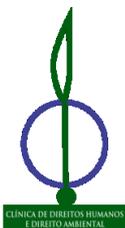


**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ PRESIDENTE DA CORTE
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,**

A **Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas**, aprovada pela Resolução nº. 032/2011 – CONAESO, de 09/05/2011, e o **Grupo de Pesquisa *Direitos Humanos na Amazônia***, registrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/Brasil), por intermédio do(a)s pesquisadore(a)s e estudantes que esta subscrevem, **Sílvia Maria da Silveira Loureiro**, portadora da Carteira de Identidade nº. [REDACTED] **Pedro José Calafate Villa Simões**, portador do passaporte nº [REDACTED], **Neuton Alves de Lima**, portador da Carteira de Identidade nº. [REDACTED] **Amanda Katherine Ribeiro de Oliveira**, portadora da Carteira de Identidade nº. [REDACTED], **Antônio Lucas Feitoza Pantoja**, portador da Carteira de Identidade nº. [REDACTED], **Daniel Melo Magalhães**, portador da Carteira de Identidade nº. [REDACTED], **Hérika Luna Arce Lima**, portadora da Carteira de Identidade nº. [REDACTED], **Jamilly Izabela de Brito Silva**, portadora da Carteira de Identidade nº. [REDACTED], **Lucas Schneider Veríssimo de Aquino**, portador da Carteira de Identidade nº. [REDACTED], **Paula Melissa Coelho da Silva Saraiva**, portadora da Carteira de Identidade nº. [REDACTED], **Rafael Lopes de**



Almeida, portador da Carteira de Identidade nº. [REDACTED], **Rildo Amorim Júnior**, portador da Carteira de Identidade nº. [REDACTED], **Soraya Kelly dos Santos Silva**, portadora da Carteira de Identidade nº. [REDACTED], **Lucimar Prata dos Santos**, portadora da Carteira de Identidade nº. [REDACTED] e **Débora Lira de Lacerda**, portadora da Carteira de Identidade nº. [REDACTED] vêm perante Vossa Excelência, conforme o art. 73.3 do Regulamento Interno da Corte Interamericana de Direitos Humanos, apresentar **OBSERVAÇÕES ESCRITAS** à solicitação de Opinião Consultiva sobre “Democracia e Direitos Humanos no Contexto de Julgamentos Políticos”, formulada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 13 de outubro de 2017, nos termos a seguir expostos.

I – DO OBJETO E FINALIDADE DAS OBSERVAÇÕES

A **Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental (clínica DHDA)¹** e o **Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazônia²** apresentam suas observações à solicitação de Opinião Consultiva formulada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre democracia e direitos humanos no contexto de julgamentos políticos, em atendimento à convocatória publicada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, datada de 21 de novembro de 2017.

No parágrafo 2 da exposição dos fundamentos de sua solicitação, a Comissão Interamericana expressa que o pedido da opinião consultiva em tela “tem por finalidade permitir que a Corte se aprofunde sobre a relação inextricável entre democracia e direitos humanos, especificamente nas hipóteses em que haja mudança do Executivo, em circunstâncias que coloquem em dúvida sua legitimidade ou o princípio de separação de poderes, inclusive a realização de um julgamento político de um Presidente ou de uma Presidenta democraticamente eleitos, em condições que suscitem fortes questionamentos sobre as salvaguardas do devido processo.”

¹ A Clínica DHDA, de acordo com seu Regulamento Interno, aprovado pela Resolução 032/2011 – CONAESO, tem por objetivo promover o aprofundamento dos estudos e pesquisas na área dos direitos humanos e direito ambiental, bem como desenvolver sua prática jurídica, promovendo a capacitação e qualificação dos discentes do Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas para uma atuação comprometida com a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente.

² O Grupo de Pesquisa *Direitos Humanos na Amazônia* foi registrado em 2004 junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/Brasil) e tem como linha de pesquisa principal os Direitos Humanos em suas vertentes de Direito Constitucional e de Direito Internacional, buscando o resgate do ser humano como sujeito de direitos e garantias fundamentais, com capacidade para exercê-los, individual ou coletivamente, independentemente de vínculos político-jurídicos de natureza estatal.

Nesse sentido, as observações ora oferecidas não podem deixar de ser iniciadas com o resgate filosófico das raízes ibero-americanas da democracia e dos direitos humanos fincadas pela Escola Ibérica da Paz, para argumentar que a fonte dessa relação inextricável é o direito natural. Procura-se recuperar o lugar desta sólida tradição encontrada nos textos fundacionais da Escola Ibérica da Paz, datados dos séculos XVI e XVII nos quais se pregava a submissão da política à ética e do poder ao direito. Para tanto, as presentes observações valem-se das decisivas contribuições aportadas pela equipe dos projetos de pesquisa *Corpus Lusitanorum de Pace*³ e *De Restitutione*⁴ dirigidos pelo Dr. Pedro Calafate, Professor Catedrático da Universidade de Lisboa, sob a égide do Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa (CFUL).

Em seguida, será necessário suscitar uma questão preliminar de admissibilidade da opinião consultiva em estudo, devido a enorme carga de controvérsia jurídica e política que envolve o contexto fático das consultas postas à apreciação da Corte Interamericana, em particular, no que se refere à situação da ex-presidente do Brasil, Dilma Rousseff, citada pela Comissão Interamericana em sua petição.

Em 2016, Dilma Rousseff perdeu o cargo de Presidente da República, mas sem inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, após ter sido submetida a um julgamento político perante o Senado Federal. Em razão das circunstâncias que envolveram o processo, são levantadas dúvidas sobre a legitimidade do *impeachment* por aqueles que consideram que a ex-presidente sofreu um golpe parlamentar. Sob esta perspectiva, são oferecidos argumentos para que a Corte Interamericana

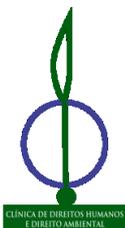
³ O projeto ***Corpus Lusitanorum de Pace***: a contribuição de Portugal para a Escola Peninsular da Paz (séculos XVI e XVII)”, foi desenvolvido entre os anos de 2010 e 2015, com o financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia do Ministério da Educação e Ciência de Portugal (PTDC/FIL ETI/119182/2010).

⁴ O projeto ***De Restitutione***: A Escola Ibérica da Paz e a Ideia de Justiça na Ocupação da América (Século XVI)”, está atualmente em curso, com financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia do Ministério da Educação e Ciência de Portugal (PTDC/MHC-FIL/4671/2014).

pondere sobre a oportunidade e conveniência do exercício de sua jurisdição consultiva, apesar do inegável interesse interamericano na matéria consultada.

No mérito, as presentes observações focarão no sistema constitucional brasileiro de responsabilidade do Presidente da República, no contexto de um sistema de governo presidencialista de coalisão. Na primeira seção será exposto, em abstrato, o sistema constitucional e processual para o afastamento do Presidente da República em casos de crimes de responsabilidade e de crimes comuns cometidos durante a vigência do mandato eletivo. Na segunda e terceira seções serão estudados os casos dos julgamentos políticos dos ex-presidentes Collor de Mello e Dilma Rousseff. Na quarta seção, serão noticiadas as duas tentativas de processo e julgamento do Presidente Michel Temer por crimes comuns denunciados pelo Procurador Geral da República, durante a vigência do seu mandato. Por fim, na quinta seção, será examinado o julgamento da chapa presidencial Dilma-Temer perante o Tribunal Superior Eleitoral brasileiro pela prática de abuso do poder econômico, em meio ao grave esquema de corrupção que vem sendo desvendado pela Operação Lava-jato, durante as eleições de 2014.

Enfim, o esforço argumentativo da parte final destas observações é no sentido de demonstrar, em primeiro lugar, a mecânica do princípio de separação de poderes no contexto do presidencialismo de coalisão brasileiro, seja no caso de julgamento de crimes de responsabilidade, seja no caso de julgamento de crimes comuns do Chefe do Poder Executivo. Em segundo lugar, busca-se comprovar que existe uma preocupação em assegurar o direito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal no marco de julgamentos políticos no Brasil, os quais, se ameaçados de violação ou efetivamente violados pelo Poder Legislativo, estes processos são sindicáveis pelo Poder Judiciário, porém, este não tem competência para moderar as relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo.



Com esse conjunto de estudos as presentes observações buscam contribuir com balizas para que a Corte Interamericana desempenhe sua função consultiva em face das questões formuladas pela Comissão Interamericana sobre democracia e direitos humanos no contexto de julgamentos políticos no continente americano.

II – DAS RAÍZES IBERO-AMERICANAS DA DEMOCRACIA E DOS DIREITOS HUMANOS

É frequente nos nossos dias relativizar a importância da reflexão em torno dos direitos humanos, por se considerar constituir a imposição de um padrão de matriz vincadamente ocidental, ou a “globalização de um localismo”, com desatenção ao valor intrínseco das distintas tradições culturais dos povos do mundo, remetendo, por seu turno, para um paradigma jusnaturalista, supostamente ultrapassado pela dinâmica historicista.

É verdade que o conceito de direitos humanos bem como a ideia da existência de uma ordem de valores comum ao conjunto da humanidade, firmada sobre a tese da unidade do género humano, é uma ideia que emerge na cultura ocidental, e, tal como consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, não deixa de remeter para a admissibilidade de uma ordem moral universal, com inevitável radicação no direito natural, à revelia e, mesmo, em contraciclo como as mais audíveis correntes da filosofia do direito ao longo dos séculos XIX e primeira metade do século XX.

Com efeito, estas correntes doutrinárias foram marcadas pelo positivismo, pelo historicismo e pela defesa do voluntarismo ilimitado dos Estados, as quais, no seu conjunto, consideravam o jusnaturalismo como marca de um passado que o historicismo se encarregou de arrumar num tempo sem retorno, na sua crença de que a história segue sempre uma linha progressiva que vai desatualizando as realidades pretéritas em nome da maior valia das que lhe são posteriores.

No entanto, sem entrar em considerações de pormenor, a verdade é que as aspirações das pessoas e dos povos, no seu núcleo mais fundante, tendem a ser as mesmas. Por detrás da pluralidade das experiências históricas dos povos, por detrás da multiplicidade das culturas humanas, por detrás da espuma dos dias e dos atuais mecanismos consumistas que determinam o crescente império avassalador da obsolescência, veiculado também pela

cultura ocidental, será difícil erguer obstáculos culturais ou historicistas ao encontro dos homens e dos povos em torno de aspirações comuns, apesar dos muitos atentados de que foram e são alvo, e que a mesma história do Ocidente nos documenta em termos tão duros e dramáticos.

A prevalência da vida sobre a morte, da dignidade sobre a humilhação, da integridade física sobre a mutilação e a tortura, da vida socialmente digna sobre “invisibilidade” e a exclusão, da liberdade sobre a escravatura, da paz sobre a guerra, da reparação da injustiça sobre a espoliação, do direito de autodefesa e do direito de resistência à tirania, da importância crescente da sustentabilidade do meio ambiente sobre a morte do planeta são de facto valores que encontramos na tradição ocidental (embora não na totalidade dessa tradição) que de algum modo são ponto de encontro entre as aspirações das pessoas, cuja defesa não põe em causa a riqueza das diversidades culturais da humanidade que são, também elas, condição impreterível de sobrevivência da espécie humana.

