inclusive por conta do fortalecimento do Ministério Público Federal e da Polícia Federal, ocorrido durante as gestões petistas, órgãos do poder Executivo, mas que começaram a agir para derrubar o governo Dilma (como no caso da condução coercitiva do ex-presidente Lula). Como comenta Miguel (2019, p. 172):

Embora a justificativa para o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff nada tivesse a ver com a operação, apoiando-se em operações de crédito junto a bancos estatais (as chamadas “pedaladas fiscais”), ela foi instrumental para criar o clima de opinião que sustentou a derrubada do governo.

Mafei (2021, p. 3.062) cita que a Operação Lava-Jato impactou o governo em três formas, primeiramente porque “estimulou políticos acuados a agirem em sua própria proteção, sonhando com uma troca de governo que pusesse freio à operação”. Em segundo lugar, “inflamou a indignação popular, já escaldada com escândalos de corrupção do PT desde o julgamento do Mensalão, em 2012”, o que provocou grandes manifestações. Por fim, os órgãos do sistema de justiça tiveram uma postura imprópria naquele período, prejudicando a articulação política da Presidente Dilma, o que “desaguou no *impeachment* quando seus perpetradores tiveram segurança de que esse seria o modo mais efetivo para afastar a presidente do cargo” (MAFEI, 2021, p. 3.069). Certo é que a Presidente Dilma Rousseff não interviu na Operação Lava-Jato, sendo “exemplar em seu decoro em face das autoridades que emparedavam tanto seus aliados quanto o seu próprio partido” (MAFEI, 2021, p. 3.115).

Leonardo Avritzer (2018, p. 279) avalia que não houve na história do Brasil um momento de consolidação dos direitos civis, tendo estes, à inversão dos países desenvolvidos, surgido após os demais direitos no Brasil. Essa particularidade histórica explica porque o país “não constitucionalizou limites para a ação do Judiciário e dos órgãos policiais ou, quando constitucionalizou, isso não se tornou efetivo no sentido da criação de uma tradição de garantias individuais”, o que possibilitou abusos cometidos pela Polícia. No contexto da crise do lulismo, o Judiciário ganhava cada vez mais protagonismo na vida social, inclusive legitimando violações ao Estado de Direito, tal como evidenciado, por exemplo, na perseguição judicial contra o candidato “natural” do PT nas eleições de 2018, o ex-presidente Lula.

Além desses fatores antes mencionados, é importante citar que o *impeachment* de Dilma Rousseff não teria se concretizado sem a atuação de duas personalidades políticas. O primeiro é o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, aqui já mencionado, que, conforme prerrogativa do cargo que ocupava, aceitou o pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff no mesmo dia em que os deputados do PT declararam que votariam pela continuidade do processo de cassação de seu mandato na Comissão de Ética, bem como vinha agravando a crise política e econômica com as chamadas

“pautas-bomba” na Câmara<sup>4</sup>. A segunda personalidade é o então Vice-Presidente Michel Temer (PMDB), que pela segunda vez figurava como companheiro de chapa de Dilma Rousseff, vindo a assumir o cargo de Presidente da República por força do art. 79 da Constituição de 1988<sup>5</sup>.

Wanderley Guilherme dos Santos (2017) atribui como primaz na consolidação do que ele chamou de “golpe parlamentar burocrático” a atuação do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), hoje intitulado MDB, que segundo ele, se aliou com a elite conservadora do país para retirar Dilma Rousseff do poder e evitar assim que as investigações atingissem os membros do partido. Já mencionamos também a tese de Singer (2018), segundo a qual o partido do interior (no caso da “Nova República”, o PMDB), sem coerência programática e ideológica, é o fiel da balança da manutenção ou eliminação da ordem democrática.

Dona de ampla mobilidade ideológica no espectro que vai do centro à direita, pois sua base não é *representada, mas atendida*, navega de acordo com os ventos, podendo tanto *estabilizar* a democracia, como fez o PSD em 1961, como *desestabilizar* a democracia, como fez o PMDB em 2016 (e o PSD em 1964) (Singer, 2018, p. 24, grifos no original).

