

**VI CONGRESSO INTERNACIONAL
CONSTITUCIONALISMO E
DEMOCRACIA: O NOVO
CONSTITUCIONALISMO LATINO-
AMERICANO**

ABERTURAS, TRANSIÇÕES E DEMOCRACIA

A147

Aberturas, transições e democracia [Recurso eletrônico on-line] organização Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano Brasil;

Coordenadores: José Ribas Vieira, Cecília Caballero Lois e Marcela Braga Nery – Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-507-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo Democrático e Direitos: Desafios, Enfrentamentos e Perspectivas

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos internacionais. 2. Constitucionalismo. 3. Democracia. 4. Transição. 5. América Latina. 6. Novo Constitucionalismo Latino-americano. I. Congresso Internacional Constitucionalismo e Democracia: O Novo Constitucionalismo Latino-americano (6:2016 : Rio de Janeiro, RJ).

CDU: 34



VI CONGRESSO INTERNACIONAL CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

ABERTURAS, TRANSIÇÕES E DEMOCRACIA

Apresentação

O VI Congresso Internacional Constitucionalismo e Democracia: O Novo Constitucionalismo Latino-americano, com o tema “Constitucionalismo Democrático e Direitos: Desafios, Enfrentamentos e Perspectivas”, realizado entre os dias 23 e 25 de novembro de 2016, na Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ), na cidade do Rio de Janeiro, promove, em parceria com o CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, a publicação dos Anais do Evento, dedicando um livro a cada Grupo de Trabalho.

Neste livro, encontram-se capítulos que expõem resultados das investigações de pesquisadores de todo o Brasil e da América Latina, com artigos selecionados por meio de avaliação cega por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na seleção e divulgação do conhecimento da área.

Esta publicação oferece ao leitor valorosas contribuições teóricas e empíricas sobre os mais diversos aspectos da realidade latino-americana, com a diferencial reflexão crítica de professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o continente, sobre ABERTURAS, TRANSIÇÕES E DEMOCRACIA.

Assim, a presente obra divulga a produção científica, promove o diálogo latino-americano e socializa o conhecimento, com criteriosa qualidade, oferecendo à sociedade nacional e internacional, o papel crítico do pensamento jurídico, presente nos centros de excelência na pesquisa jurídica, aqui representados.

Por fim, a Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ) expressam seu sincero agradecimento ao CONPEDI pela honrosa parceria na realização e divulgação do evento, culminando na esmerada publicação da presente obra, que, agora, apresentamos aos leitores.

Palavras-chave: Democracia. Transição. América Latina. Novo Constitucionalismo Latino-americano.

Rio de Janeiro, 07 de setembro de 2017.

Organizadores:

Prof. Dr. José Ribas Vieira – UFRJ

Profa. Dra. Cecília Caballero Lois – UFRJ

Marcela Braga Nery – UFRJ

O PROCESSO DE IMPEACHMENT NO CONTEXTO DA JUSTIÇA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

THE IMPEACHMENT PROCESS IN THE CONTEXT OF BRAZILIAN CONSTITUCIONAL JUSTICE

**Luiz Gustavo de Andrade
Juliana Markendorf Noda**

Resumo

O impeachment surgiu no Brasil pela Constituição de 1891, tendo por base modelo norte-americano. Nos EUA, o instituto foi aplicado ao Presidente Andrew Johnson, em 1868 e, posteriormente, contra o Presidente Nizon, no famoso caso Watergate. Mais recentemente, os EUA tentaram aplicá-lo contra o Presidente Bill Clinton. Em nenhuma das oportunidades, os americanos efetivaram-no, com a retirada de um Presidente de seu cargo. Atualmente, a Constituição brasileira estabelece, em seu art. 85, as condutas que caracterizam crime de responsabilidade e, por sua vez, justificam que o Presidente da República seja demandado em processo de impeachment. Caracteriza crime de responsabilidade, atentado contra a existência da União; ao livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; ao exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; à segurança interna do País; à probidade na administração; à lei orçamentária; ou atentado contra o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Nos Estados Unidos todas as pessoas que possuem função pública podem ser sujeitas a esse processo, enquanto que, no Brasil, apenas algumas autoridades, situação não favorável aos desvios de condutas no serviço público. Não se trata de processo criminal com julgamento do Judiciário, mas sim processo político-administrativo de competência do Legislativo, que pode acarretar na perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública. Segundo a Constituição, o Senado atua como juiz natural para o processo e julgamento do Presidente. Prevê o art. 86 que admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. Instaurado o processo pelo Senado, o Presidente ficará suspenso de suas funções por 180 dias, findos os quais, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. O julgamento no Senado é presidido pelo Ministro Presidente do STF. Importante previsão do texto constitucional diz respeito às sanções no caso de condenação pelo Senado. Condenação esta que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal. Prevê o texto constitucional como sanções, a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. Pois bem. O presente artigo pretende analisar o processo de impeachment nas duas oportunidades em que ele foi adotado no Brasil: no julgamento do Presidente Fernando Collor de Mello e no julgamento da Presidente Dilma Vana Rousseff.

Para tanto, tentar-se-á estabelecer um paralelo entre situações vivenciadas por Collor e Dilma, as conclusões do julgamento e a atuação da Suprema Corte, o STF, quando a questão foi levada ao Poder Judiciário, relacionando os desfechos do processo à maturidade da Democracia brasileira e do constitucionalismo latino-americano.

Palavras-chave: Impeachment, Justiça constitucional, Dilma, Collor

Abstract/Resumen/Résumé

The impeachment arose in Brazil by 1891 Constitution, based on the American model. In the US, the Institute has been applied to President Andrew Johnson in 1868 and later against President Nixon, the famous Watergate. More recently, the US tried to apply it against President Bill Clinton. In none of the opportunities, the Americans effectively implemented in, with the removal of President from office. Currently, the Brazilian Constitution establishes in its article. 85, the behaviors that characterize crime of responsibility and, in turn, justify that the President is sued in impeachment proceedings. Characterized liability crime, undermining the existence of the Union; the free exercise of legislative power, the judiciary, the prosecution and the constitutional powers of the federation units; the exercise of political, individual and social rights; the internal security of the country; probity in the administration; the budget law; or prejudice the enforcement of laws and court decisions. In the United States all the people who have civil service may be subject to this process, while in Brazil, only some authorities, a situation not conducive to the conduct of deviations in the public service. This is not criminal proceedings with judicial trial, but political and administrative process of legislative competence, which may result in the loss of office and disqualification from the exercise of public function. Under the Constitution, the Senate acts as a natural judge for the President's prosecution and trial. Provides art. 86 admitted that the accusation against the President of the Republic, two thirds of the House of Representatives, will be submitted to trial before the Senate, the impeachable offenses. Initiated the process by the Senate, the President shall be suspended from his duties for 180 days, after which the trial is completed, terminate the suspension of the President, subject to the normal progress of the process. The trial in the Senate is chaired by the Minister President of the Supreme Court. Important forecast Constitution concerns penalties in the event of a conviction by the Senate. Condemnation this which will only be issued by two-thirds vote of the Senate. It provides for the constitution as sanctions, the loss of office with disqualification for eight years for the exercise of public function. Well. This article aims to analyze the process of impeachment on both occasions he was adopted in Brazil: the trial of President Fernando Collor de Mello and in the judgment of President Dilma Vana Rousseff. To do so, will try to establish a parallel between situations experienced by Collor and Dilma, the conclusions of the trial and the role

of the Supreme Court, the Supreme Court, when the matter was brought to the courts, relating the outcomes of the process maturity of Brazilian democracy and the Latin American constitutionalism.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Impeachment, Constitucional justice, Dilma, Collor