Cumprir não esquecer, porém, que, como foi dito, não é difícil encontrar na história do ocidente a defesa de teses contrárias aos valores aqui enunciados.

Com efeito, deixando de lado as trágicas experiências da primeira metade do século XX, a prevalência da guerra sobre a paz foi uma constante no mundo clássico greco-romano, para voltar a ser defendida por Maquiavel, que via na guerra um mecanismo normal de resolução dos conflitos entre os príncipes; a identificação do direito com o Estado, implicando que o direito se considere justo independentemente do seu conteúdo, foi defendida por Thomas Hobbes, que excluía, além do mais, a política externa do contrato social, vendo as relações internacionais à luz do estado de natureza, neste caso de conflito e de luta por hegemonias; a instrumentalização da natureza, reduzida à condição de espaço físico e exterior, legível à luz das ciências exatas, protagonizada por Descartes e Galileu, contribuiu para a consideração da natureza como substância distinta dos destinos humanos; a desigualdade natural entre as raças e a negação da unidade do género humano foi defendida por Voltaire,

que via nos negros uma raça manifestamente inferior por natureza, e que se referia ao “brésilien” como “*un animal qui n’a pas encore atteint le complément de son espèce*”⁵ e, portanto, fora do concerto entre os povos que conseguiram plenificar a sua humanidade; o direito à propriedade da terra foi negado por Jonh Locke aos povos da América do Norte, porque não trabalhavam a terra de modo industrioso e racional como os meticolosos ingleses; o seu compatriota David Hume considerava, por seu turno, que os povos que viviam nos círculos polares e nos trópicos eram inferiores ao resto das espécies e, por conseguinte, incapazes de alcançarem as metas mais elevadas da mente humana; Thomas Jefferson nunca encarou ou admitiu a possibilidade da plena cidadania dos negros na sua nascente pátria americana, tanto quanto será um verdadeiro desafio encontrar algum texto de Lincoln onde expresse, apesar da abolição da escravatura, a completa igualdade natural entre negros e brancos; o próprio Kant, tão louvado pelo seu direito cosmopolita e criação das bases da cidadania universal referia-se aos negros, em concordância com Hume, considerando-os carentes de sensibilidade por natureza, e nos muitos textos que escreveu sobre a raça, nos anos de 1775, 1785 e 1788, concordou com a noção de raças biológicas hierarquizadas⁶. Já Montesquieu que tendo escrito no *Esprit des Lois* que a escravatura era contrária ao direito natural e por isso intrinsecamente má, remata páginas depois, na mesma obra, que seria “impensável que sendo Deus um ser infinitamente sábio tenha dado uma alma, e sobretudo uma alma boa, a um corpo totalmente negro” sendo “impossível supor que [os negros] sejam homens”⁷.

É pois um falso lugar comum dizer que o pensamento ilustrado de certa Europa setecentista, que os fundadores do liberalismo como Locke e do empirismo como Hume, que os apologistas do cosmopolitismo moderno como Kant e da Humanidade como Montesquieu, ou ainda que os campeões da

⁵ Cf. DUCHET, Michèle. *Anthropologie et Histoire au Siècle des Lumières*, Paris, Flammarion, 1971, p. 249.

⁶ BERNASCONI, R. “Kant as an Unfamiliar Source of Racism” in J.K Ward, T.L. Lott (eds.), *Philosophers on Race: Critical Essays*, Oxford, 2002, pp. XVII e XVIII.

⁷ MONTESQUIEU. *De l’Esprit des Lois*, Paris, Garnier, sd, Livro XV, cap. V.

razão ilustrada e inimigos do obscurantismo eclesiástico como Voltaire possam considerar-se defensores da liberdade e igualdade de todos os homens, na grandeza do mundo já então conhecido. Foram-no, ao contrário, Diderot e, em certo sentido Buffon, autores pouco lidos e pouco falados.

Já no século XIX a situação será bem pior. A afirmação da superioridade da raça ariana, veiculada sobretudo pelos intelectuais franceses, que depois tanto aproveitará à unidade alemã e posteriormente à ascensão do nazismo, teve as consequências que se conhecem.

Nessa mesma linha, a defesa do paralelismo entre a ontogénese e a filogénese, obrigava todas as raças, todos os povos e todas as nações a caberem no estreito caminho evolutivo de um padrão eleito como sendo o da humanidade progressiva. Por isso, nos finais do século XIX, o intelectual brasileiro Sílvio Romero, discípulo de Spencer, criticava o estreito transformismo do mestre, perguntando “Qual é porém, no desenvolvimento das raças humanas, a que serve de modelo? Qual é nessa esfera o tipo que possa servir de paradigma? Qual a forma clássica que se deva reproduzir? ...nesta incerteza, neste caos, é verdadeiramente uma fantasia virem-nos falar de uma lei da repetição de um tipo”⁸.

Em sentido contrário ao eminente intelectual brasileiro, e na mesma altura, o português Oliveira Martins, um dos mais importantes intelectuais portugueses desta segunda metade de Oitocentos, escrevia um livro intitulado O Brasil e as Colónias, em que criticava as teses jusnaturalistas do Renascimento ibérico e afirmava: “O espiritualismo cristão fazia crer que por virtude de uma alma sempre irmã, aninhada dentro do corpo de indivíduos de cor e formas diversas, todos os homens eram uma e a mesma coisa. O princípio da identidade em Jesus Cristo, pregado nos primeiros tempos cristãos, ‘para o grego e para o bárbaro’, estendiam-no agora os jesuítas e a Igreja ao negro e ao índio. A natureza das coisas rebelava-se decerto contra

⁸ ROMERO, Sílvio. Ensaio de Filosofia do Direito (1895), Ed. de Luis Washington Vita, Rio de Janeiro, 1921, p, 585-7.

esta piedosa noção”⁹. Noção piedosa, portanto, e, no dizer de Oliveira Martins, contrária à natureza das coisas propagada e defendida por homens ingênuos e desconhecedores da hierarquia qualitativa das raças humanas.

Companheiro de geração de Oliveira Martins e crítico direto de Sílvio Romero, foi Teófilo Braga, um dos primeiros presidentes da República Portuguesa, proclamada em 1910, figura cimeira da filosofia positivista, que enunciava assim a sua concepção da Humanidade: “as raças inferiores tendem a desaparecer perante as superiores” rematando adiante que os arianos “subsistirão como raça única em toda a terra”¹⁰ (História Universal. Esboço de Sociologia Descritiva, Porto, 1879). Em ambos os casos, o mestre era o francês Gobineau.

O passo seguinte e mais tremendo foi dado pela Alemanha em luta pela constituição da sua unidade: a junção entre a teoria das raças com a teoria da nacionalidade. Estavam preparados os ingredientes da catástrofe.

A tradição em que se inscreve a luta pelos direitos humanos, quer dizer, pela afirmação da liberdade e igualdade natural entre os homens, num renascimento constante do direito natural, não é, pois, a marca da cultura ocidental, é antes uma das linhas que nessa cultura, a muito custo, se foi afirmando, em contextos minoritários e em conflito aberto seja com interesses políticos económicos seja com tradições filosóficas, nomeadamente aquelas que, muito simplisticamente, são consagradas como obreiras da tolerância e do universalismo.

Servem estas palavras para dizer que a história dos direitos humanos e a luta pela unidade do género humano é bem mais complexa e dramática e remete também para outras fontes, também elas muitas vezes silenciadas ou ignoradas.

⁹ OLIVEIRA MARTINS. *O Brasil e as Colónias Portuguesas*, Lisboa, Livraria Sá da Costa, 1987, p. 30.

¹⁰ BRAGA, Teófilo. *História Universal. Esboço de Sociologia Descritiva*, Lisboa, Nova Livraria Internacional, 1878, p. 55.

Não é, pois, correta, a visão mais consagrada da história dos direitos humanos, que filia a sua emergência na tradição liberal e nas grandes revoluções políticas de Setecentos.

Muito antes desses movimentos e obras que a comum narrativa histórica ocidental consagrou, os teólogos e canonistas do século XII foram conciliando a ideia mais antiga de lei natural, que preceituava ao homem um conjunto firme e estável de obrigações para consigo, para com os outros e para com Deus, com uma ideia cada vez mais enraizada de direitos naturais subjetivos inerentes à pessoa humana, individualmente considerada, cuja vigência se projetava aquém e além do voluntarismo dos príncipes.

Postularam, pois, que as ideias de que lei natural e direitos naturais subjetivos do indivíduo – entendidos como poder, faculdade ou liberdade para agir -- eram confluentes e não excludentes.

Desde o esforço dos canonistas do século XII, como mostrou Brian Tierney, o conceito de direito natural tanto abarcava as regras de conduta correta prescritas pela lei natural, como as lícitas reivindicações e poder inerente aos indivíduos, traduzidos em termos de direitos naturais subjetivos¹¹. Conciliava-se uma perspectiva objetivista da lei e da justiça natural, com uma dimensão subjetiva inerente ao poder ou faculdade dos indivíduos para agirem em torno de legítimas reivindicações. Havia um *ius naturale*, uma justiça natural fundada na lei natural como participação da lei divina na razão finita dos homens, mas havia também uma doutrina de direitos naturais inerentes a cada pessoa humana, pois que a justiça natural teria que passar a incluir um conceito de direitos individuais, com a condição, porém, de não cairmos no individualismo estrito, o “*selfish individualism*”. Para estes autores os direitos dos seres humanos não se incompatibilizavam com o bem comum, que não era a soma dos interesses individuais, mas a finalidade da natureza social dos homens, traduzida em termos de justiça e paz.

¹¹ TIERNEY, Brian. The Idea of Natural Rights – Origins and Persistence. In: *Northwestern Journal of International Human Rights*. Volume 2, primavera de 2004. p. 6.

Os autores cristãos da idade média assimilaram as teses aristotélicas sobre a natural sociabilidade humana, um apetite social natural, que transformava a sociedade não no resultado do medo que cada um teria dos demais (como em Hobbes) nem num sistema mais aperfeiçoado de proteção da propriedade individual (como em Locke), mas na condição de realização da natureza humana, na sua plenitude histórica e terrena.

Neste âmbito não se considerava o indivíduo isoladamente, como fonte de direitos desligados de um quadro de deveres para com a sociedade em que naturalmente se integrava e que para ele representa uma ordem objetiva que deveria ser apetecida.

Um dos primeiros direitos naturais subjetivos, entendidos como faculdade, força ou poder para agir, inerentes a cada indivíduo, já desde o século XII e antes de Guilherme de Ockam, era o direito de usufruir do que não é seu, com a finalidade de preservar o valor da vida. Quer dizer, em situação de necessidade extrema, que colocasse em causa a preservação da vida, os pobres poderiam apropriar-se de bens que não eram seus, desde que em tal ato não colocassem o seu original proprietário na mesma situação de necessidade. Tratava-se, pois, do direito natural de uso do que não é seu, para defesa do valor universal da vida, o qual, neste caso se sobrepunha a outro direito subjetivo: o direito de propriedade. Sublinhe-se, no entanto, que tal direito não poderia pôr em causa igual direito do legítimo proprietário, como pessoa que era, incidindo apenas sobre o “supérfluo alheio”, quer dizer sobre o que não colocaria o legítimo proprietário também em situação de extrema necessidade.