A estrutura social brasileira, profundamente injusta e desigual, vis-à-vis o sistema partidário nacional (dos três tipos de partidos, antes mencionados) tende, pois, a criar um elemento permanente de ruptura com a democracia, valendo-se do *impeachment* como arma de disputa pelo poder. A crise e a polarização política que tomou conta do país, a partir de 2013, revelou também o quanto a questão de gênero não pode ser subestimada (como ocorre normalmente). Em uma sociedade profundamente patriarcal, a presença de uma mulher no cargo mais importante do país era não somente um fator de incômodo (removido com o golpe de 2016), mas esteve associado (a despeito das ambiguidades e das concessões do governo federal a setores conservadores nas pautas de

---

<sup>4</sup> É mister recordar que, um mês após a aceitação do pedido de impeachment de Dilma, em janeiro de 2016, Cunha foi preso, como alvo da Operação Lava Jato, pelo juiz Sérgio Moro. Em setembro do mesmo ano, seu mandato foi cassado pela Câmara dos Deputados. Na ocasião ele declarou: “Eu estou pagando o preço, de ter meu mandato cassado por ter dado continuidade ao processo de impeachment. É o preço que estou pagando para Brasil ter ficado livre do PT. O que quer o PT é um troféu para poder dizer que é golpe. Alguém tem dúvida que se não fosse minha atuação, teria processo de impeachment? [...]” (AMORIM; PRAZERES, 2016).

<sup>5</sup> O ex-presidente Michel Temer, embora inocentado pela Câmara Federal em relação aos inúmeros pedidos de *impeachment* protocolados, acabou alvo da Operação Lava Jato, sendo preso temporariamente em 2019.

costumes) a uma agenda pública de empoderamento feminino. Sobre isso, Miguel (2019, p. 195) afirma:

Um elemento importante é o caráter misógino do retrocesso. O golpe retirou da presidência uma mulher, e o fato de que era uma *mulher* não foi irrelevante. Não se trata apenas do processo de construção da derrubada de Dilma, com um discurso em que o preconceito de gênero ocupou lugar de destaque. Os governos pós-golpe se comprometeram com o retrocesso na condição feminina, com o reforço de sua posição subordinada e do fechamento da esfera pública a elas – desde o ministério Temer, formado, no primeiro momento, apenas por homens brancos, até o retorno do chamado “primeiro-damismo”, em que o papel concedido à mulher na política é o da bem-comportada auxiliar de seu marido, sorrindo nos jantares e patrocinando programas assistenciais.

Por fim, mas não menos importante, há que se notar que a era Lula representou um rearranjo na geopolítica internacional, em especial na América Latina. O Brasil, país fundamental no continente deixou um histórico recente (nos anos de 1980 e 1990) de alinhamento com os Estados Unidos da América para uma política externa voltada para as relações Sul-Sul e para os países emergentes, como Rússia, China, África do Sul e Índia. Novamente, baseando-se na análise de Luís Felipe Miguel (2019, p. 166), pode-se afirmar que:

Sem ignorar o papel desempenhado pelos conflitos internos ou os muitos problemas na condução dos governos ditos “progressistas”, é fato que pelo menos as fundações privadas ligadas aos interesses empresariais estadunidenses têm agido intensamente em todos estes países e que, em espaço de tempo relativamente curto, verifica-se um realinhamento latino-americano com Washington. Tampouco se pode desprezar os fortes indícios tanto da preocupação dos Estados Unidos com o fortalecimento da Petrobras, alvo principal das denúncias de corrupção, quanto de sua ligação com vários dos principais operadores da Lava Jato. Para alguns analistas, o caso brasileiro se encaixa com perfeição no modelo de “guerra não convencional”, adotado pelas forças armadas estadunidenses e que privilegia ações de desestabilização de regimes considerados hostis, sem intervenção militar.

Contra a crescente autonomia nacional, inclusive por conta da descoberta de reservas de petróleo, o *impeachment* de Dilma pode ser também compreendido como decorrente da ação mais ou menos

coordenada, entre grupos estrangeiros e nacionais mais afinados com a política internacional estadunidense. Além disso, a citação acima aborda a questão instigante e que merece minimamente ser discutida, qual seja, a recorrência da utilização do *impeachment* em alguns países (em particular latino-americanos) como parte do processo de disputa pelo poder no contexto dos países presidencialistas e democráticos. Ressalta-se que o Congresso Nacional não é autorizado “a acusar e condenar um presidente por aquilo que a maioria parlamentar bem quiser, aproveitando-se de uma janela de oportunidade decorrente de baixa popularidade ou desorganização da base política presidencial” (MAFEI, 2021, p. 97). Entretanto, como reconhecido por Mafei (2021, p. 97), a radicalização política e a presença de elementos de crise, como escândalos políticos, manifestações populares, mau desempenho econômico, cobertura midiática desfavorável, são capazes de fomentar um processo de *impeachment* sem crime de responsabilidade devidamente comprovado.