1. Introdução

O *impeachment* surgiu no Brasil pela Constituição de 1891, tendo por base modelo norte-americano. Nos EUA, o instituto foi aplicado ao Presidente Andrew Johnson, em 1868 e, posteriormente, contra o Presidente Nixon, no famoso caso Watergate. Mais recentemente, os EUA tentaram aplicá-lo contra o Presidente Bill Clinton. Em nenhuma das oportunidades, os americanos efetivaram-no, com a retirada de um Presidente de seu cargo.

Atualmente, a Constituição brasileira estabelece, em seu art. 85, as condutas que caracterizam crime de responsabilidade e, por sua vez, justificam que o Presidente da República seja demandado em processo de *impeachment*. Caracteriza crime de responsabilidade, atentar contra à existência da União; ao livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; ao exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; à segurança interna do País; à probidade na administração; à lei orçamentária; ou atentar contra o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Nos Estados Unidos todas as pessoas que possuem função pública podem ser sujeitas a esse processo, enquanto que, no Brasil, apenas algumas autoridades, situação não favorável aos desvios de condutas no serviço público. Assim, conforme ensina Pinto (PINTO, 2006, p.186):

Embora haja divergência na doutrina, o impeachment tem natureza política. É um instrumento de controle do povo, exercido por seus representantes, contra abusos e desvios de finalidade no exercício do poder. Na prática, o efetivo aval da maioria dos integrantes da nação representa um ingrediente importante para legitimar a atuação dos membros do Legislativo na decretação do impedimento.

Portanto, não se trata de processo criminal com julgamento do Judiciário, mas sim processo político-administrativo de competência do Legislativo, que pode acarretar na perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública. Deste modo, conforme Tocqueville (TOCQUEVILLE, p. 40):

A finalidade principal do julgamento político, nos Estados Unidos, é, portanto, retirar o poder daquele que o utiliza mal e impedir que esse mesmo cidadão volte a possuí-lo no futuro. É, como se vê, um ato administrativo a que se deu a solenidade de uma sentença. (...) o julgamento político, nos Estados Unidos, exerce pois sobre a marcha da sociedade uma influencia tanto maior por parecer menos temível. Não age diretamente sobre os governados, mas torna a maioria inteiramente senhora dos

que governam: não dá à legislatura um imenso poder que ela não poderia exercer, a não ser em momento de crise; deixa-lhe adquirir um poder moderado e regular, de que pode fazer uso todos os dias.

Segundo a Constituição, o Senado atua como juiz natural para o processo e julgamento do Presidente. Prevê o art. 86 que admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. Instaurado o processo pelo Senado, o Presidente ficará suspenso de suas funções por 180 dias, findos os quais, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. O julgamento no Senado é presidido pelo Ministro Presidente do STF.

Importante previsão do texto constitucional diz respeito às sanções no caso de condenação pelo Senado. Condenação esta que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal. Prevê o texto constitucional como sanções, a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

Pois bem. O presente artigo pretende analisar o processo de *impeachment* nas duas oportunidades em que ele foi adotado no Brasil: no julgamento do Presidente Fernando Collor de Mello e no julgamento da Presidente Dilma Vana Rousseff.

Para tanto, tentar-se-á estabelecer um paralelo entre situações vivenciadas por Collor e Dilma, as conclusões do julgamento e a atuação da Suprema Corte, o STF, quando a questão foi levada ao Poder Judiciário, relacionando os desfechos do processo à maturidade da Democracia brasileira e do constitucionalismo latino-americano.

2. O Processo de Impeachment do Presidente Collor e a atuação da Suprema Corte Constitucional Brasileira

Fernando Collor de Mello tomou posse como Presidente da República no dia 15 de março de 1990, na época o presidente brasileiro mais jovem a ser eleito. A escolha de Collor como Presidente da República ocorreu na primeira eleição direta vivida no país, após a Constituição de 1988 e posteriormente ao processo de redemocratização brasileiro.

Inicialmente, seu governo passou por políticas de limitação da inflação e consequente estabilização da moeda, redução de gastos do governo, privatização e corte de

subsídios à exportação, além do confisco de contas correntes e poupanças¹ que contivessem mais de 50 mil cruzeiros, o que, aliado às suas denúncias de corrupção, gerou descontentamento popular (ALMEIDA, 2010, p. 70-85).

No ano de 1992, após apresentação de pedido formal de impeachment, deduzido por Barbosa Lima Sobrinho, presidente da Associação Brasileira de Imprensa e Marcelo Lavenère, presidente da OAB, a Câmara admitiu a abertura de processo pela prática de crime de responsabilidade contra Collor, consistente, tal infração político-administrativa, no enriquecimento ilícito e desvio de recursos públicos, frutos da existência de um suposto sistema de corrupção chefiada por Paulo César Farias, ex-tesoureiro da campanha de Collor à presidência (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 69).

No decorrer da investigação foram desvendadas contas bancárias fantasmas, bem como levantadas denúncias de incompatibilidade entre os rendimentos de Collor e suas despesas e usos de recursos na campanha presidencial, e montantes altíssimos na conta de Farias, que seria considerado responsável pelo desvio de recursos e exercer o tráfico de influência por meio de propinas, sistema todo envolvido em esquema de lavagem de dinheiro.

O processo foi aprovado pela Câmara Federal, por 441 votos a favor e 38 contras e o afastou da Presidência da República em 29 de setembro. Assim, no dia 29 de dezembro, Collor renunciou ao mandato, o que não impediu ao Senado prosseguir no julgamento e afastá-lo do cargo, bem como privá-lo, inabilitá-lo, para funções públicas pelo período de oito anos, decisão confirmada pelo STF no ano seguinte, após recurso de Collor (STUCKERT, 2016).

Apresentados, de forma sintética, os fatos que culminaram no *impeachment* de Collor, pertinente que seja efetuada, agora, a subsunção de tais fatos às normas constitucionais que estabelecem a perda do cargo de Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade.

Os fatos imputados ao ex-presidente Collor amoldam-se (pelo menos foi o que entendeu o Senado) ao inciso V, do art. 85, da Constituição, ou seja, caracterizariam ato atentatório à probidade administrativa, o que justificaria o *impeachment*.