Este direito ganhou uma expressão muito vincada no século XIII, na *Suma Teológica* de São Tomás de Aquino (1225-1274), e era a consagração da doutrina bíblica sobre o destino universal dos bens, dizendo São Tomás que, em necessidade extrema todas as coisas eram comuns.

Na verdade, a apropriação individual dos bens, na tradição cristã medieval e tomista, não era de direito natural preceptivo, quer dizer: por direito natural, todas as coisas eram comuns, mas o direito natural não impunha ou

preceituava que tal comunidade dos bens permanecesse para sempre, pois concedia ou permitia que esta condição inicial pudesse ser alterada pelas exigências da razão, na diversidade das condições históricas da vida humana.

Em face da inicial comunidade dos bens, o direito natural deixava à decisão dos homens a possibilidade de a alterarem ou modificarem, mediante acordo ou pacto, ainda que virtual, no sentido da divisão e apropriação individual ou de grupo, inscrevendo tal decisão no âmbito do direito das gentes. Portanto, o direito natural concedia (direito natural concessivo ou permissivo) aos homens o direito de agirem em sentido diferente, de acordo com as exigências históricas, num quadro de racionalidade e liberdade.

Esta tese, como se compreende, também não foi inócua do ponto de vista da afirmação dos direitos naturais subjetivos inerentes aos indivíduos, nomeadamente o direito ao domínio de propriedade, mas com responsabilidade social e com reconhecimento do valor superior da vida humana.

Após o pecado, fragilizada a virtude cardeal da temperança, os homens terão decidido dividir as coisas, mediante acordo (quase sempre virtual), tal como se lia na Bíblia nas palavras de Abraão a seu sobrinho Lot: “Eis aí a vista de toda a terra. Rogo-te que não haja querela entre nós. Se fores pela esquerda eu irei pela direita” (Gen. 13). E este direito, entendido como domínio de propriedade, era comum a todos os homens e a todos os povos, independentemente da raça, coordenadas geográficas ou desenvolvimento civilizacional.

A par do domínio de propriedade, consagrado e institucionalizado pelo direito das gentes com base no direito natural concessivo, e, portanto, comum e igual para o conjunto da humanidade, consagrava-se ainda o direito ao domínio de jurisdição, quer dizer, a legitimidade das soberanias de todos os povos do mundo, independentemente da fé, da raça e da cultura.

O papa Inocêncio IV (1195-1254) foi porventura o primeiro teólogo jurista, pouco antes de São Tomás, a afirmar a universalidade do direito ao

domínio de jurisdição e propriedade, que não era uma prerrogativa ocidental ou cristã, mas um direito de todos os indivíduos, povos e comunidades à escala do mundo até então conhecido. A igualdade natural do domínio de jurisdição e propriedade transformava-o num direito universal, comum ao conjunto dos homens.

Estas aporções medievais foram largamente potenciadas pela primeira globalização protagonizada pelos povos da Península Ibérica, ao alargarem em muito o âmbito de consideração objetiva da grandeza do mundo e da diversidade dos povos.

É neste contexto que emerge a Escola Ibérica da Paz (séculos XVI e XVII), inicialmente na Universidade de Salamanca, com Francisco de Vitoria e Domingo de Soto, depois nas universidades de Coimbra e Évora com Francisco Suárez, Martín de Azpilcueta, Martín de Ledesma, Luis de Molina, Fernando Pérez e outros.

Trata-se de uma verdadeira escola de pensadores ibéricos que nasceu nas principais universidades de Espanha e Portugal no Renascimento, abarcando o esforço dos juristas-teólogos que, a partir das suas cátedras nas universidades de Salamanca, Coimbra e Évora, ou a partir do seu magistério na América, quase sempre como missionários, se debruçaram sobre as condições de legitimidade ou ilegitimidade da construção dos impérios dos países ibéricos, pensando, por isso, os direitos dos indivíduos e os direitos dos povos muito para além do mundo em que se moveram e sobre que pensaram os seus antecessores medievais.

O fio condutor do pensamento de todos eles a respeito do império está de acordo com o preceito bíblico “*farás o que é justo de maneira justa*” (Dt, 16-20). Neste contexto, intentaram a conciliação do *jus* com o império, transformando-o numa expectativa jurídica, quer dizer: dependente de um pacto entre povos e príncipes livres, sem medo, sem dolo e sem ignorância.

Logo era preciso pensar um justo império, assente em títulos legítimos de aquisição do poder entre os homens livres e iguais em direitos, que, por serem naturais, eram comuns a todos, independentemente de raça ou credo.

A procura deste ideal de justiça, atinente tanto aos fins como aos meios, conduziu estes mestres renascentistas, confrontados com a conquista e colonização da América, à formulação de um conjunto de normas e princípios de direito natural em que se alicerçavam não já apenas ou sobretudo deveres que a lei natural estabelece, mas também direitos naturais dos indivíduos e dos povos, firmando uma ligação estreita entre direitos humanos (termo que não utilizam) e direitos dos povos, num quadro que nem se limitava às fronteiras dos reinos ou dos estados soberanos nascentes nem se circunscrevia à abordagem estritamente individualista desses direitos, pois estava aberto à natureza de entidades coletivas ou comunidades formadas pelos homens, e à pluralidade das formas de governo em que se desdobravam as soberanias indígenas. Neste contexto, ensinava-se em Salamanca e Coimbra, no século XVI, que o poder natural que tinham os homens para ditar leis civis era igualmente válido para pagãos e não cristãos e que o poder dos príncipes pagãos não era de menor nem distinta natureza do poder dos príncipes cristãos. Logo, em matéria de soberania e liberdade valia tanto a coroa de penas como a de ouro e tanto o arco como o cetro.

De facto, entre estes direitos naturais do homem e das comunidades defendidos pelos autores desta escola ibérica, estão o direito à vida e à integridade física, o domínio sobre si próprio negando a tese aristotélica sobre a escravatura natural (embora admitindo a escravatura legal), o domínio de propriedade exercido tanto pública como privadamente, o domínio de jurisdição, no sentido de autodeterminação política dos povos e das comunidades no quadro da igualdade natural das várias soberanias do orbe, razão porque o imperador não podia considerar-se senhor do mundo, o dever dos príncipes de se submeterem às leis civis e ao direito das gentes, o direito de resistência passiva e ativa tanto dos indivíduos como das comunidades em face da tirania, o direito de viajar, de peregrinar e de viver em territórios

estrangeiros desde que se não prejudicassem os nacionais dessas terras (*jus peregrinandi* e o *jus communicationis*), quer dizer, um direito de hospitalidade universal que assiste a qualquer homem estrangeiro, o direito de estabelecer livremente relações comerciais (*jus commercii*) entre as gentes, em normas reguladas pelo justo preço e pela justiça comutativa.

No plano da religião e da pregação, dado que se está a falar de teólogos juristas católicos, defenderam o direito dos povos a não aceitarem o cristianismo caso lhes fosse proposto, e, nalguns casos, reconheceram também o direito dos povos a nem sequer permitirem que tal proposta ou que tal pregação viesse a concretizar-se, considerando que a recusa em permitir a pregação, mesmo tratando-se de direito concedido diretamente por Cristo aos Apóstolos quando os enviou a pregar a todas as nações, não era título legítimo de guerra e de quebra da paz, por implicar a utilização de argumentos que estavam para além do âmbito estrito da razão natural, quer dizer, por ser direito, em certo sentido, sobrenatural e porque o papa não tinha autoridade nem política nem espiritual sobre os que não receberam livremente o batismo. Por outras palavras, tratava-se de um direito que Cristo concedera aos cristãos, mas que não era passível de ser demonstrado aos povos estranhos ao universo da cultura cristã, razão porque não poderia por si só justificar a guerra.

Como pano de fundo, pairava um conceito de Humanidade e de género humano, ideia reguladora de um princípio de solidariedade nas relações entre os homens, os povos e os Estados emergentes. A esta luz, a política externa dos Estados não ficava excluída do princípio de solidariedade e de justiça cosmopolita que, ao situar-se acima do poder e da soberania, pretendia regular a comunidade internacional.

Para os autores da Escola Ibérica da Paz, de Vitoria a Suarez, a soberania dos príncipes era sempre relativa, pois deveria estar subordinada ao direito natural e ao direito das gentes, como normas de vocação universal hierarquicamente superiores à volição dos príncipes ou ao voluntarismo dos Estados.

Por esta via se afirmou a supremacia da razão da Humanidade sobre a razão de Estado e se ergueu um direito das gentes não estatocêntrico, mas antropocêntrico, pensando uma Humanidade unida em torno de princípios e regras morais universais, inscritas na *recta razão* e fonte material de todo o direito. No estado histórico em que se encontrava a Humanidade, ela estava certamente dividida em Estados, mas tal divisão não protagonizava um *jus inter gentes* fragmentário protegido pelo consentimento dos poderosos ou pela influência unilateral dos mais fortes. Se o *jus gentium* tinha por sujeitos diretos os Estados, o direito natural tinha por sujeito direto a Humanidade. E como o *jus gentium* ou era uma explicitação histórica do direito natural, ou um conjunto de normas consagradas pelos costumes universais ou quase universais dos povos, não podendo em qualquer caso deixar de ser pensado em harmonia com o *jus naturale*, a vocação universalista deste pensamento, não pode deixar de ser tida em conta quando voltamos hoje a equacionar os grandes problemas da Humanidade como um todo, na riqueza das diversidades humanas.

Já não se trata, certamente de postular o regresso dos pressupostos teóricos de matriz aristotélica e teológica, mas permanece válido o desafio que esses teólogos juristas nos colocaram: o da existência de uma ordem de valores superiores ao poder de disposição dos Estados, que transformam as pessoas não em objetos de direitos que os soberanos eventualmente lhes concedam, mas em sujeitos donde emergem diretamente direitos fundamentais, entendidos como naturais, por não estarem na disponibilidade do Estado, mas cuja concretização exige o concurso das leis e da jurisprudência, ou seja, exige o concurso da vontade dos Estados, que não é uma vontade arbitrária ou ilimitada, pois se considera limitada pelo reconhecimento de uma ordem universal, construída com base nas aspirações comuns das pessoas e dos povos, e cuja satisfação exige o concurso da vontade de todos, em obediência a critérios de racionalidade em que todos comungamos.

III – DA ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, é de fundamental importância o estabelecimento de uma distinção entre as competências consultiva e contenciosa da Corte. A primeira difere da segunda uma vez que não existem “partes” envolvidas no procedimento consultivo, tampouco litígio a se resolver. Outra distinção é quanto ao fato da jurisdição consultiva da Corte poder ser provocada por todos os Estados-membros e órgãos principais da OEA. Quanto à competência consultiva, o seu único propósito é a interpretação da Convenção Americana ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos¹².

A presente consulta foi submetida à Corte pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, fazendo uso da faculdade que lhe é dada pelo artigo 64.1 da Convenção, o qual estabelece:

Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires¹³.

Em específico, o objeto da solicitação de opinião consultiva em tela trata da “democracia e direitos humanos no contexto de julgamentos políticos”, nos termos a seguir apontados pela Comissão Interamericana em sua petição:

¹² Corte IDH. *Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos* (Art. 51 Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-15/97 de 14 de novembro de 1997. Série A Nº 15, par. 25;

¹³ O capítulo VIII, artigo 53, alínea d), da Carta da Organização dos Estados Americanos, estabelece que a Comissão Interamericana é um dos órgãos da OEA. Sendo assim, constitui parte legítima para a propositura de opinião consultiva.