## CONCLUSÃO

Segundo Aníbal Pérez-Liñan (2007), a década de 1990 foi um período de abertura política e econômica na América Latina, marcada pela queda das ditaduras militares, expansão comercial e redução da inflação. Na política, apesar dos militares saírem de cena, os governos civis foram marcados por uma forte instabilidade, tendo os presidentes do Brasil, Venezuela, Guatemala, Equador, Paraguai, Peru, Argentina e Bolívia não cumprido os mandatos para os quais foram eleitos naquela década. Pérez-Liñan (2007) sustenta que a partir de 1992, as elites políticas perceberam que os golpes militares se tornaram inviáveis, utilizando então de instrumentos constitucionais para a retirada de presidentes impopulares.

Desse modo, entre 1992 a 2004, seis presidentes latino-americanos enfrentaram processos de *impeachment* e quatro deles foram destituídos do cargo através de renúncia, revelando que a política latino-americana é marcada por uma forte instabilidade. Antes do episódio que levou à cassação do mandato de Dilma Rousseff, outros episódios de *impeachment* ocorreram na América Latina, Pérez-Liñan (2007) destaca seis casos: Fernando Collor de Mello em 1992; o venezuelano Carlos Andrés Pérez em 1993; o colombiano Ernesto Samper Pizano em 1996; o equatoriano Abdalá Bucaram Ortiz em 1997; e os paraguaios Raúl Alberto Cubas Grau e Luis Ángel González Macchi, respectivamente em 1999 e 2002.

Vale mencionar que o peruano Alberto Fujimori em 2000, bem como os argentinos Fernando de La Rúa e Adolfo Rodríguez de Saá, em 2001, e os bolivianos Gonzalo Sánchez de Lozada e Carlos Mesa, respectivamente em 2003 e 2005, também não completaram seus mandatos, assim como o *impeachment* foi novamente utilizado no questionável caso do paraguaio Fernando Lugo em 2012, contra Dilma Rousseff em 2016 e, em 2020, contra o peruano Martín Vizcarra. Desse modo, o instituto vem sendo utilizado como mecanismo de conter a instabilidade política local, como uma “forma de *recall*, um procedimento no qual os eleitores avaliam antecipadamente um representante cujas políticas eles desaprovam, ainda que não possam ser caracterizadas como crime de responsabilidade” (GALLUPO, 2016, p. 184).

Pérez-Liñan (2007, p. 141) questiona se os pedidos de *impeachment* desde a década de 1990 foram uma resposta legítima aos escândalos de corrupção, o produto da manipulação da mídia ou apenas uma falha política de democracias pouco institucionalizadas? Segundo o autor, todas as opções são corretas, isto por que, nos casos dos ex-presidentes Fernando Collor, Carlos Andrés Pérez, Ernesto Samper, Abdalá Bucaram, Raúl Cubas Grau e Luis González Macchi, o *impeachment* foi uma resposta aos altos níveis de desemprego, a implementação de medidas neoliberais e os escândalos de corrupção ou abuso de poder retratados pela mídia, todos estes fatores corroeram a popularidade presidencial e encorajaram movimentos populares em prol do *impeachment*. Pode-se dizer que no caso da ex-presidente Dilma Rousseff o mesmo ocorreu, o resultado catastrófico de sua político-econômica, que contrariou o prometido em campanha, e a falta de sustentação política no Congresso Nacional, que vinha sendo corroída desde sua posse em 2011, fatores estes que levaram à instauração do processo de *impeachment*.