A decisão do Senado foi instrumentalizada, na oportunidade, na Resolução 101/92 que decidiu por aplicar a Collor a sanção de inabilitação para o exercício de função pública

¹ Tal impopular medida econômica motivou, posteriormente, a aprovação da Emenda Constitucional n. 32/2001, vendando a edição de medidas provisórias que visem à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.

por 8 (oito) anos. No caso, não se aplicou a pena de perda do cargo, haja vista que ex-presidente havia, momentos antes do julgamento, renunciado ao cargo.

Grande discussão jurídica surge a partir de então. Poderia o Senado julgar Collor, aplicando-lhe a inabilitação para o exercício do cargo, já tendo este renunciado? Não seria, a inabilitação, pena acessória e, como tal, não deveria seguir a sorte da principal (pena de perda do cargo). Se assim o fosse, a renúncia levaria à perda de objeto da pretensão punitiva afetada à perda do cargo (principal) o que atingiria, reflexamente, a sanção de inabilitação por 8 anos para exercício de função pública (acessória).

Tal discussão foi judicializada. A Suprema Corte brasileira foi instada a se pronunciar sobre o julgamento de Collor pelo Senado. Não era a primeira vez que o STF teria que se pronunciar sobre o *impeachment* no caso Collor. Em setembro de 1992, o Supremo Tribunal Federal já havia deferido liminar em mandado de Segurança para o fim de assegurar a Collor o direito ao prazo de dez sessões para apresentação de defesa. O STF, assim, já consagrava o direito à defesa e ao contraditório como princípios inafastáveis, mesmo em um julgamento com inegáveis contornos políticos:

Constitucional. Impeachment: na ordem jurídica americana e na ordem jurídica brasileira. O impeachment e o due process of law. Impedimento e suspeição de Senadores. Alegação de cerceamento de defesa. Constituição Federal, art. 51, I, art. 52, I, parágrafo único; art. 85, parágrafo único; art. 86, § 1.º, II, § 2.º; Lei n. 1.079, de 1950, art. 36; art. 58, art. 63. I – II – III – O impeachment na Constituição de 1988, no que concerne ao Presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois terços dos seus membros, a instauração do processo (CF, art. 51, I), ou admitida à acusação (CF, art. 86), o Senado Federal processará e julgará o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. É dizer: o impeachment do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento. CF/88, art. 51, I, art. 52; art. 86, § 1.º, II, § 2.º (MS n. 21.564-DF). A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. CF, art. 85, parágrafo único. Essas normas estão na Lei n. 1.079, de 1950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS n. 21.564-DF).

Outra importante decisão do STF no que tange ao processo de *impeachment* (decisão que precede a anteriormente citada) diz respeito ao juízo prévio da Câmara que, segundo o STF, possui conotação política.

Constitucional. Impeachment. Processo e julgamento: Senado Federal. Acusação: admissibilidade: Câmara dos Deputados. Defesa. Provas: instâncias onde devem ser requeridas. Voto Secreto e Voto em aberto. Recepção pela CF/88 da norma inscrita no art. 23 da Lei n. 1.079 /50. Revogação de crime de responsabilidade pela EC n. 4 /61. Repristinação expressa pela EC n. 6 /63. CF, art. 5.º, LV; art. 51, I, art. 52, I, art. 86, § 1.º, II, § 2.º, EC n. 4 /61, EC n. 6 /63, Lei n. 1.079 /50, art. 14, art. 23. I – (...) II – (...) III – No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para defesa,

que decorre do princípio inscrito no art. 5.º, LV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no Senado. Neste, é que a denúncia será recebida, ou não, dado que na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas. Por isso, será na esfera institucional do Senado, que processa e julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis. IV – Recepção, pela CF/88, da norma inscrita no art. 23 da Lei n. 1.079/50. Votação nominal, assim ostensiva. (RI/Câmara dos Deputados, art. 187, § 1.º, VI).

Em que pese o caráter político da análise, o STF ressalta o papel importante da Câmara, ao dispor que esta verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas.

O julgamento proferido pelo STF no Mandado de Segurança antes mencionado (MS 21564) levou a doutrina de direito constitucional a lecionar (em obras publicadas até o julgamento da ex-presidente Dilma) que a admissibilidade da acusação é feita pela Câmara e, seu julgamento, pelo Senado: “admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Senado nos crimes de responsabilidade”. Continua Moraes: “Ora, a admissibilidade da acusação feita pela Câmara dos Deputados, autorizando a abertura do processo, vincula o Senado no sentido de instaurar-se o devido processo legal para apuração do crime de responsabilidade” (MORAES, 2014, p. 509). Clara, portanto, a doutrina, ao dispor que a Câmara determinaria a abertura do processo. Conforme será visto a seguir, não foi esta a posição do próprio Supremo, no caso Dilma.

De qualquer forma, a atuação derradeira do STF, no que diz respeito propriamente ao processo de *impeachment* de Collor ocorreu no julgamento do Mandado de Segurança 61.689 em que se questionava, justamente, a possível perda de objeto do processo, em virtude da renúncia do presidente, antes do julgamento pelo Senado.

Collor argumentou, no *writ*, que o art. 52, parágrafo único, da Constituição, não institui duas penalidades autônomas mas somente uma, da qual “a outra é apenas um apêndice” (trecho da petição inicial)². A argumentação de Collor foi pautada em uma análise histórica das Constituições brasileiras, para se sustentar que a atual Constituição de 1988 tem a mesma redação da Carta de 1946 e evidencia que o legislador complementar da Lei 1.079/50,

² Conforme pode-se extrair do Supremo Tribunal Federal, Setor de Arquivos, Julgamentos Históricos, Mandado de Segurança 21.689/DF.

seguindo o da Lei 27/1892 (que regulamentava a matéria antes da lei de 1950), não teve dúvidas sobre o caráter acessório da pena de inabilitação, “claramente expresso na letra da própria Constituição” (trecho da petição inicial)³.

Entretanto, não foi esta a deliberação do Senado, posteriormente confirmada pelo STF. Concluiu o Relator do Mandado de Segurança, o Min. Carlos Veloso:

Desinvestido o titular do cargo marcante da jurisdição do Senado Federal, mas restando ao respectivo processo coator aquela segunda reprimenda teleologicamente preventiva, e que se escusa à impossibilidade material padecida pela primeira, de caráter repressivo, não se concebe, d.m.v., que o incidente fulmine a jurisdição, deixando-a incompleta no seu duplo desiderato de fazer cessar e de prevenir a prática de abusos e desmandos dos governantes regularmente acusados. (...) Afinal, ressaltada a analisada colocação constitucional da espécie, de mais a mais, no particular da renúncia de que se trata (afastamento definitivo do cargo), nada impedia alongar-se, no quanto lhe enchesse a exclusividade jurisdicional para tal juízo de valor, a percepção discricionária do Senado Federal para a valoração da renúncia de um denunciado com culpa formada, propositadamente pronunciada em cima do veredicto a publicar-se como último ato que restava atemar-se naquele pretório político.