“2. A presente solicitação de Parecer Consultivo tem por finalidade permitir que a Corte se aprofunde sobre a relação inextricável entre democracia e direitos humanos, especificamente nas hipóteses em que haja mudança do Executivo, em circunstâncias que coloquem em dúvida sua legitimidade ou o princípio de separação de poderes, inclusive a realização de um julgamento político de um Presidente ou de uma Presidenta democraticamente eleitos, em condições que suscitem fortes questionamentos sobre as salvaguardas do devido processo.”

Sendo assim, cumpre saber, antes de mais nada, se a solicitação de opinião consultiva em questão está de acordo com os requisitos formais e materiais de admissibilidade. No que tange aos requisitos formais, previstos nos artigos 70 e 71 do Regulamento da Corte, é possível notar que as exigências estão sendo devidamente observadas, tendo em vista que as perguntas estão formuladas com precisão, mediante especificação das disposições que devem ser interpretadas, indicação das considerações que a originam e fornecimento do nome e do endereço do agente.

Ocorre, no entanto, que o mero preenchimento dos requisitos formais para a formulação de uma consulta não implica na obrigação da Corte em responder as perguntas realizadas¹⁴. Assim sendo, faz-se necessária a análise de requisitos não somente formais, como também materiais, de modo a superar o mero formalismo que impediria considerar perguntas de inegável interesse jurídico para a proteção e promoção dos direitos humanos¹⁵.

¹⁴ Corte IDH. *Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos* (Art. 51 Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-15/97 de 14 de novembro de 1997. Série A N° 15, par. 31;

¹⁵ Corte IDH. *Obrigações estatais com relação à mudança de nome, à identidade de gênero e aos direitos derivados de um vínculo entre casais do mesmo sexo* (Interpretação e alcance dos

Já no que se refere aos requisitos materiais, a Corte, ao longo de seu desenvolvimento jurisprudencial, estabeleceu certos critérios para a admissão de uma petição, quais sejam: a) não deve encobrir um caso contencioso ou pretender obter prematuramente um pronunciamento sobre um tema que pode eventualmente ser submetido à Corte através de um caso contencioso; b) não deve procurar a resolução de questões fáticas, mas sim desentranhar o sentido, propósito e razão das normas internacionais sobre direitos humanos e, sobretudo, auxiliar os Estados-membros e órgãos da OEA para que cumpram de maneira cabal e efetiva suas obrigações internacionais; c) não deve ser utilizada como um mecanismo para obter um pronunciamento indireto de um assunto em litígio ou controvérsia a nível interno; d) não deve ser utilizada como um instrumento de debate político interno¹⁶.

Feitas essas considerações, demonstra-se oportuna a análise de certos aspectos materiais que precisam ser enfrentados antes de se adentrar na análise da consulta propriamente dita, particularmente, no que se refere ao caso do julgamento político procedido contra a ex-presidente Dilma Rousseff, no Brasil, que levou a perda do cargo decretada pelo Senado Federal, citado nos parágrafos 9, 56 e 57 da petição de solicitação de opinião consultiva formulada pela Comissão Interamericana, levando em consideração os critérios estabelecidos pela Corte Interamericana acima elencados.

Quanto aos itens a e b, analisados em conjunto por conveniência, a Corte entende que em certas ocasiões, uma resposta às perguntas solicitadas em uma opinião consultiva pode trazer como resultado uma solução de maneira encoberta de litígios ainda não submetidos à Corte sem que as vítimas tenham oportunidade de manifestar-se no processo, o que distorce o sistema

artigos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 e 24 em relação ao artigo 1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-24/17 de 24 de novembro de 2017. Série A Nº 24, par. 20.

¹⁶ Corte IDH. *Solicitação de opinião consultiva rechaçada apresentada pelo Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de junho de 2016.

instituído pela Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Cabe ressaltar que o procedimento contencioso é, por definição, uma oportunidade em que os assuntos são discutidos e confrontados de uma maneira muito mais direta que no processo consultivo, em que não se pode privar naquele a participação dos indivíduos envolvidos¹⁷.

Não obstante, a Corte compreende que a sinalização de exemplos em uma solicitação de opinião consultiva serve ao propósito de se referir a um contexto particular e para ilustrar as distintas situações que podem surgir sobre a questão jurídica objeto da opinião consultiva, sem que isso implique que o Tribunal esteja emitindo um pronunciamento jurídico sobre a situação levantada nos referidos exemplos¹⁸.

Ocorre que, em 2016, um grupo de 4 (quatro) membros do Poder Legislativo brasileiro¹⁹, todos do Partido dos Trabalhadores (PT)²⁰, apresentou denúncia perante a Comissão Interamericana solicitando medidas cautelares para a proteção de seus próprios direitos, bem como os da então presidente do Brasil, Dilma Rousseff, os quais alegam terem sido violados. Ademais, pleiteiam posterior pronunciamento quanto à admissibilidade e mérito do caso.

O objeto da petição era o julgamento político realizado contra ela no Brasil, o qual, naquele momento, estava sendo submetido à apreciação do Senado após deliberação prévia da Câmara dos Deputados. Os peticionantes

¹⁷ Corte IDH. *Compatibilidade de um projeto de lei com o artigo 8.2.h da Convenção Americana de Direitos Humanos*. Parecer Consultivo OC-12/91 de 6 de dezembro de 1991. Série A No. 12, par. 28;

¹⁸ Corte IDH. *Obrigações estatais em relação ao meio ambiente no marco da proteção e da garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal* (Interpretação e alcance dos artigos 4.1 e 5.1 em relação com os artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A No. 23, par. 27.

¹⁹ Nominalmente, Wadih Nemer Damous Filho, deputado federal; Luiz Paulo Teixeira Ferreira, deputado federal; Telmário Mota de Oliveira, senador; Paulo Roberto Severo Pimenta, deputado federal.

²⁰ Partido político do qual a ex-presidente do Brasil, Dilma Vana Rousseff, também fazia parte.

alegaram que o procedimento em tela ocorreu mediante violações a diversos artigos da Convenção, dentre os quais: não discriminação (art. 1.1); garantias judiciais (art. 8); princípio da legalidade (art. 9); direitos políticos (art. 23.2); proteção judicial (art. 25); todos eles isoladamente, bem como em conjunto com os artigos 1 e 2 da Convenção.

Diante disso, resta identificar se a existência de tal petição inviabilizaria a resposta às indagações da Comissão Interamericana, sob o argumento de que se estaria obtendo uma solução encoberta por meio de uma opinião consultiva, haja vista tratarem da mesma matéria. Quanto a isso, a Corte entende que sua competência consultiva não deve, em princípio, ser exercida por meio de especulações abstratas, sem uma previsível aplicação a situações concretas que justifiquem o interesse de que se emita uma opinião consultiva²¹. Em complementariedade, entende que o fato único de existirem petições perante a Comissão relacionadas com o tema da consulta não resulta suficiente para que ela se abstenha de responder as perguntas submetidas à sua apreciação²².

No entanto, é importante aqui retomar a petição apresentada pelos membros do Legislativo brasileiro para que determinados pontos sejam levados em consideração. Observando-a em conjunto com a solicitação de opinião consultiva apresentada pela CIDH, é possível notar que os artigos indicados como supostamente violados na denúncia coincidem com aqueles que a Comissão solicita interpretação, quais sejam, 8º, 9º, 23 e 25 da CADH.

²¹ Corte IDH. *Obrigações estatais com relação à mudança de nome, à identidade de gênero e aos direitos derivados de um vínculo entre casais do mesmo sexo* (Interpretação e alcance dos artigos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 e 24 em relação ao artigo 1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-24/17 de 24 de novembro de 2017. Série A Nº 24, par. 20.

²² Corte IDH. *Obrigações estatais em relação ao meio ambiente no marco da proteção e da garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal* (Interpretação e alcance dos artigos 4.1 e 5.1 em relação com os artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A No. 23, par. 26; Corte IDH. *Condição jurídica e direitos dos imigrantes indocumentados*. Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A No. 18, par. 62.

Ora, diante disso cabe a indagação se a Corte não estaria mesmo encobertando um caso concreto por meio de uma opinião consultiva caso aceite responder as perguntas solicitadas. A semelhança do contexto fático e dos artigos invocados na petição e na solicitação feita pela CIDH refuta o que é apresentado pelo referido órgão da OEA quando alega, na presente requisição²³, que mediante os referidos casos (envolvendo os Estados do Brasil, Paraguai e Honduras – todos versando sobre o mesmo objeto) não se poderia responder as perguntas formuladas, sob o argumento de que estas excedem amplamente o objeto dos casos mencionados. Em complemento, pelas mesmas razões, não se sustenta a tese de que constitui mera enunciação de exemplo, a título ilustrativo.

Logo, é possível deduzir que a aceitação desta solicitação de opinião consultiva implicaria no desvirtuamento do sistema instituído pela Convenção Americana. De forma flagrante, a importante competência contenciosa da Corte, singular no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, estaria sendo utilizada para encobertar um assunto litigioso que está sob apreciação da Comissão e que, no futuro, pode ser submetido à Corte, momento em que seria discutido de forma bem mais precisa e especificada.

No que se refere aos itens c e d, aqui analisados de forma conjunta, a Corte entende que ao se examinar uma solicitação de opinião consultiva é necessário ter cautela para se assegurar que sua jurisdição consultiva não será utilizada como um instrumento de solução indireta de um litígio ou de intromissão em um debate político em curso no interior dos Estados. Tal preocupação se justifica porque o envolvimento em tais disputas poderia afetar o papel que lhe é concedido pela Convenção Americana de Direitos Humanos²⁴.

²³ Corte IDH. *Solicitação de opinião consultiva apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. 13 de outubro de 2017, par. 60.

²⁴ Corte IDH. *Proposta de modificação da Constituição Política da Costa Rica relacionada com a naturalização*. Parecer Consultivo OC-4/84 de 19 de janeiro de 1984. Série A No. 4, par. 30.

À vista disso, cabe aqui mencionar a solicitação de opinião consultiva feita pelo Secretário-Geral da OEA, datada de 23 de junho de 2016, a qual foi rechaçada. O objeto da referida solicitação era justamente aferir quais critérios a Corte considerava adequados para a garantia do devido processo legal em um julgamento político de uma autoridade nacional, notadamente no que se refere à presunção de inocência e à garantia de imparcialidade, dessa maneira, tratando do mesmo objeto da presente solicitação²⁵.

Em seu pedido, o Secretário-Geral realizou indagações diretamente relacionadas ao caso da ex-presidente Dilma Rousseff, conforme se visualiza, *in verbis*:

[...] el Secretario General señaló que “[e]s muy importante que com carácter absolutamente urgente” la Corte se refiera a “la legalidad de las causas invocadas para realizar el Juicio Político a la Presidente Dilma Rousseff [y sobre los] posibles vicios de derecho ocurridos en la sesión de la Cámara de Diputados que aprobó el documento de la Comisión Especial, de la vinculación de los votos de los diputados a motivos ajenos a la denuncia sometida a consideración de la Cámara así como de la[s] circunstancias partidarias que inhibieron a legisladores a tomar posición conforme a sus propias convicciones personales”, añadiendo que “[l]a opinión de es[t]e cuerpo es absolutamente relevante a los efectos de las decisiones que deb[e] tomar conforme las obligaciones que establece la Carta Democrática Interamericana para el Secretario General conforme a su artículo 20²⁶.