Para Pérez-Liñan (2007, p. 221), um novo padrão emergiu na América Latina, tendência esta que não ameaça a estabilidade do regime democrático, mas pode ser letal para governos democráticos. As crises presidenciais estão ligadas a quatro fatores: 1) a incapacidade ou relutância dos militares em assumir o poder; 2) o impacto da mobilização popular e protestos para a renúncia ou *impeachment*; 3) o papel dos meios de comunicação como forma de pressão política; 4) a intervenção do Congresso Nacional para a implementação de medidas constitucionais para solucionar crises. Estes fatores são dimensionados a depender da forma

como o Chefe do Poder Executivo se relaciona com o Poder Legislativo, podendo ser uma política de isolamento, confronto ou negociação.

A primeira ocorre quando o Presidente constantemente contorna o Congresso Nacional, governando através de instrumentos legislativos, e ignora os líderes congressistas, deixando de compor a necessária maioria parlamentar, como fez os ex-presidentes Fernando Collor e Carlos Andrés Pérez. A segunda quando o Presidente vai a público e desafia abertamente o Parlamento a apoiar suas medidas, buscando mobilizar a opinião pública, como fez os ex-presidentes Abdala Bucaram Ortiz e Raul Cubas Grau. Por fim, a terceira ocorre quando o Presidente busca compor com os parlamentares, através de concessões, objetivando formar uma base sólida no Congresso Nacional, que além de apoiar seu plano de governo, irá livrá-lo da ameaça do *impeachment*. A política de negociação foi implementada pelos ex-presidentes Ernesto Samper e Gonzalez Macchi, o que possibilitou a permanência no cargo.

No Brasil, a política de conciliação, também chamada de “presidencialismo de coalizão, vinha sendo desenvolvida deste Itamar Franco, perpassando os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Quanto à ex-presidente Dilma Rousseff, a governante detinha maioria parlamentar e apoio popular no seu primeiro mandato, formado pela coalisão do PT com o PMDB, sem contar o apoio dos demais partidos de esquerda e do que viria ser cunhado como “centrão”. O sagrado apoio parlamentar, bem como a relação com o Congresso Nacional foi se deteriorando à medida em que a economia caminhava mal, a população saía às ruas e os escândalos eram constantemente noticiados.

A governabilidade chegou ao fim quando houve o rompimento da relação da Presidente com o Presidente da Câmara dos Deputados e com o Vice-Presidente da República, que são naturalmente peças chaves na destituição de um mandato presidencial. E segundo Mafei (2021, p. 2463-2467), “o escudo legislativo deve ser construído principalmente na Câmara dos Deputados, pois quando o processo chega ao Senado o presidente é afastado e seu poder político desaparece”. Recentemente, a política de conciliação manteve o ex-presidente Michel Temer no cargo, já que o ex-vice-presidente construiu uma base sólida no Congresso Nacional, garantindo o arquivamento de duas denúncias por crime comum oferecidas pela Procuradoria-Geral da República, bem como a aprovação de medidas impopulares. O mesmo arranjo político sustenta o atual governo do Presidente Jair Bolsonaro, independentemente dos pedidos de *impeachments* já protocolados.

Wanderley Guilherme dos Santos (2017) interpreta que o *impeachment* de Dilma Rousseff deve ser interpretado como um “golpe parlamentar”. Diferentemente dos golpes clássicos do século XX (como o de 1964, no Brasil), nos “golpes parlamentares” (que por sinal só podem ocorrer em democracias representativas, contexto no qual é consagrado o sufrágio universal e a competição eleitoral, baseada em regras previamente estabelecidas para cargos públicos renováveis), se busca o afastamento da autoridade política democraticamente eleita, seguindo todo um procedimento legal, por meio de uma conspiração dos membros do Legislativo e a conivência do Poder Judiciário.

Os golpes parlamentares, em suma, dispensam os tanques, mas pressupõe a ação, mais ou menos, coordenada do Judiciário, do Legislativo e dos meios de comunicação de massa, a fim de dar uma aparência de legalidade e legitimidade a um processo que nega as regras fundamentais da democracia e da soberania popular. A tese de Santos é também de que o golpe parlamentar contra Dilma, “filho bastardo” da democracia no século XXI, colocou o Brasil na onda reacionária do capitalismo neoliberal, ainda que com o atraso de quase uma década, através da revogação de direitos e do desmonte do Estado de bem-estar (aqui, já bastante limitado e incipiente), projeto capitaneado, a partir de 2016, pelo Presidente Michel Temer.