A conclusão firmada à época, portanto, contrariando a doutrina tradicional (MENDES, 2009, p. 971), foi a de que no sistema atual, da Lei n. 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade. Assim, no primeiro processo de *impeachment* vivido no Brasil, instaurado em meio a uma crise econômica envolta em impopulares medidas governamentais, firmou-se o entendimento de que o Senado poderia, sim, sancionar o Presidente, ainda que este houvesse renunciado.

Mas se o cenário econômico e político explicam o *impeachment*, não há dúvida da grande influência da mídia em tal processo. Mercê de sofisticada e onerosa assessoria publicitária, em sua campanha Presidencial, Collor, candidato por um inexpressivo partido (PRN), foi beneficiado “por bem sucedidas jogadas publicitárias” e por sua “presença maciça na mídia, em especial em noticiários de maior audiência da Rede Globo” transformara o desconhecido alagoano em um “produto novo a ser prontamente experimentado para atender

³ Em interessante análise histórica, o *mandamus* impetrado pelo Presidente Collor argumenta que a Constituição de 1891, em seu art. 33, § 3º, vedava a imposição de “outras penas mais que a perda do cargo e incapacidade de exercer qualquer outro”; apesar dessa redação, a lei regulamentadora (Lei nº 27/1892, art. 24), dispôs que a última pena era adicional à primeira e se destinava a agravá-la; que Rui Barbosa, invocando esse artigo da Constituição de 1891, se opôs à ameaça de um processo de *impeachment* contra o Marechal Deodoro da Fonseca, depois de este haver deixado o cargo, afirmando que “a disposição constitucional refere-se exclusivamente aos Presidentes atuais não conhece responsabilidade política contra ex-Presidente”; e que a lei atual (Lei nº 1.079/50) foi editada na vigência da Constituição de 1946 e, em seu art. 33, dispõe que “No caso de condenação, o Senado por iniciativa do Presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública e, no caso de haver crime comum...”. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Setor de Arquivos: Julgamentos Históricos. Mandado de Segurança 21.689/DF).

às demandas imediatista do consumidor eleitor”, explica Siqueira Castro. Contudo, por mais “paradoxal que pareça, foi o próprio sistema Globo de jornal, rádio e televisão, por certo em virtude de interesses contrariados ainda não de todo identificados, que encampou a avassaladora campanha de deposição do Presidente Collor de Mello” (CASTRO, 2010, p. 582-584).

3. O Processo de Impeachment da Presidente Dilma e a atuação da Suprema Corte Constitucional Brasileira

O pedido de impeachment de Dilma foi protocolado em 21 de outubro de 2015, subscrito pelos advogados Miguel Reale Jr., Janaína Paschoal e Hélio Bicudo, que denunciaram o descumprimento da legislação orçamentária, denúncia aceita pelo presidente da Câmara dos Deputados em 2 de dezembro de 2015.

O segundo semestre de 2015 foi marcado pela forte impopularidade da Presidente Dilma Rousseff: “Dilma tem impopularidade recorde e 66% defendem processo de impeachment, diz Datafolha”, dizia a matéria do Thomson Reuter, publicada em agosto de 2015:

Apenas 8 por cento dos entrevistados avaliam o governo Dilma como ótimo ou bom, ante 10 por cento em junho, enquanto 71 por cento acham a administração ruim ou péssima (ante 65 por cento). Para 20 por cento, o governo é regular, 4 pontos percentuais a menos do que no levantamento anterior. (...) De um lado, o desemprego e a inflação estão em alta num quadro de atividade econômica fraca. De outro, avança a operação Lava Jato, que investiga corrupção na Petrobras, levando à prisão o ex-ministro José Dirceu. Além disso, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ) rompeu com o governo (CAVERNI, 2015).

O resultado era pior do que a avaliação do ex-presidente Fernando Collor de Mello às vésperas de seu impeachment, quando ele tinha 9 por cento de ótimo/bom e 68 por cento de ruim/péssimo.

Novamente, crise econômica e escândalos de corrupção somavam-se como fatores a justificar o processo de impeachment da Presidente da República, em que pese, desta vez, a tipificação da conduta a caracterizar crime de responsabilidade tenha sido a prática das chamadas “pedaladas fiscais”, denominação popularmente utilizada para identificar a operação de crédito realizada pelo governo junto a instituições financeiras estatais (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), pela qual tais bancos adiantavam recursos para manter

programas sociais. Tais empréstimos, caracterizados como receitas de capital, não continham a necessária autorização legal, o que caracterizaria crime de responsabilidade⁴.

Isso porque, o art. 4º, inciso VI e o art. 10, item 6, da Lei 1.079/50, dispõem que caracteriza crime de responsabilidade autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal. Segundo o ex-ministro do STF, Sydney Sanches (GARCIA, 2016), Dilma usou as pedaladas para dissimular a situação financeira brasileira e enganar a opinião pública mundial, com repercussão num momento em que se descobriu que as contas haviam sido rejeitadas pelo TCU.

Assim que o pedido foi aceito surgiram controvérsias legais em torno da sua tramitação, devido à votação secreta para a Comissão Especial e a possibilidade de candidaturas avulsas. O processo seguiu de acordo com a Constituição Federal, a Lei do Impeachment e com amparo do direito à ampla defesa, mas provocou desestabilização política com reflexos gerais à economia brasileira. Assim como ocorrera no caso Collor, aspectos do trâmite do processo de *impeachment* foram objeto de julgamento pelo STF.

As disputas políticas foram deslocadas ao STF devido à interposição da ADPF 378 pelo Partido Comunista do Brasil, cuja medida liminar para suspender o processo de impeachment até o julgamento de mérito pelo Pleno foi deferida pelo Ministro Edson Fachin, situação em que o STF se manifestou sobre o rito do *impeachment* amparado pela ampla defesa e contraditório, bem como decidiu sobre a impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e de suspeição do presidente da Câmara, determinou a instrução e julgamento pelo Senado e a aplicação subsidiária dos regimentos internos para disciplinar questão interna *corporis* e a atenção à proporcionalidade nos blocos parlamentares, mantendo-se o decidido no MS 21.564/DF, à impossibilidade de chapas avulsas, devendo ser os membros das chapas indicados por líderes e à votação por voto aberto da Comissão Especial.

⁴ Entendendo de forma contrária à caracterização das “pedaladas fiscais” como crime de responsabilidade, cita-se: “Ocorre que, para caracterização do “crime de responsabilidade”, apurado mediante processo de impeachment, há necessidade de conduta intencional, dolosa. Improbidade é desonestidade e, segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, exige má-fé ou dolo. O mero atraso no cumprimento de suas obrigações, por parte do governo, não caracteriza, necessariamente, a intenção de burlar a lei ou de agir de forma desonesta. Também não se pode equiparar o atraso no pagamento de uma dívida com a intenção expressa de contrair um empréstimo, já que são figuras jurídicas distintas. Tome-se, por exemplo, o atraso da esmagadora maioria das administrações públicas com o pagamento dos precatórios. Também há, aqui, atraso no cumprimento de uma obrigação. Não se está dizendo que o atraso no pagamento de uma obrigação seja lícito. Não é! Isso deve ser punido, mas não com processo de impeachment, pois este exige que haja prova (que no momento não há) de uma conduta do próprio governante para agir desonestamente. Não fosse por isso, as pedaladas referem-se ao exercício financeiro de 2014, ou seja, ao último ano do mandato anterior. E a Constituição, para o caso de impeachment, fala de apuração de responsabilidade por atos praticados na vigência do mandato” (ANDRADE, Luiz Gustavo de. **Pedaladas não são motivo para impeachment**. Jornal Gazeta do Povo. Caderno Vida Pública. Edição de 10/outubro/2016. p. 5).