Frente à solicitação, a Corte optou por rechaçá-la, por dois motivos em específico. O primeiro diz respeito à consideração de que tal opinião consultiva poderia se constituir em um pronunciamento prematuro sobre o tema ou

²⁵ Corte IDH. *Solicitud de opinión consultiva rechaçada apresentada pelo Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de junho de 2016, par. 2.

²⁶ Corte IDH. *Solicitud de opinión consultiva rechaçada apresentada pelo Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 23 de junho de 2016, par. 4.

assunto em questão, o qual poderia ser, posteriormente, objeto de um caso contencioso, o que reitera o apresentado nos itens a) e b). O segundo motivo, de especial interesse aos itens c) e d), acima transcritos, refere-se à possibilidade de uma resposta à consulta solicitada implicar em um posicionamento sobre um assunto ainda não resolvido no âmbito interno.

É válido ressaltar que quando tal solicitação de opinião consultiva foi apresentada à Corte, o julgamento da ex-presidente Dilma Rousseff ainda estava pendente perante o Senado Federal. Com base nisso, seria possível afirmar que quando a Corte aponta ser esse um assunto não resolvido no âmbito interno, a razão seria por não ter havido, até aquele momento, o julgamento em definitivo da ex-presidente.

No entanto, uma sentença não põe fim a um debate político interno. Ainda que no atual momento já tenha sido exarada a decisão do Senado Federal, o qual optou pela decretação da perda do cargo de Presidente da República em desfavor de Dilma Rousseff, mas sem a inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos, não é cabível a afirmação de que a controvérsia a respeito da legitimidade e constitucionalidade do processo de impeachment da ex-presidente tenha chegado ao fim.

Ainda hoje, tal assunto é objeto de grande controvérsia no Brasil. Na seara do Direito, essa constatação se torna nítida ao se analisar a opinião de diversos doutrinadores brasileiros a respeito do procedimento de impeachment, que não chegam a um consenso quanto à constitucionalidade e à legalidade do ato. Isso se torna nítido diante da ocorrência de protestos organizados por juristas contra o impeachment²⁷, entrevistas concedidas por ilustres doutrinadores, como é o caso de Fábio Konder Comparato, rechaçando o procedimento²⁸, artigos²⁹, bem como posicionamentos a favor, veiculados por

²⁷ CONSULTOR JURÍDICO. Contrário ao impeachment, grupo de juristas faz ato em apoio a Dilma. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mar-22/grupo-juristas-planalto-manifestar-impeachment>> Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.

²⁸ JORNAL DO BRASIL. Processo de impeachment foi grosseiramente forjado, diz Fabio Konder. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2016/04/26/processo-de->

meio de pareceres e manifestações de professores universitários e ex-ministros da Suprema Corte nacional³⁰.

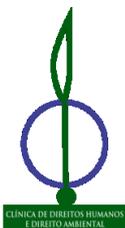
Somado a isso, e mais importante ainda, existem inúmeras ações ajuizadas no âmbito interno questionando, de alguma forma, o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, conforme tabela abaixo.

MANDADOS DE SEGURANÇA	DATA DE PROTOCOLO	ASSUNTO
MS 33837	10/10/2015	Tese: Descumprimento do procedimento do impeachment. MS impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, praticado na forma da Questão de Ordem 105/2015, a respeito do trâmite de eventual processo e julgamento por crime de responsabilidade contra a Presidenta da República. LIMINAR FOI DEFERIDA PARA: “determinar a suspensão da eficácia do decidido na Questão de Ordem nº 105/2015, da Câmara dos Deputados, bem como dos procedimentos relacionados à execução da referida

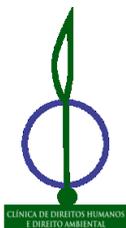
[impeachment-foi-grosseiramente-forjado-diz-fabio-konder/](#)> Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.

²⁹ CONSULTOR JURÍDICO. Não há elementos jurídicos para impeachment de Dilma, rebatem juízes. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-fev-04/nao-elemento-juridico-impeachment-dilma-dizem-advogados>> Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.

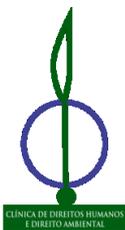
³⁰ CONSULTOR JURÍDICO. Há elementos jurídicos para admissão de impeachment de Dilma, diz Ives Gandra. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-fev-02/elementos-juridicos-impeachment-dilma-ives-gandra>> Acesso em: 17 de fevereiro de 2018; CÂMARA DOS DEPUTADOS. Juristas pró-impeachment de Dilma defendem legalidade do processo. <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507012-JURISTAS-PRO-IMPEACHMENT-DE-DILMA-DEFENDEM-LEGALIDADE-DO-PROCESSO.html>> Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.



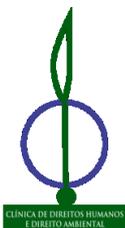
		decisão pela autoridade impetrada”	
MS 34130	14/04/2016	Teses: Nulidades e Direito de Defesa. A Presidenta da	



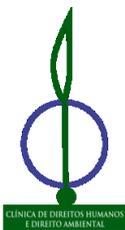
		<p>República, representada pelo Advogado-Geral da União, impetrou MS, contra atos do Presidente da Câmara dos Deputados, tendo em vista a prática de diversos atos em total afronta às garantias dos acusados decorrentes do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal e reafirmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378. Violações: (I) ausência de notificação da impetrante da realização de —esclarecimentos sobre a denúncia; (II) indeferimento de reabertura de prazo para a defesa manifestar-se acerca dos esclarecimentos; (III) negativa do direito de voz a seu defensor, na sessão no dia 6 de abril de 2016, quando realizada a leitura do relatório produzido pelo deputado federal Jovair Arantes. Acrescenta ter sido juntado aos autos do processo documento absolutamente estranho ao objeto da denúncia.</p>
--	--	--



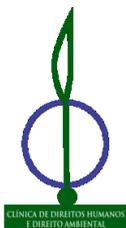
--	--	--	--



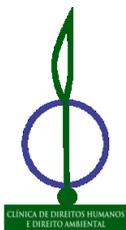
MS 34131	14/04/2016	<p>Tese: Extrapolação do objeto. Deputado Jovair Arantes, relator do processo na Comissão Especial, não ficou adstrito aos termos do juízo de admissibilidade feito pelo Presidente da Câmara extrapolou a matéria do processo.</p> <p>FOI JULGADO EXTINTO POR AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CUSTAS</p>



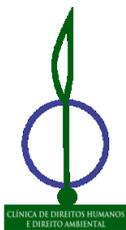
--	--	--	--



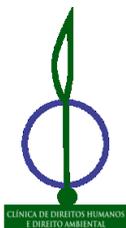
MS 34133	14/04/2016	Tese: Usurpação de competência. Sustenta violação por parte da Câmara dos Deputados das prerrogativas constitucionais do Congresso Nacional de julgar as contas da Presidência da República, uma vez que aceita como passível de configuração de crime de responsabilidade, a prática de atos de execução orçamentária qualificados como pedaladas fiscais no ano de 2015, mesmo antes de o Congresso Nacional ter julgado as contas da Chefe do Poder Executivo. A competência para julgamento das contas anuais do Presidente da República, nos termos do art. 49, IX, da Constituição, é da competência exclusiva do Congresso Nacional.
MS 34181	05/05/2016	Tese: Encaminhamento de voto pelos partidos antes da votação na Câmara. Na sessão da Câmara dos Deputados realizada no dia 17/4/2016, foi concedido um minuto para que cada líder realizasse o encaminhamento das respectivas bancadas partidárias, descumprindo



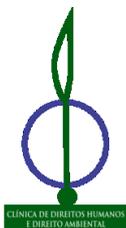
		vedação prevista no referido artigo 23 da Lei nº 1.079/1950, o qual estabelece: Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação. (violação art. 8.1 do Pacto de São Jose da Costa Rica).
MS 34193	10/05/2016	Teses: desvio de poder, quebra do devido processo legal, desrespeito ao princípio da imparcialidade dos julgadores. Requereu a defesa o deferimento de liminar para —suspender a validade da autorização concedida pela Câmara dos Deputados para instauração de processo de crime de responsabilidade contra a impetrante e a conseqüente suspensão de todos os atos relacionados à Denúncia nº 1, de 2016, no Senado Federal, até o julgamento do mérito do presente mandado de segurança. No mérito, o reconhecimento de que os atos praticados durante a tramitação do processo por crime de responsabilidade na Câmara dos Deputados (DCR nº 1, de 2015), que culminou com a autorização de processamento da Presidenta da República, foram eivados de nulidade insanável, por desvio de finalidade, e a conseqüente concessão da segurança, para que sejam anulados todos os atos praticados pelo Presidente da Câmara dos Deputados, desde o recebimento da denúncia até a autorização final do Plenário da Câmara dos Deputados.
MS 34371	01/09/2016	Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Dilma Vana Rousseff com o propósito original de impugnar ato atribuído ao Presidente deste Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, atuando na qualidade de



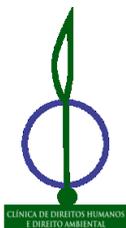
		<p>Presidente do Senado em processo de impeachment, particularizado na decisão de pronúncia formalizada contra a impetrante no âmbito da Denúncia nº 1/16, tal como discutida e aprovada pelo Senado Federal no dia 10/8/16, em Sessão Deliberativa Extraordinária daquela Casa. <u>Antes, porém, de formalizada a distribuição da causa, a impetrante apresentou outra petição (pet./STF 48.636/16), para informar sobre equívoco de protocolo e, ato contínuo, demandar a substituição da inicial por outra peça, apresentada logo na sequência (pet./STF 48.678/16), esta direcionada contra ato praticado pelo Presidente do Senado Federal, na forma da Resolução 35, de 31/8/16, que, ao cabo de processo de impeachment desenvolvido nos autos da Denúncia nº 1/16, lhe aplicou a sanção de perda do cargo de Presidente da República, condenando-a “como incurso, pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, no art. 85, inciso VI da Constituição Federal, e no art. 10, item 4 e art. 11, item 2, da Lei 1.079, de 1950, e pela realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União, no art. 85, incisos VI e VII da Constituição Federal, no art. 10, itens 6 e 7 e no art. 11, item 3 da Lei 1.079, de 1950”.</u></p>
MS 34378	01/09/2016	<p>Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de liminar, impetrado por Partido Social Liberal – PSL contra ato imputado ao Presidente do processo de impeachment no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para o exercício de função pública, da</p>



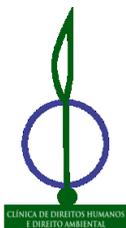
		Presidente da República, na fase final do julgamento daquele processo.
MS 34379	01/09/2016	Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Álvaro Fernandes Dias, Senador da República, contra ato imputado ao Presidente do Processo de Impeachment no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, e ao Presidente do Senado, Renan Calheiros, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para o exercício de função pública, da Presidente da República, na fase final do julgamento daquele processo.
MS 34384	02/09/2016	Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por José Antônio dos Santos Medeiros, Senador da República, contra ato imputado ao Presidente do Processo de Impeachment no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, ao Presidente do Senado, Renan Calheiros, e à Mesa Diretora do Senado Federal, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para exercício de função pública, da Presidente da República, na fase final do julgamento daquele processo.
MS 34385	02/09/2016	Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Expedido Gonçalves Ferreira Neto, Deputado Federal, contra ato imputado à Mesa do Senado Federal, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para exercício de função pública, da Presidente da República, na fase final do julgamento do processo de impeachment.
MS 34394	02/09/2016	Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido



		de liminar, impetrado pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, Partido Popular Socialista – PPS, Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e Solidariedade - SD contra ato imputado ao Presidente do Processo de Impeachment no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, ao Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, e à Mesa Diretora do Senado Federal, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para o exercício de função pública, da Presidente da República, na fase final do julgamento daquele processo.
MS 34403	09/09/2016	Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de liminar, impetrado por Rede Sustentabilidade contra ato imputado ao Presidente do Processo de Impeachment no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, ao Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, e à Mesa Diretora do Senado Federal, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para o exercício de função pública, da Presidente da República, na fase final do julgamento daquele processo.
MS 34411	13/09/2016	Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Nilton Masi Caccáos Junior e Raphael Antonio Garrigoz Panichi contra ato imputado ao Presidente do Processo de Impeachment no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, ao Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, e à Mesa Diretora do Senado Federal, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo, com a inabilitação para exercício de função pública, da Presidente da República, na fase final do julgamento daquele processo.