De modo similar, Leonardo Avritzer (2018) pondera que os eventos de 2016 estão relacionados a um movimento pendular, recorrente na história da democracia no Brasil, com a expansão de direitos e o reconhecimento dos resultados eleitorais, e a posterior regressão e inversão antidemocrática, por meio do questionamento à soberania popular expressa nas urnas, o que leva a momentos de ruptura institucional e política. Se os anos 1990 a 2013 representam um período de avanço da democracia nacional, a partir de 2013 e, em especial a partir de 2016, com a destituição de Dilma Rousseff da Presidência da República, o país passou a viver um momento de retrocesso democrático.

O que ocorreu com Dilma Rousseff é oriundo de sua perda de sustentação política, em processo semelhante ao sistema parlamentarista, mas em um país presidencialista, onde explorou-se as prerrogativas institucionais de maneira incontida, através do “jogo duro constitucional”, que consiste em se jogar segundo as regras, mas levando-as aos seus limites, tendo como objetivo institucional “derrotar permanentemente os rivais partidários – e não se preocupar em saber se o jogo democrático vai continuar” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 125)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cumpre notar que esses autores não consideram que o “jogo duro constitucional” seja

Mafei (2021, p. 87) argumenta que acusação do *impeachment* precisa ser enquadrada em uma previsão da Lei do *Impeachment*, não sendo bastante a impopularidade do governo, os erros políticos e econômicos, ou os interesses de quem quer que seja. O perigo de se utilizar casuisticamente o instituto constitucional do *impeachment*, com finalidade de tão somente destituir o adversário político, sem que haja base de fato para tanto, é colocar em risco o próprio jogo democrático, pois o funcionamento legítimo e regular deste está condicionado ao respeito do que dispõem as leis e, sobretudo, a Constituição. Do contrário, sem que seja comprovado o cometimento de crime de responsabilidade, dispensadas análises casuísticas e ideológicas, não se pode denominar a destituição do Presidente como um processo legítimo de *impeachment*, mas sim um golpe de Estado, mesmo que dispensado as baionetas e os canhões.

Como pondera Avritzer (2018), a legislação brasileira sobre o *impeachment* é bastante permissiva e genérica (o que pode ser indicado pelo incrível número de processos abertos contra presidentes da República ao longo de nossa história), facilitando que os atores políticos recorram a esse expediente constitucional simplesmente para depor seus adversários políticos, ao contrário de respeitarem as eventuais derrotas eleitorais e procurarem, pelos canais institucionais e legítimos de competição pelo poder em uma democracia, conquistar o poder. Isso significa que, na história nacional, esse expediente extraordinário tem sido utilizado regularmente, por partidos de todo espectro ideológico, o que pode ser explicado pelo grande conjunto de atos pelos quais um mandatário possa ser destituído por *impeachment*, mas que certamente está relacionado à precária, parcial e tardia institucionalização e decantação das normas e valores próprios à competição democrática pelo poder político.

Novamente, recorrendo ainda a Levitsky e Ziblatt (2018), pode-se dizer que ao lado dos procedimentos formais de competição política, duas normas não-escritas da democracia, a da reserva institucional (isto é, o uso comedido das normas na disputa política) e a da tolerância mútua, são fundamentais para constituir o que as “grades de proteção” dos regimes democráticos, grades que têm sido abaladas ou destruídas por meio do jogo duro constitucional e da crescente radicalização política.

Brossard (1992, p. 174) destaca que “tendo-se em conta que incontrastáveis, absolutas e definitivas são as decisões do Senado, dir-se-á

---

equivalente a um golpe de Estado (dado que os procedimentos formais do devido processo legal são minimamente observados), mas que se trata de um sintoma do esgarçamento das regras informais da democracia.

que pode sobrevir a prática de muitos e irreparáveis abusos, assim pela Câmara, que acusa, como, e notadamente, pelo Senado”, que como se sabe, é o órgão colegiado que profere decisão irrecorrível e irreversível. Além disso, os interesses dos membros da corte política podem ser diversos do patriotismo, da imparcialidade, da justiça e do bem geral da nação, por isso exige-se o quórum de maioria absoluta para a autorização na Câmara e dois terços para a condenação no Senado. O que está em jogo, ressalta ainda, é a irresponsabilidade do Poder Executivo frente à possível imparcialidade no julgamento do Poder Legislativo, e dentre elas, ainda é preferível a segunda, conforme entendimento do ex-ministro.