(...)

2.1 O rito do impeachment perante a Câmara, previsto na Lei nº 1.079/1950, partia do pressuposto de que a tal Casa caberia, nos termos da CF/1946, pronunciar-se sobre o mérito da acusação. Em razão disso, estabeleciam-se duas deliberações pelo Plenário da Câmara: a primeira quanto à admissibilidade da denúncia e a segunda quanto à sua procedência ou não. Havia, entre elas, exigência de dilação probatória.

2.2. Essa sistemática foi, em parte, revogada pela Constituição de 1988, que, conforme indicado acima, alterou o papel institucional da Câmara no impeachment do Presidente da República. Conforme indicado pelo STF e efetivamente seguido no caso Collor, o Plenário da Câmara deve deliberar uma única vez, por maioria qualificada de seus integrantes, sem necessitar, porém, desincumbir-se de grande ônus probatório. Afinal, compete a esta Casa Legislativa apenas autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade).

2.3. A ampla defesa do acusado no rito da Câmara dos Deputados deve ser exercida no prazo de dez sessões (RI/CD, art. 218, § 4º), tal como decidido pelo STF no caso Collor (MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso).

No que diz respeito ao rito no Senado, entendeu o STF:

3.1. Por outro lado, há de se estender o rito relativamente abreviado da Lei nº 1.079/1950 para julgamento do impeachment pelo Senado, incorporando-se a ele uma etapa inicial de instauração ou não do processo, bem como uma etapa de pronúncia ou não do denunciado, tal como se fez em 1992. Estas são etapas essenciais ao exercício, pleno e pautado pelo devido processo legal, da competência do Senado de processar e julgar o Presidente da República.

3.2. Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, a aplicação das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado).

3.3. Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecurável, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento.

Ultrapassada a autorização de processamento, na Câmara e autorizada a instauração do processo pelo Senado, Dilma foi submetida a julgamento pelo Senado. Na ocasião do julgamento, os defensores de Dilma postularam que se deliberasse acerca de questão de ordem, antecedente à análise do mérito do julgamento, qual seja, a de julgamento separado das sanções de perda do cargo e inabilitação para o exercício das funções públicas por 8 anos. Sem dúvida, o caso Collor serviu de precedente para o pedido da presidente Dilma.

O Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, que presidia a sessão de julgamento no Senado, acatou um destaque postulado pelo PT (Partido dos Trabalhadores), partido da presidente, para separar a votação. Segundo Lewandowski, seguindo o regimento

do Senado, os partidos tinham o direito de propor destaques e, então, ele resolveu deferir o pedido.

Apesar de o Senado aprovar, por 61 votos a 20, a perda do mandato, não houve votos suficientes para determinar a inabilitação para ocupar novos cargos públicos pelos próximos 8 anos. Assim, destituída do cargo de Presidente, Dilma teve preservado o direito de ocupar cargo público, diferentemente do deliberado pelo Senado, no caso do presidente Collor.

Evidentemente, a questão fora levada à Suprema Corte, buscando-se a análise da constitucionalidade da decisão do Senado.

Dois Mandados de Segurança impetrados junto ao STF merecem destaque. No primeiro (MS 34.371) o ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki, indeferiu liminar pela qual Dilma Rousseff postulava a suspensão dos efeitos da Resolução do Senado Federal que a condenou por crime de responsabilidade e determinou sua destituição do cargo. Ao rebater os argumentos da impetrante, o Ministro Relator consignou:

Não fosse isso o bastante, cumpre ter presente que o bem jurídico protegido pelo art. 85, VI - “a lei orçamentária” -, não constitui figurino inflexível a ponto de excluir do seu âmbito de proteção dispositivos que sejam pertinentes à aplicação dos recursos públicos, que nada mais é do que a execução do orçamento. O preceito não pode ser lido com viés excessivamente reducionista, como se buscasse unicamente o cuidado com documento único, a lei orçamentária anual, mas como disciplina genérica de programação dos gastos públicos
(...)

Não concorre, também no ponto, a plausibilidade necessária à concessão da cautelar. Até porque, mesmo que se pudesse atribuir relevância ao argumento de inconstitucionalidade do tipo previsto no art. 10, item 4, da Lei 1.079/50, isso não seria suficiente para determinar a concessão da cautelar, uma vez a condenação da impetrante está amparada na configuração de outros delitos.

Em outro Mandado de Segurança, o Supremo Tribunal Federal, em relatoria da ministra Rosa Weber, indeferiu pedido de liminar formulado pelo senador Magno Malta (MS 34418), impetrado contra o ato do Senado Federal que aprovou a votação, separadamente, da perda do cargo e da inabilitação para o exercício de função pública da ex-presidente Dilma Rousseff. Entendeu a Ministra, sem adentrar ao mérito da discussão, que não seria possível apreciar o pedido em sede liminar, até por inexistir urgência que justificasse excepcionar a regra do julgamento colegiado pela corte.

Desse modo, nesse processo eminentemente político, mas de conteúdo jurídico, o STF utilizou sua função moderadora parcial no sistema constitucional, por meio do exercício baseado no Estado Democrático de Direito, de modo que interviu no caso de ameaça da Constituição, garantindo assim os direitos fundamentais e a segurança jurídica.

É possível concluir que, semelhantemente ao ocorrido com o ex-presidente Collor, também no caso Dilma um cenário econômico de crise e escândalos de corrupção contribuíram para a gradativa perda de credibilidade e confiança popular no governo, servindo, o instituto do *impeachment* para atender os anseios populares, permitindo que um novo governo trouxesse governabilidade ao Executivo federal.

Longe do Senado, o governo do presidente, então em exercício, Michel Temer, e o grupo político da presidente afastada, Dilma Rousseff, travaram uma disputa não na Casa Alta Legislativa, o Senado, mas na mídia. Novamente, os meios de comunicação tiveram relevante papel no processo de impeachment:

Ministros de Temer não se cansam de conceder entrevistas para mostrar a “herança maldita” de Dilma, explicar como vão tirar o país da crise e informar a posição da nova gestão sobre assuntos de interesse da população. Já o PT reforça o discurso de “golpe” sempre que tem oportunidade, enquanto a militância petista promove manifestações pedindo “Fora Temer”, numa aposta de que a situação do país vai continuar ruim e que isso dará a Dilma uma chance de voltar à Presidência. (KADANUS, 2016)

O que se constata é que a instabilidade política e econômica, aliadas a uma cobertura midiática voltada ao público consumidor insatisfeito com o governo posto, constituíram palco suficiente à deposição de dois presidentes da República em menos de 25 anos de regime democrático.