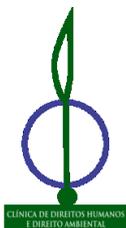


MS 34418	15/09/2016	Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Magno Pereira Malta, Senador da República, contra ato imputado ao Presidente do Processo de Impeachment no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, e ao Presidente do Senado, Renan Calheiros, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para o exercício de função pública, da então Presidente da República, na fase final do julgamento daquele processo.
MS 34441	30/09/2016	Trata-se de mandado de segurança impetrado pela ex-Presidente Dilma Vana Rousseff em face do Presidente do Senado Federal e do Presidente do Supremo Tribunal Federal, responsáveis, respectivamente, pela edição da Resolução 35/16 do Senado Federal e da sentença condenatória de 31 de agosto de 2016, que formalizaram a conclusão do julgamento de processo de impeachment conduzido contra a impetrante, resultando na aplicação, em seu desfavor, da sanção de perda do mandato de Presidente da República Federativa do Brasil, nos autos da denúncia por crime de responsabilidade 1/06. A impetração busca invalidar o ato decisório do Senado Federal pela ausência, segundo a impetrante, de pressupostos jurídicos indispensáveis para uma deliberação válida, justa e legítima daquela instância, pertinentes à invocação plausível e minimamente demonstrada da real ocorrência de um crime de responsabilidade e da observância dos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Segundo se sustenta, esses requisitos, independentes do mérito político e valorativo da decisão, teriam sido desatendidos no caso,

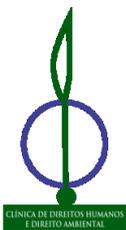


		resultando num processo abusivo, inconstitucional, ilegal e ilegítimo, cuja elucidação demandaria uma alongada exposição, dada a complexidade das questões técnicas e jurídicas envolvidas
--	--	--

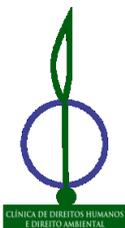
OUTRAS MEDIDAS JUDICIAIS	DATA DE PROTOCOLO	ASSUNTO
PET 6.126	05/05/2016	Trata-se de interpelação judicial criminal ajuizada por Júlio Luiz Baptista Lopes, Carlos Henrique Focesi Sampaio, Pauderney Tomaz Avelino, Rubens Bueno, Antônio José Imbassahy da Silva, Paulo Pereira da Silva, Deputados Federais, forte no art. 144 do Código Penal, contra a Senhora Presidente da República (afastada) Dilma Vana Rousseff
HC 134055	14/04/2016	Edgard Antônio dos Santos impetrou ordem de habeas corpus em favor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, objetivando o trancamento do processo de impedimento.
HC 134447	11/05/2016	Éber José de Oliveira impetrou habeas corpus em favor de Dilma Vana Rousseff, objetivando a suspensão do processo de impedimento em trâmite no Senado Federal.



HC 135363	29/06/2016	
HC 136775	01/09/2016	
RCL 22124		Reclamação ajuizada contra ato consubstanciado na decisão da Questão de Ordem nº 105, de 24 de setembro de 2015, à alegação de contrariedade à Súmula Vinculante nº 46 deste Supremo Tribunal Federal (A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União).
ADIN 5498	14/04/2016	Tese: Ordem de Votação. Partido

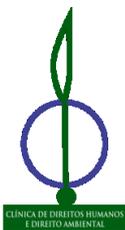


--	--	--	--

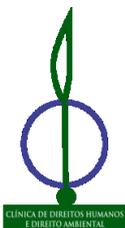


ADPF 378	03/12/2015	<p>Teses: Votação por blocos partidários, direito à ampla defesa, procedimento do processo de impeachment, produção de provas e desvio de poder.</p> <p>Requer seja realizada interpretação conforme a Constituição do art. 19 da Lei n. 1.079/50:</p> <p>1) afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos;</p> <p>2) seja realizada interpretação conforme dos artigos 18, §1º, 22, 27, 28 e 29 da Lei n. 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual toda a atividade probatória deve ser desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e por último pela defesa;</p>

		<p>3) seja realizada interpretação conforme do § 1º do art. 22 e dos artigos 28 e 29, todos da Lei n. 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase processual – perante a Câmara Federal e perante o Senado Federal – a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução;</p> <p>4) seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei n. 1.079 para se fixar a interpretação segundo a qual o processo de impeachment, autorizado pela Câmara, pode ou não ser instaurado no Senado, cabendo a decisão de instaura-lo ou não à respectiva Mesa;</p> <p>5) seja realizada interpretação conforme dos artigos 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei n. 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual os Senadores só devem realizar diligências ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória;</p> <p>6) seja realizada interpretação conforme do art. 19 da Lei n. 1.079/50, com efeitos ex tunc – alcançando processos em andamento –, para fixar a interpretação segundo a qual o Presidente da Câmara dos Deputados apenas pode praticar o ato de recebimento da acusação contra a Presidente da República se não incidir em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição.</p>
--	--	---



--	--	--	--



ADPF 397	14/04/2016	Tese: Desvio de poder. Pedido contra o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que implicou o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade nº 1/2015. Impugna, também, toda interpretação que se extraia dos artigos 17, inciso I, 187, § 4º, e 218, parágrafos 1º e 2º, do Regimento Interno. Argui a inobservância dos princípios republicano, da legalidade, do devido processo legal, da moralidade e da impessoalidade. Sustenta a inovação do rito para o processamento dos pedidos de impedimento. Alude à

		vinculação do recebimento da denúncia contra a Presidente da República a votos favoráveis ao Presidente da Câmara dos Deputados no Conselho de Ética.
--	--	---

Fonte: Página da *Internet* do Supremo Tribunal Federal acessada em jan. 2018

Diante disso, é inegável a existência de intenso debate em âmbito doméstico acerca do processo de impeachment da ex-presidente, o qual tem provocado grande polarização entre aqueles que são favoráveis a ele e aqueles que são contra. Isso tem contribuído, de forma incontestável, para o grave quadro de instabilidade política observado no país, como é possível notar em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, que em pontuação avaliando esse quesito, atribuiu nota 92,6/100 ao Brasil, enquanto se observa que os países latino-americanos, como um todo, são avaliados com a nota 37,4/100³¹.

Em face do exposto, pode-se conjecturar que admitir a presente solicitação seria não somente encobrir um caso contencioso por meio de uma opinião consultiva, mas também incorrer em inadequada intromissão em assunto de grande controvérsia jurídica e política no âmbito interno. Cabe à Corte, à vista disso, avaliar se é oportuno e conveniente aceitar a referida solicitação, a despeito das consequências que isso traz no exercício de sua função consultiva.

³¹ O GLOBO. Instabilidade política, corrupção e desemprego disparam no Brasil em relação aos vizinhos. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/instabilidade-politica-corrupcao-desemprego-disparam-no-brasil-em-relacao-aos-vizinhos-21451310#ixzz57PRHWtdb>> Acesso em: 17 de fevereiro de 2018. A pesquisa é produto de sondagem econômica da América Latina realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com o instituto alemão Ifo. A enquete, realizada em abril de 2017 com analistas de conjuntura, empresários e profissionais de diversas áreas de cada país, busca medir a relevância dos problemas econômicos em cada nação. Na sondagem, os problemas ganham pontuação que varia de 0 a 100 - onde abaixo de 50 pontos o problema é pouco relevante e, a partir disso, quanto mais perto de 100, mais relevante ele é. Vale ressaltar que os resultados da Venezuela foram excluídos da pesquisa, tendo em vista que o país tem os piores indicadores da América do Sul desde 2013, enviesando para baixo e distorcendo o resultado agregado.

Nesse juízo de ponderação, cabe à Corte sopesar o impacto de seu pronunciamento tendo em conta, por um lado, a solicitação de opinião consultiva rechaçada por ela, acima referida, notadamente os argumentos que apresentou para não se pronunciar quanto ao mérito. Tal necessidade se justifica pela semelhança de ambas as solicitações, conforme demonstrado. Por outro lado, a Corte deve guardar um justo equilíbrio entre a proteção dos direitos humanos, fim último do sistema, e a segurança jurídica e equidade processual, que asseguram estabilidade e confiabilidade da tutela internacional³², assim como a devida observância do princípio da subsidiariedade da jurisdição interamericana.

Nesse sentido, é importante ainda tecer certas considerações a respeito do interesse interamericano em jogo na presente solicitação de opinião consultiva. Observando o histórico de procedimentos de impeachment realizados até o momento em Estados-membros da OEA, resta evidente a existência de inúmeros casos, dentre os quais os ocorridos no Equador, no Paraguai, na Bolívia, na Venezuela, no Peru, na Argentina e no Brasil³³. Tal constatação deixa claro que esse é um procedimento comum em países do continente americano, o que denota o interesse que os demais Estados pertencentes à OEA podem ter na resposta da Corte a esta opinião consultiva.

Dessa forma, apesar de tudo até aqui exposto, negar o seguimento da opinião consultiva em causa seria tratar de forma parcial as questões levantadas pela Comissão Interamericana, ou seja, apenas do ponto de vista do Brasil, embora tal consulta possua inegável interesse para o contexto americano, razão pela qual esta Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental (CDHDA) propõe a análise do problema da admissibilidade aqui suscitado também por este ângulo.

³² O GLOBO. Veja os presidentes que já foram afastados na América do Sul. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/veja-os-presidentes-que-ja-foram-afastados-na-america-do-sul/>> Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.

³³ Corte IDH. *Caso Cayara vs. Peru*. Exceções Preliminares. Sentença de 3 de fevereiro de 1993. Série C No. 14, par. 63.