Ademais, se é grave o abuso da Câmara em acatar a denúncia injustamente, também o é quando a casa legislativa deixa de fazê-lo, quando assim deve-se proceder, sendo que o mesmo vale ao Senado na absolvição leviana ou condenação injusta. Ou seja, “não existe remédio legal para a decisão do Senado, seja ela contrária à autoridade, seja contrária à nação” (BROSSARD, 1992, p. 174). Portanto, ressalta-se a necessidade de cautela quanto à instauração de um processo de *impeachment*, para que não ocorra um impedimento fundado apenas em razões políticas e ideológicas, pois deve ser devidamente comprovado o cometimento doloso de crime de responsabilidade. Segundo Mafei (2021, p. 2.613), o “Congresso não pode, por estratégias político-partidárias, acusar um presidente de algum fato que não exista, ou atribuir a condutas quaisquer, inclusive ilegalidades menores, o significado de crimes de responsabilidade como pretexto para conseguir seu afastamento”.

No *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, caracterizou-se o processo como um golpe. Mafei (2021, p. 4.128), embora critique a legitimidade da deposição de Dilma, rechaça a ideia de que se tratou de um golpe ou ainda um golpe parlamentar, “pois favorece a ideia equivocada de que ‘golpes’ são um recurso à disposição em momentos de crise e polarização política”. Segundo o autor, o *impeachment* ilegítimo contra Dilma, baseado em uma tese jurídica sem mérito, não pode ser comparado com episódios de ruptura constitucional, em que há cassação de mandatos políticos, aposentadoria compulsória de juízes, prisões arbitrárias, tortura, morte e perseguição de opositores. Desse modo, o episódio é explicável por razões essencialmente políticas e admiti-lo como um ato de ruptura leva à “ideia de que golpes de vez em quando são um remédio amargo que temos de suportar para curarmos os graves males de nossa democracia”, perdendo a capacidade de se distinguir “um levante orquestrado pelo

Centrão para escapar da cadeia de um cerco de tanques e cavalaria ao Congresso ou ao Supremo Tribunal Federal” (MAFEI, 2021, p. 4.144).

Neste ponto, ressalta-se a linha sustentada pelo Ministro Luís Roberto Barroso (2019), magistrado do STF, que afirma que do ponto de vista jurídico-constitucional o processo de *impeachment* contra Dilma observou a Constituição, inclusive com rito estabelecido pelo próprio STF, respeitadas as garantias fundamentais da denunciada e as formalidades legais. No entanto, segundo ele, é constatável que as condutas elencadas na peça acusatória não configuram crime de responsabilidade, o que sempre levantará indagações sobre o episódio. Isto por que, observando-se a Constituição, a Lei nº 1.079/50 e os entendimentos do Supremo Tribunal Federal, a natureza do *impeachment* é jurídico-política, bem como é necessário a comprovação da ocorrência dolosa de crime de responsabilidade por parte do Presidente da República.

Contudo, o que se percebe no Brasil é que o *impeachment* é movido por interesses de ordem política, oriundo do mau relacionamento entre o Chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo. A realidade é que o processo se mostra como eminentemente político, oriundo de uma vocação política surgida na maioria dos parlamentares, que frente a determinadas circunstâncias, que variam do cenário político, econômico e institucional, chegam ao entendimento de que determinado Presidente da República deve ser retirado do cargo. A partir disso, as leis são instrumentalizadas de modo a possibilitar que o *impeachment* esteja adstrito às regras constitucionais e legais.

De forma mais latente e escancarada do que em 1992, a Presidente da República foi retirada por motivos de ordem política e não pela configuração de crime de responsabilidade. A vocação política já estava consolidada no Congresso Nacional, os maus rumos da economia e as investigações da justiça direcionaram a população a apoiar o movimento pelo *impeachment*, que se sucedeu em 31 de agosto de 2016, quando o Senado Federal impôs à Presidente a perda do cargo, deixando de inabilitá-la para o exercício de função pública por oito anos, decisão esta também bastante questionável.

As condutas típicas estão previstas no art. 85, VI, e art. 167, V, da Constituição, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/1950. Vale mencionar que a mesma legislatura que condenou a ex-presidente Dilma Rousseff impediu que o ex-presidente Michel Temer (PMDB) fosse processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal, após

três graves denúncias de crimes comuns oferecidas pela Procuradoria-Geral da República, sendo que duas delas foram efetivamente apreciadas pela Câmara dos Deputados, que decidiu pelo arquivamento de ambas.