4. A experiência do Impeachment no contexto do constitucionalismo latino-americano

Para entender o movimento do constitucionalismo latino-americano, basilar destacar, no primeiro momento, que o instrumento da Constituição significa elemento principal da ordem jurídica dos países ocidentais. Assim, nessa linha de raciocínio, sabe-se que o neoconstitucionalismo representou paradigma do Estado Democrático de Direito e que, fruto dessa corrente, em virtude dos movimentos sociais ocorridos na América Latina, em meados de 1980, surge o referido movimento do constitucionalismo latino-americano que propõe a criação de um Estado plurinacional, no qual os conceitos de legitimidade, participação popular e pluralismo possam evoluir de modo a consolidar um novo sentido e possibilite a inclusão de todas as classes sociais.

O mais relevante é que o neoconstitucionalismo é uma corrente doutrinária, produto de anos de teorização acadêmica enquanto que o novo constitucionalismo latino-

americano é um fenômeno surgido na periferia da Academia, produto das reivindicações dos movimentos sociais e dos professores de Direito Constitucional. E, por isso, carece de uma coesão e uma articulação como sistema fechado de análise e proposta de modelo constitucional (VICIANO, 2010).

O novo constitucionalismo latino-americano possui origem embasada no constitucionalismo europeu, principalmente através dos conceitos de igualdade e universalismo, dessa forma busca se aperfeiçoar nos pontos em que o europeu ficou paralisado (DALMAU, 2009), especialmente no pluralismo e multiculturalismo. Reflete-se na situação de preocupação sobre a realidade social dos países, ou seja, como preceitua Boaventura de Sousa Santos, em novo paradigma epistemológico, político e social (SANTOS, 2010, p. 44-46), como se observa, por exemplo, nas Constituições da Bolívia e do Equador, que consideram projeto de Estado plurinacional, mecanismos de democracia participativa e a possibilidade de intervenção estatal na economia.

Magalhães (MAGALHÃES, 2010, p. 84) preconiza que a “crise marcada por revoluções levará a uma mudança paradigmática da qual é exemplo o chamado Estado plurinacional, fruto do movimento denominado “novo constitucionalismo” latino-americano ou andino”.

Esse movimento demonstra crescente consolidação através de alterações, tanto no Brasil, como nos países vizinhos, especialmente no Equador, Bolívia e Colômbia, no que diz respeito às alterações organizacionais do Estado, participação popular na tomada de decisões, vigência dos direitos sociais, na busca pela integração da sociedade perante o próprio Estado.

De acordo com um levantamento do Centro de Estudios Nueva Mayoría, publicado pela Revista Exame, desde o impeachment do presidente Fernando Collor, os países da América do Sul vivenciaram dez presidentes deixando o comando do país.

A frequência de afastamentos na década de 1990 fez a América do Sul gerar desconfiança no exterior. Diziam que os países tinham substituído o golpe militar pelo impeachment. Embora internacionalmente houvesse a crítica de fragilidade política, o afastamento de Collor foi interpretado como amadurecimento da democracia, após o fim do regime militar (CASTRO, 2015)

A mesma matéria explica que, assim como ocorrido no processo de afastamento de Collor e Dilma, alguns presidentes na América Latina tiveram seus afastamentos precedidos de crises econômicas e protestos. Apelidado de El Loco, Bucaram foi afastado do cargo no Equador (1997) após enfrentar uma série de protestos populares contra as medidas de ajuste econômico. No Paraguai, Fernando Lugo sofreu impeachment, sendo julgado pelo Parlamento pelo mau desempenho na tentativa de implementar uma reforma agrária. Ajustes fiscais e

problemas com a dívida externa motivaram o impeachment de Carlos Pérez em 1993, na Venezuela e questões econômicas relacionadas aos contratos do setor de gás levaram à renúncia de Carlos Mesa na Bolívia (2005) (CASTRO, 2015). Apesar da instabilidade política, tais processos ocorreram segundo as regras de destituição do poder existentes no ordenamento jurídico desses países, sendo que em alguns casos chegaram a ser objeto de discussão judicial, como ocorreu com Pérez na Venezuela, condenado pela Suprema Corte por enriquecimento ilícito e peculato. O próprio afastamento de Collor foi interpretado como amadurecimento da democracia no contexto de um novo constitucionalismo latino-americano e não como um golpe de Estado, segundo a referida matéria assinada por Castro.

Dalmau (DALMAU, 2008, p. 17) afirma que “o novo constitucionalismo latino-americano é uma evolução do ‘antigo’ constitucionalismo latino-americano e que surgiu para atender à necessidade de alteração jurídico-política vivida pela América Latina atualmente”. O Estado plurinacional, portanto, deve congregiar diferentes conceitos de nação dentro do mesmo Estado (SANTOS, 2007, p. 55). No mesmo prisma, Alves (ALVES, 2012, p. 142) ressalta que

O Estado plurinacional condensa as principais propostas do novo constitucionalismo, sendo uma resposta à ideia uniformizadora instituída pelo Estado nacional, em que o Estado e a Constituição são a representação de uma única nação, um único direito, sem diversidade de interesses, cultura e sem levar em conta a pluralidade existente na composição do povo.

Deste modo, se apresenta como democrático participativo e rompe com as bases teóricas e sociais do Estado nacional constitucional democrático representativo, uniformizador de valores e logo excludente, conforme abordagem Magalhães (MAGALHÃES, 2010, p. 208).

Ora, o advento do impeachment da ex-presidente Dilma, nesse novo contexto do desenvolvimento do constitucionalismo latino-americano, enseja a apreciação de possibilidade de reformulação institucional, por meio da criação de instituto de consulta, ferramenta de legitimação da participação popular no processo decisório de seus representantes, tanto no momento em que adentram o legislativo, quanto no momento que não podem mais se sustentar no governo.

O novo movimento constitucional, portanto, que aqui se apresenta, atribui mais que mera análise jurídico-política, pois possui caráter social, no qual se discute, inclusive, o próprio conceito de Estado perante à sociedade, que, se consolidado plurinacional, além de reconhecer a pluralidade social e jurídica, consagra os direitos das camadas sociais e propõe

independência, através da participação e democracia efetiva, como mecanismo de garantia dos direitos fundamentais estabelecidos pela própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Por fim, neste sentido, cabe ressaltar que Magalhães (MAGALHÃES, 2014, p. 557) trata do novo constitucionalismo latino-americano em construção, através o eixo “nós vs. eles”, lógica binária a ser superada nesse novo contexto, tendo em vista que fundada na “lógica narcisista: ‘sou melhor porque não sou o outro inferior’, fruto da construção da economia moderna capitalista.” Afirma que a construção de “espaços de diálogo, não hegemônico, intercultural (para além do multiculturalismo) o que permite a construção de um espaço comum, de um direito comum, em uma perspectiva transcultural” (MAGALHÃES, 2014, p. 557), possui o condão de superar a já consolidada lógica histórica linear de permanente complementaridade.