É válido ressaltar que embora as opiniões consultivas da Corte não gozem do mesmo efeito vinculante reconhecido às sentenças em matéria contenciosa³⁴, ainda assim possuem efeitos jurídicos inegáveis³⁵. A Corte Interamericana já deixou constância em ocasiões anteriores que no exercício de sua competência consultiva oportuniza-se que todos os Estados membros da OEA, preventivamente, promovam o controle de convencionalidade interno por meio da atuação de seus órgãos e Poderes, inclusive o Legislativo e o Judiciário³⁶.

Assim, as opiniões consultivas têm assumido o papel primordial de auxiliar os tribunais domésticos a aferir a convencionalidade das suas leis, o que faz ao evidenciar, por exemplo, detalhes da Convenção importantes para o desfecho de casos concretos. Esses pareceres, porém, não controlam propriamente a convencionalidade de qualquer norma jurídica interna, senão apenas demonstrando (no sentido da aferição) em que consiste essa inconvenção, ao final controlada verdadeiramente pelo juiz interno ou, de maneira complementar, pela própria Corte Interamericana caso o assunto versado na Opinião Consultiva chegue à Corte por meio do sistema de petições contra determinado Estado³⁷.

³⁴ Corte IDH. "Outros tratados" objeto da função consultiva da Corte (Art. 64 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC 1/82 de 24 de setembro de 1982. Série A n. 1, par. 51.

³⁵ Corte IDH. Informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Art. 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Opinião Consultiva OC-15/97 de 14 de novembro de 1997. Serie A n. 15, parágrafo 26.

³⁶ Corte IDH. *Identidade de gênero, e igualdade e não discriminação a casais do mesmo sexo. Obrigações estatais em relação com a mudança de nome, a identidade de gênero, e os direitos derivados de um vínculo entre pessoas do mesmo sexo (interpretação e alcance dos artigos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, em relação com o artigo 1 da Conenção Americana sobre Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC-24/17 de 24 de novembro de 2017. Série A No. 24, pars. 26-28 e Corte IDH. Obrigações estatais em relação ao meio ambiente no marco da proteção e da garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal (Interpretação e alcance dos artigos 4.1 e 5.1 em relação com os artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A No. 23, pars. 28-30.*

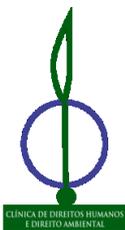
³⁷ Idem, pág. 58.

Ora, já que os pareceres da Corte têm o objetivo de auxiliar os juízes na interpretação da CADH e outros tratados, e a solicitação de opinião *in casu* é moldada inteiramente à situação da ex-presidente do Brasil, conforme demonstrado alhures, torna-se necessário ponderar certos pontos. A admissão desta opinião consultiva, seguida pela análise do mérito, a depender das respostas da Corte, ensejaria a possibilidade das partes em processos judiciais pendentes de julgamento no Brasil enumerados na tabela supracitada, valerem-se dos pronunciamentos da Corte Interamericana para robustecer, no âmbito interno, as teses contrárias ou favoráveis ao processo de impeachment da ex-presidente, pleiteando a aferição de convencionalidade perante o Judiciário brasileiro.

Da mesma maneira, é oportuno projetar um cenário no qual a petição em trâmite na Comissão versando sobre o caso da ex-presidente seja encaminhada à Corte Interamericana. Nesse caso, já se estaria diante do exercício do controle de convencionalidade pelo próprio tribunal internacional. Aqui, deve-se observar a possibilidade da Corte solicitar do Estado brasileiro, como medida de reparação, que deixe sem efeito eventuais pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, conforme o emblemático precedente do caso Jorge Fontevicchia e Hector D'Amico vs. Argentina³⁸. Outra possibilidade que deve ser projetada, em tese, seria o reconhecimento pela Corte Interamericana de inconveniências cometidas contra a ex-presidente no trâmite do julgamento político perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal do Brasil, o que redundaria, como medida de reparação, no pagamento de indenização, dada a impossibilidade de reintegração da ex-presidente ao cargo do qual foi destituída³⁹.

³⁸ Corte IDH. Caso Jorge Fontevicchia e Hector D'Amico vs. Argentina. Mérito, Reparaciones e Custas. 29 de novembro de 2011. Série C No. 238. No pedido de reparaciones, a Corte dispõe que: "el Estado debe dejar sin efecto la condena civil impuesta a los señores Jorge Fontevicchia y Hector D'Amico así como todas sus consecuencias, en el plazo de un año contado a partir de la notificación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas".

³⁹ Corte IDH. Caso do Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Cusas. Sentença de 28 de agosto de 2013. Série C No. 268. pars. 262-264.



Diante disso, é possível visualizar o impacto tanto interno quanto internacional que a admissão da referida solicitação de opinião consultiva terá sobre o caso da ex-presidente Dilma Rousseff, em que pese o interesse interamericano em jogo, motivo pelo qual cabe à Corte, frente aos argumentos até aqui elencados, deliberar sobre a oportunidade e conveniência da admissibilidade de tal requerimento da Comissão Interamericana.

IV – DA RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO CONTEXTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALISÃO BRASILEIRO

4.1 APRESENTAÇÃO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL BRASILEIRO PARA AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM CASOS DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE E CRIMES COMUNS COMETIDOS DURANTE A VIGÊNCIA DO MANDATO

Como uma república democrática que é, o Estado brasileiro não pactua com a irresponsabilidade absoluta do Chefe do Poder Executivo. Por esta razão, o texto constitucional de 1988 consagra dispositivos específicos para a responsabilização do Presidente da República tanto pela prática de infrações político-administrativas (crimes de responsabilidade), quanto pelo cometimento de crimes comuns durante a vigência do mandato e ligados ao exercício do cargo presidencial (*in officio* ou *propter officium*).

Mas, em qualquer dos casos acima citados, é preciso frisar que se trata de uma responsabilidade relativa. Por um lado, o Presidente da República goza da prerrogativa de foro, pois seu julgamento compete apenas ao Senado Federal (nos crimes de responsabilidade) e ao Supremo Tribunal Federal (nos crimes comuns) e somente será processado perante estes Tribunais se for obtida autorização prévia da Câmara dos Deputados mediante dois terços de votos dos membros desta Casa. Por outro lado, o Presidente da República não poderá ser preso pela prática de crime comum durante a vigência do mandato, a menos que sobrevenha uma sentença penal condenatória transitada em julgado.

Nesse sentido, um dos princípios fundamentais do Estado brasileiro é o da separação dos poderes, inscrito no artigo 2º da Constituição Federal de 1988 que proclama serem “Poderes da União, independentes e harmônicos entre si,

o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Assim, as regras constitucionais de prerrogativas e imunidades do Presidente da República devem ser interpretadas, antes de tudo, no quadro do sistema de freios e contrapesos para se assegurar que o Chefe do Poder Executivo não sofra perseguições, preservando-se a harmonia e independência entre os Poderes. O desafio da presente análise é saber se o texto constitucional brasileiro, na prática do jogo político de um presidencialismo de coalizão, consegue cumprir este objetivo.

Inicia-se este exame com a apresentação do sistema constitucional de responsabilização do Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade e de crimes comuns *in officio* ou *propter officium*.

4.1.1 Crimes de Responsabilidade

Conceito e previsão no ordenamento jurídico brasileiro:

Os crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas atentatórias à Constituição, tipificadas na legislação federal, que derivam do exercício de funções públicas. Acarretam a perda do mandato político e a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública⁴⁰.

Quanto ao Presidente da República, a previsão constitucional das hipóteses cabíveis para o seu afastamento em caso de crimes de responsabilidade se encontra no art. 85 da CF/1988, nos seguintes termos:

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

I – a existência da União;

⁴⁰ BULOS, Uadi Lammêgos. Curso de Direito Constitucional. Saraiva. 9 ed. 2015.

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

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

IV – a segurança interna do País;

V – a probidade na administração;

VI – a lei orçamentária;

VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.”

Trata-se de rol meramente exemplificativo, restando à lei especial a competência para definir os crimes de responsabilidade e estabelecer as normas do devido processo e julgamento (art. 85, parágrafo único). Tal lei especial deve ser necessariamente federal, seguindo o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal de que somente a União tem competência para a definição formal dos crimes de responsabilidade, uma vez que é dela a competência privativa para legislar sobre direito Penal (CF, art. 22, I).

Ressalte-se que no Brasil, um instrumento utilizado pelos Tribunais Superiores para pacificar o entendimento de temas controversos, orientando o posicionamento dos juízos de 1º e 2º graus, é a edição de súmulas.

Quanto ao Supremo Tribunal Federal, especificamente, a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 criou o instituto da súmula vinculante:

“Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e

municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.”

No que diz respeito à competência de editar normas de crimes de responsabilidade, o STF editou a Súmula Vinculante 46, pacificando o seguinte entendimento:

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são competência legislativa privativa da União.”

Nesse sentido, infraconstitucionalmente, coube à Lei 1079 de 1950 definir os crimes de responsabilidade e regular o respectivo processo de julgamento do Presidente da República.

A citada lei elenca, dos arts. 6º a 12, os crimes de responsabilidade que contrariam cada um dos incisos do art. 85, da CF/88. Do art. 14 a 38, dispõe sobre o processo e julgamento. O art. 38 da Lei 1079/50 prevê ainda que, no processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão aplicados subsidiariamente os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como o Código de Processo Penal.

Competência

Em primeiro lugar, quanto à denúncia, qualquer cidadão é parte legítima para oferecer a acusação contra o Presidente da República à Câmara dos Deputados, pela prática de crime de responsabilidade. Em segundo lugar, quanto ao julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade, a competência é do Senado Federal, após autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços dos seus membros (art. 51, I da CF/88). Segundo o dispositivo constitucional, assumirá a presidência do processo de julgamento no Senado o Presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 52, parágrafo único).

Processo e procedimento na Câmara dos Deputados

O processo de impeachment tem início na Câmara dos Deputados, a partir de denúncia apresentada por qualquer cidadão. Recebida a denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente da República passará à condição formal de acusado, razão pela qual lhe deverá ser assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório (art. 5º, LV da CF/88).

Após o recebimento da denúncia, por decisão de dois terços de seus membros (CF, art. 51, I), em votação nominal aberta, o processo será encaminhado ao Senado Federal, para julgamento (CF/88, art. 52, I).

Processo e procedimento no Senado Federal

Em regra, entende-se que a admissão da acusação pela Câmara dos Deputados não vincula o Senado Federal, que possui competência para decidir quanto à instauração, ou não, do processo de impeachment.

Cabe ao Senado Federal, portanto, emitir um juízo de instauração do procedimento já admitido pela Câmara dos Deputados. Esse juízo de instauração depende de decisão de maioria simples dos membros do Senado Federal, em votação nominal aberta. Neste ponto, todavia, há divergências. Para o constitucionalista José Afonso da Silva, por exemplo, a Constituição Federal não garante essa discricionariedade ao Senado, vinculando-o à análise do mérito. Sendo a admissibilidade de competência exclusiva da Câmara dos Deputados.

O STF, no julgamento da ex-presidente Dilma Rousseff, seguiu o entendimento de que cabe ao Senado fazer um novo juízo de admissibilidade, posterior ao da Câmara, para decidir se instaura ou não o processo de impeachment, como será pormenorizado no item 4.3 desta petição de observações.