## REFERÊNCIAS

AGU. **Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015**. Advocacia-Geral da União: Brasília, 2016. Disponível: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff). Acesso em: 31 de mar. 2020.

AMORIM, F.; PRAZERES, L. Câmara dos Deputados cassa mandato de Eduardo Cunha. **UOL**, 12/09/2016. Disponível: [noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/09/12/eduardo-cunha-tem-mandato-cassado-pela-camara-dos-deputados.htm](http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/09/12/eduardo-cunha-tem-mandato-cassado-pela-camara-dos-deputados.htm) Acesso em: 30 de dez. 2020.

ANASTASIA, A. **Parecer de Admissibilidade nº 726**. Brasília, 2016. Disponível: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff). Acesso em: 20 de dez. 2017.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018. **Revista Novos Estudos- CEBRAP**, n. 111, p. 272-289, 2018.

BAHIA, A.; SILVA, D.; OLIVEIRA, M. *Impeachment*: apontamentos à decisão do STF na ADPF nº 378. In: GUIMARÃES, Juarez et al. (org.). **Risco e futuro da democracia brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

BARBOSA, R. **Obras completas**. Vol. XXV. T. VI. Rio de Janeiro: Ministério da Educação, 1953.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BASTOS, P. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, 2017. 63 p.

BERCOVICI, G. **Consulta**. São Paulo: Estadão, 2015. Disponível: [politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/10/Parecer\\_Impeachment\\_Bercovici.pdf](http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/10/Parecer_Impeachment_Bercovici.pdf). Acesso em: 20 dez. 2017.

BICUDO, H. et al. **Libelo Acusatório**. São Paulo, 2016. Disponível: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff). Acesso em: 20 de dez. 2017.

BOITO JUNIOR, A. Os atores e o enredo da crise política. *In*: SINGER, André et al. **Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378**, voto do Ministro Luís Roberto Barroso, julgado 17 maio 2015a. 3 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU nº 021.643/2014-8**, voto do Min. José Múcio, 15 de abril de 2015b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm). Acesso em: 10 fev. 2019a.

BRASIL. **Lei nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 3 fev. 2019b.

BROSSARD, P. **O impeachment**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CANOTILHO, J. G. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARLEIAL, L. Política Econômica, Mercado de Trabalho e Democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. **Revista Estudos Avançados**, 2015. p. 201-214.

CERQUEIRA, M. A **Constituição e o Direito Anterior: o fenômeno da recepção: o *impeachment* do Presidente da República: um estudo de caso.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

CONTI, J. M. ARTS. 32 A 39 – JOSÉ MAURÍCIO CONTI. In: MARTIS, Ives; NASCIMENTO, Carlos (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERNANDES, B. **Curso de Direito Constitucional.** 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

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

HARADA, K. **Pedaladas Fiscais ensejam *Impeachment*?** In: Jus, 2015. Disponível: <https://jus.com.br/artigos/44606/pedaladas-fiscais-ensejam-impeachment>. Acessado: 07 de fev. 2019.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem.** Zahar, 2018.

MAFEI, R. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do *impeachment* no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MIGUEL, L. F. Limites da transformação social. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 95, p. 157-163, 2013.

MIGUEL, L. F. A democracia na encruzilhada. In: SINGER, André et al. **Por que gritamos golpe? Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2016.

MIGUEL, L. F. **O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016.** São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Expressão Popular, 2019.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista - O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

PÉREZ-LIÑAN, A. ***Presidential impeachment and the new political instability in Latin America.*** Cambridge University Press, 2007.

RIBEIRO, R. **Pedaladas hermenêuticas no pedido de *impeachment***. In: Revista Consultor Jurídico, 2015. Disponível: [www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment](http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment). Acesso em: 23 dez. 2017.

SANTOS, W. G. **A democracia impedida** - o Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

SEMER, M. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário. In: SINGER, André et al. **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o Ensaio Desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Revista Novos Estudos- CEBRAP**, julho de 2015.

SINGER, A. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do governo Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIANNA, L. W. **A modernização sem o moderno: análises de conjuntura na era Lula**. Brasília: Contraponto, 2011.