Esclarece que não há consenso caso a “minha satisfação depende da insatisfação de outro. Não é possível democracia efetiva consensual no sistema capitalista e as contradições binárias inertes a este sistema” (MAGALHÃES, 2014, p. 572). Portanto, preceitua que “o novo constitucionalismo democrático na América Latina aparece como uma alternativa de superação das engrenagens uniformizadoras do Estado moderno assim como fundamento para a construção de um outro sistema mundo”, de modo que, da democracia representativa concorrencial há a construção da democracia consensual, aquela que busca a resolução de conflitos e consolidação de políticas públicas, bem como combate ao judiciário imperial que preceitua o direito no caso concreto para a consolidação de consensos democráticos que objetivem o equilíbrio.

Assim, propõe a quebra das dicotomias necessárias, das simplificações falsas e construções arbitrárias culturais. Ainda, afirma que “a superação da exclusão não se dá pela inclusão, mas pela superação da dicotomia exclusão vs. inclusão. Uma sociedade sem excluídos será uma sociedade sem incluídos” (MAGALHÃES, 2014, p. 573).

5. A experiência do *impeachment* no Brasil à luz da concretização do princípio democrático

Robert Dahl esclarece que há democracia quando todos os integrantes de uma associação estejam igualmente capacitados de participar das decisões. Afirma, Dahl, que para tanto são necessários pelo menos cinco critérios para o processo de formação de uma democracia: participação efetiva; igualdade de voto; entendimento esclarecido; controle do

programa de planejamento; inclusão dos adultos. Dentre estes critérios, destaca-se, aqui, o entendimento esclarecido, segundo o qual, cada cidadão deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas públicas em discussão. E ainda, os cidadãos devem ter oportunidade efetiva de decidir quais questões devem ser incluídas dentre as políticas públicas do programa de planejamento (controle do programa) (DAHL, 2001, p. 49-50).

Diante deste quadro, é importante ter em mente que o processo de *impeachment*, do ponto de vista puramente legal, não é um golpe (como, por exemplo, amplamente defendido pela presidente Dilma) haja vista estar previsto na Constituição. Golpe haveria acaso, exemplificativamente, ocorresse alteração da Constituição para levar o *impeachment* ou outro processo de destituição adiante sem previsão constitucional.

Contudo, não se pode perder de vista que o processo de *impeachment* é autorizado, processado e julgado pelas duas Casas do Parlamento Nacional, o Congresso. O presidente, eleito pelo voto direto dos cidadãos não será, posteriormente, destituído por esses mesmos cidadãos que o elegeram, já que o julgamento de *impeachment* se dá de forma indireta, por decisão dos representantes do povo, os parlamentares. Tal cenário conduz a possibilidades que poderiam ser consideradas no mínimo sensíveis do ponto de vista democrático. O Parlamento poderia, hipoteticamente, destituir um presidente que detém o apoio dos eleitores, mas não do Congresso; e, ainda, é possível imaginar que o Congresso tenha poderes, igualmente, para deliberar por não destituir um Presidente, ainda que haja grande impopularidade em torno deste.

Poder-se-ia argumentar que, embora o Parlamento detenha certa margem de discricionariedade, na análise quanto ao cabimento do processo, seu processamento e julgamento sujeitam-se a controle jurisdicional, especificamente no que tange à observância do *due process of law* e do contraditório e ampla defesa. Os casos de *impeachment* de Collor e Dilma bem demonstraram essa atuação do STF, no resguardo de garantias instrumentais processuais.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal não poderá, de qualquer forma, adentrar ao mérito das decisões do Congresso, no que tange à aplicação ou não da sanção de perda do cargo e inabilitação, já que o juiz natural do *impeachment* é o Senado, o Pretório constitucional de tal processo político-jurídico. Então, resguardando-se os direitos e garantias fundamentais do Presidente acusado, é possível, sim, se imaginar um julgamento em que não haja a exata subsunção da conduta à norma (tipo definidor do “crime de responsabilidade”) e, ainda assim, pelos reclames populares, o Parlamento se valha do instituto do *impeachment* para retirar um governante impopular.

É de se questionar: mas se o governo que não mais detém apoio popular, não deve mesmo ser deposto? A resposta a essa pergunta será afirmativa se diante de um sistema parlamentarista, em que a falta de credibilidade leva à queda do Primeiro Ministro, Chefe de Governo. No presidencialismo, entretanto, em especial naquele estruturado pela Constituição brasileira de 1988, inexistente a hipótese de derrubada do Presidente que carece de aceite social. E há, sem dúvida, algo de errado com um sistema constitucional democrático em que governos impopulares são mantidos contra a vontade dos cidadãos eleitores, por força da Constituição.

Não se está a dizer que o *impeachment* da Presidente Dilma seja, efetivamente, pautado única e tão somente pelo descontentamento popular, haja vista que juristas de renome defendem que as pedaladas fiscais efetivamente caracterizam crime de responsabilidade. É verdade, por outro lado, que grandes nomes do Direito também defendem o oposto.

Contudo, é fato inegável que as crises econômica e política, está última, principalmente, decorrente de escândalos de corrupção (como aqueles investigados na Operação Lava Jato), retiraram do governo do PT, a necessária força política para conduzir os rumos do país (retiraram-lhe governabilidade), assim como, no início da década de 90, fatores semelhantes motivaram o *impeachment* do presidente Collor.

Contudo, a só dúvida quanto à efetiva caracterização das condutas como crime de responsabilidade, por si só, demonstram que inexistente um consentimento esclarecido entre os titulares do Poder. Aliás, por mais efetivo que tenha sido o trabalho da mídia, na propagação das opiniões favoráveis e contrários ao *impeachment*, a só dúvida quanto ao cabimento da sanção de perda do cargo no caso da prática das pedaladas fiscais, no caso Dilma, demonstra que pode estar por haver enfraquecimento da Democracia brasileira, com a utilização do processo de *impeachment* em situações como esta.

Sem adentrar ao mérito do acerto do julgamento, se existente ou não crime de responsabilidade, para que o instituto do *impeachment* não corra o risco de ser deturbado, imperativo que haja uma revisão do sistema de governo existente no Brasil. Uma reforma democrática deverá criar um instituto de consulta popular que se preste ao fim de permitir que o povo, o mesmo que elegeu, possa retirar do Poder o mandatário que não cumpre os anseios ou as promessas que o elegeram. Assim, o nobre instituto do *impeachment* persistiria resguardado e aplicável a situações de grave ofensa aos pilares constitucionais, aos moldes pretendidos pelo legislador constituinte do art. 85 da Constituição Federal, subtraindo poderes dos representantes do povo, os parlamentares, para destituírem do cargo aquele que, não tendo cometido crime de responsabilidade, esteja vivenciando uma crise de governabilidade.

Como ensina Dahl, “ainda que você faça parte do eleitorado de um estado democrático, não poderá ter a certeza de que todos os seus interesses serão bem protegidos, mas se estiver excluído, pode ter a certeza de que os seus interesses serão gravemente feridos” (DAHL, 2001, p. 66).

6. Conclusão

Os processos de impeachment de Collor e Dilma demonstraram cenários semelhantes, de crise econômica e insatisfação popular aliadas a uma expressiva fragilidade parlamentar.

Neste contexto, analisou-se a postura de instância jurisdicional superior política que o Supremo Tribunal Federal tem adotado, em um processo de Judicialização da política.

Cabe ressaltar o julgamento do *impeachment* sob duas óticas: a jurídica e a política. A jurídica diz respeito à previsão do instituto e seus requisitos na Constituição Federal, de modo que será possível o *impeachment* em virtude de crimes de responsabilidades listados na Lei 1.079/1950. A ótica política, analisada devido ao fato da competência do Poder Legislativo na investigação, julgamento e condenação do Presidente da República, o que acarreta imensa influência política e possível flexibilização jurídica.

O papel do STF no processo de *impeachment* se restringiu, como se concluiu, à determinação de arbitrariedades com relação ao procedimento, de modo que o mérito é responsabilidade integral do Congresso, o que demonstra caráter político do instituto.

Mas se o cenário econômico e político explicam, ainda que em parte, o *impeachment* de Dilma e Collor, não há dúvida da grande influência da mídia em tal processo. Mercê de sofisticada e onerosa assessoria publicitária, em suas campanhas políticas, os mandatários eleitos, não raramente, posteriormente, são destituídos pelos mesmos meios de comunicação em massa, por certo em virtude de interesses, destes meios, contrariados.

Conclui-se que, sem adentrar ao mérito do acerto do julgamento de Collor e Dilma, se existente ou não crime de responsabilidade, para que o instituto do *impeachment* não corra o risco de ser deturbado, imperativo que haja uma revisão do sistema de governo existente no Brasil. Uma reforma democrática deverá criar um instituto de consulta popular que se preste ao fim de permitir que o povo, o mesmo que elegeu, possa retirar do Poder o mandatário que não cumpre os anseios ou as promessas que o elegeram.

Assim, é nesse contexto que adentra o novo constitucionalismo latino-americano, para garantir o acesso ao processo decisório de modo a resguardar o nobre instituto do

impeachment, aplicável a situações de grave ofensa aos pilares constitucionais, aos moldes pretendidos pelo legislador constituinte do art. 85 da Constituição Federal, subtraindo poderes dos representantes do povo, os parlamentares, para destituírem do cargo aquele que, não tendo cometido crime de responsabilidade, esteja vivenciando uma crise de governabilidade.

7. Referencias

ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas Neoliberais no Brasil**: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Tese de Doutorado. Niterói: Universidade Federal Fluminense. 2010.

ALVES, Marina Vítório. **Neoconstitucionalismo e novo constitucionalismo latino-americano: características e distinções**. Rev. SJRJ, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p. 133-145, ago. 2012. Disponível em: http://www4.jfjf.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/363/289. Acesso em 12 de outubro de 2016.

ANDRADE, Luiz Gustavo de. **Pedaladas não são motivo para impeachment**. Jornal Gazeta do Povo. Caderno Vida Pública. Edição de 10/outubro/2016. p. 5

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, MS n. 21.623/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 17.12.1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS n. 21564/DF, rel. Min. Octávio Gallotti, j. em 23.9.1992, DJU de 27.8.1993, p. 17019

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Setor de Arquivos: Julgamentos Históricos. Mandado de Segurança 21.689/DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, MS n. 21689/DF, j. 16.12.1993

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADPF 378/DF, Min. Rel. Roberto Barroso, j. 08.03.2016

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.371 MC/DF, Rel. Min. Teori Zavaski, j. 08.09.2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 34.418 MC/DF, Rel. Rosa Weber Zavaski, j. 16.09.2016.

CASTRO, Grazielle. Desde o impeachment do ex-presidente Fernando Collor, em 1992, nossos vizinhos já viram dez presidentes serem obrigados a deixar os cargos. São Paulo: **Revista Exame**. Mundo. Publicação online em exame.com. 05/nov/2015.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira de. **A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 582-584.

CAVERNI, Alexandre. **Dilma tem impopularidade recorde e 66% defendem processo de impeachment**. Datafolha. Thomson Reuters Online. Veiculada em 06 de agosto de 2015.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia** (tradução Beatriz Sidon). Brasília: UnB Editora, 2001.

DALMAU, Rúben Martínez. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de constitución del ecuador**. Alter Justicia, n. 1. Guayaquil, oct. 2008, p. 17-27. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/martinezdalmau2/AlterJustitia1.doc> Acesso em: 15 de outubro de 2016.

_____. **Assembleas constituintes e novo constitucionalismo em america latina**. Tempo Exterior, n. 17, jul.-dic. 2008, p. 5-15. Disponível em:http://www.igadi.org/te/pdf/te_se17/te29_17_005_ruben_martinez_dalmau.pdf Acesso em: 15 de outubro de 2016.

_____. Entrevista para Folha de São Paulo em 1 de março de 2009.

GARCIA, Gustavo. **Impeachment de Collor foi 'mais tranquilo'**, diz presidente do STF em 92. Globo.com – G1. Publicado em 25/agosto/2016. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/impeachment-de-collor-foi-mais-tranquilo-diz-presidente-do-stf-em-92.html>. Acesso em 06/outubro/2016.

KADANUS, Kelli; MARTINS, Fernando. **Temer e Dilma travam batalha na mídia para legitimar ou criticar impeachment**. Jornal Gazeta do Povo. Caderno Opinião Pública. Edição de 17/maio/2016.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **A constituição de 1988 e a construção de um novo constitucionalismo democrático na américa latina**. In Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional, 1.ed. São Paulo: Editoria Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **O novo constitucionalismo indi-afro-latino-americano**. Revista da Faculdade Mineira de Direito. v. 13, n. 26. Belo Horizonte, jul.-dez. 2010. p. 83-98.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 971.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio. **O impeachment de Fernando Collor: Sociologia de uma Crise**. São Paulo: Editora 34, 2015.

STUCKERT, Ricardo. **Presidente Collor sofreu impeachment em 1992 e foi cassado pelo Senado**. Jornal O Globo. Disponível em Acervo O Globo (online): <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/presidente-collor-sofreu-impeachment-em-1992-foi-cassado-pelo-senado-9239073>. Acesso em 07/outubro/2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **La reinvenção del estado y el estado plurinacional**. Santa Cruz de La Sierra: Alianza Interinstitucional CENDA/CEJIS/CEBID, 2007.

_____. **O estado plurinacional**. 2011. Disponível em: <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/04/302-artigos-o-estado-plurinacional-na.html> Acesso em: 18 de outubro de 2016

_____. **Refundación del Estado en América Latina**. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima. Julho 2010. p. 44-46.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VICIANO, Roberto, y Martínez, Rubén, **¿Se puede hablar de un nuevo Constitucionalismo Latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?** Universidad de Valencia, 2010.