Quando enfim autorizada a abertura do processo, deverá ser eleita na mesma sessão a comissão processante, constituída por 1/4 da composição do Senado. A esta comissão cumprirá realizar as diligências necessárias para o processo, devendo observar o princípio do contraditório e da ampla defesa. Se a comissão decidir favorável à imputação, concluirá os trabalhos com a apresentação de peça acusatória, a que a defesa será intimada a contestar.

Ressalte-se que no momento em que é instaurado o processo de julgamento pelo Senado Federal, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções, somente retornando ao exercício da Presidência caso seja absolvido ao fim do julgamento, ou se este não for concluído em até 180 dias. Nesta última hipótese, o Presidente retornará ao exercício de suas funções, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (CF/88, art. 86, p. 1º).

O Presidente da República só poderá ser condenado pela prática de crime de responsabilidade com o voto favorável, em votação nominal, de 2/3

dos senadores. A consequência é a perda do cargo, com a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública de qualquer natureza. A sentença será formalizada por meio de uma Resolução expedida pelo Senado Federal.

A dupla penalidade do impeachment.

Quanto à condenação do Presidente da República por crimes de responsabilidade, há uma controvérsia a respeito do duplo aspecto da penalidade.

A Constituição declara que a decisão do Senado Federal se limita à cassação do mandato, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. A ideia predominante era a de que a expressão “com inabilitação” importava numa consequência inafastável, acessória⁴¹.

Como será visto a seguir, no julgamento do ex-presidente Collor de Mello, no entanto, o Senado compreendeu que a renúncia ao cargo, quando já iniciado o processo de julgamento, não implicaria a suspensão deste: o julgamento deveria prosseguir para confirmar a inabilitação pelo prazo de oito anos, considerada pena autônoma. A decisão foi mantida pelo STF⁴².

Já no julgamento da ex-presidente Dilma Rousseff que também se analisará adiante, esta autonomia foi interpretada no sentido da perfeita possibilidade de cisão da pena. Apesar do caráter acessório, entendeu o Senado Federal pela cassação do mandato presidencial sem prejuízo da habilitação para exercer funções públicas⁴³.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. Da Perda do Mandato de Presidente da República. Revista dos Tribunais | vol. 925/2012 | p. 127 - 144 | Nov / 2012 | DTR\2012\450896

⁴² STF. Plenário. MS 21689, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 16/12/1993. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21689.pdf>

⁴³ Senado Federal. Resolução. Min. Ricardo Lewandowski. Publicado em 31/08/2016. Disponível em:

Natureza jurídica do processo

A definição da natureza do impeachment ainda é alvo de muita controvérsia doutrinária. Hoje, no Brasil, a posição majoritária é a de Paulo Brossard, que afirma que o instituto “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, julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos”⁴⁴.

“Opiniões contrárias, entretanto, possuem doutrinadores do porte de FRANCISCO SÁ FILHO, ao considerá-lo como possuidor de uma natureza mista, tanto política como criminal, prevalecendo o caráter político na fase de denunciar, e PEDRO LESSA, para quem o instituto possui um caráter heteróclito, sendo, por sua origem e por sua essência, de ordem política, e, por seus efeitos e consequências, de ordem penal.^{6 7} Já PONTES DE MIRANDA defende a natureza criminal do instituto. Para o eminente jurista, no sistema jurídico brasileiro, a utilização do termo impeachment restaria inadequada, sendo os crimes de responsabilidade, previstos em lei necessariamente federal, figuras delituais penais. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC nº 70.033-DF (Ag. Rg.), Rel. Min. ILMAR GALVÃO, impetrado pelo então Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, denominou a sanção resultante do processo de impeachment como de natureza político-administrativa (também no HC nº 70.055 Ag. Rg.- DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, e no HC nº 69.647-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)”.

Tanto no julgamento na Câmara dos Deputados sobre a admissibilidade da acusação, quanto no julgamento do Senado Federal, cabe aos julgadores

<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=562339&id=16426939&idBinario=16429344&mime=application/rtf>

⁴⁴ BROSSARD, Paulo *apud* DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **A Disciplina Jurídica do Impeachment**.2011.Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/9109/A_Disciplina_Jur%C3%ADdica_do_Impeachment.pdf

avaliarem não somente a responsabilidade legal do Presidente da República, mas também a conveniência do seu afastamento do cargo para o País.

“Não se pode esquecer que, embora predomine a natureza política, o instituto fica no resguardo das regras jurídicas constitucionais, o que quer dizer, concretamente, que sua aplicação depende do preenchimento dos pressupostos estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional especial. Invocar o remédio constitucional não é, apenas, uma questão política, é, antes de tudo o mais, uma questão jurídica de Direito Público, e, portanto, subordinada às regras científicas próprias, a começar pelo contraditório e ampla defesa, para não falar do sempre fundamental due process of law.”⁴⁵

Quanto à interferência do Poder Judiciário, O Supremo Tribunal Federal já se manifestou, quando do julgamento do Mandado de Segurança n.30.672, de Relatoria do Ministro Ricardo Lewandovski, no sentido de que o Poder Judiciário não é competente para alterar a decisão de mérito proferida pelo Senado Federal no processo de impeachment.

“Conforme também assentado na decisão agravada, nas circunstâncias descritas nos autos, o direito que se busca resguardar no writ refere-se à observância do regular processamento legal das denúncias por crime de responsabilidade apresentadas à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal.

Questões referentes à conveniência ou ao mérito dessas denúncias, na esteira dos pronunciamentos deste Tribunal, não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolve essas controvérsias.”⁴⁶

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Decisão proferida em Agravo Regimental em Mandado de Segurança 30.672. Distrito Federal. Publicada no DJe em 18/10/2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1520013>

No julgamento supracitado, o STF apontou que, embora a autorização prévia para a instauração do processo e a decisão final tenham natureza predominantemente política, cabe ao Judiciário aferir a regularidade do processo de impeachment sempre que, no seu decorrer, se alegue violação ou ameaça ao direito das partes.

A irrecorribilidade da decisão do Senado Federal se justifica por ter a Constituição eleito o Senado, sob a presidência do Presidente do STF, em tribunal especial, para o julgamento político, que não é um tipo de julgamento próprio de tribunais jurisdicionais (jurisdição técnico-jurídica)⁴⁷.

Novamente no julgamento da ADPF 378:

“1. O impeachment integra, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei 1.079/1950, o rol de procedimentos presentes no Estado Democrático de Direito, configurando-se em processo de índole dúplice, de natureza jurídico-política para o fim de examinar a imputação e definir a ocorrência ou não de crime de responsabilidade por parte de Presidente da República, devendo o Supremo Tribunal Federal assegurar a realização plena do procedimento nos estritos termos da lei e da Constituição. 2. O conteúdo do juízo exclusivamente político no procedimento de impeachment é imune à intervenção do Poder Judiciário, não sendo passível de ser reformado, sindicado ou tisdado pelo Supremo Tribunal Federal, que não deve adentrar no mérito da deliberação parlamentar. 3. Restringe-se a atuação judicial, na hipótese, à garantia do devido processo legal. A forma do procedimento de impeachment deve observância aos direitos e garantias do acusado, especialmente aos princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos pela Constituição da República e pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).”

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. Da Perda do Mandato de Presidente da República. Revista dos Tribunais | vol. 925/2012 | p. 127 - 144 | Nov / 2012 | DTR\2012\450896

4.1.2 Crimes comuns cometidos pelo presidente da República.

Quanto aos crimes comuns cometidos pelo presidente da República, a Constituição Federal prevê algumas prerrogativas e imunidades que visam preservar a independência do Poder Executivo e proteger o Presidente de retaliações políticas.

Nos termos do art. 86, § 4º da CF/88, o Presidente da República, na vigência do seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções. Isso significa que, nos casos de denúncias por crimes estranhos ao exercício do mandato, sejam durante a sua vigência ou anteriores, impõe-se a suspensão provisória do processo (e da prescrição).

Quanto aos atos praticados no exercício da função ou em razão dele, a instauração do processo depende de prévia autorização pela Câmara dos Deputados, obtida com voto de dois terços dos membros em votação nominal (CF, art. 86, caput). Uma vez autorizado, será o Presidente da República, tal como nos crimes de responsabilidade, suspenso de suas funções, e o processo será da competência do Supremo Tribunal Federal, conforme o art. 102, inciso I, *alínea b*) da CF/88.

A condenação criminal transitada em julgado acarretará a suspensão dos direitos políticos (CF, art. 15, III) e, por conseguinte, a perda do mandato do Presidente da República.

Neste interim, enquanto não sobrevier sentença condenatória proferida pelo Supremo Tribunal Federal, o Presidente não poderá ser preso em flagrante, ou por prisão de qualquer natureza cautelar, ainda que inafiançável.

4.2 O IMPEACHMENT DE FERNANDO COLLOR DE MELLO

Em 15 de março de 1990, Fernando Collor de Mello se tornou o primeiro presidente eleito diretamente pelo voto popular, após o fim do regime militar iniciado em 1964. Ao derrotar o candidato Luís Inácio Lula da Silva no segundo turno das eleições presidenciais, Collor subiu ao poder ostentando a imagem de um representante do Brasil moderno e defendendo a redução do papel do Estado na economia, em frontal oposição à campanha de seu adversário.⁴⁸

Autodenominando-se um “caçador de marajás”⁴⁹, o presidente eleito prometia combater a corrupção e a inflação que, àquela época, alcançava a marca de 80% (oitenta por cento) ao mês⁵⁰. Assim, já no seu primeiro dia de governo, Collor anunciou 22 (vinte e duas) medidas provisórias que incluíam a redução de ministérios, a demissão em massa de servidores públicos não concursados, a extinção de entidades públicas consideradas “desnecessárias”, a privatização de empresas estatais, a abertura externa da economia e a redução de 80% (oitenta por cento) da liquidez da economia. Esta última materializada nos termos de um pacote econômico que transformou aplicações financeiras, parte dos depósitos bancários e de poupança no Banco Central indisponíveis por um ano e meio.

Embora tenha inicialmente surtido efeito, o plano acabou culminando na maior recessão da história brasileira até então, o que resultou no aumento vertiginoso do desemprego e na quebra de incontáveis empresas. Somando-se

⁴⁸ **Antes disso, Collor, cujas origens remontam à antiquado clã político nordestino, fora Prefeito nomeado de Maceió, Deputado Federal pela legenda do Partido Democrático Social (PDS) e Governador do Alagoas pela legenda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).**

⁴⁹ Ao assumir o discurso contra os políticos tradicionais e esculpir a imagem do “caçador de marajás”, Collor atacava ferozmente os servidores públicos de altos salários. Para entender melhor, acesse: <https://www.youtube.com/watch?v=-wEvBmB_z8k>

⁵⁰ Para melhor compreensão, acesse:
<<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/FernandoCollor>>

a isso, o presidente com frequência manifestava uma gama de atitudes características de sua personalidade, de modo a se tornar comum a exposição midiática de cenas que retratavam a *persona* política de Collor como jovial e moderna: ele era amiúde avistado fazendo *cooper*, praticando esportes, pilotando *jet skis* e voando em caças da Força Aérea Brasileira, por exemplo.

Todavia, a boa aparência não se mostrou suficiente para dissimular as falhas no seu governo. Pelo contrário, à medida que fracassavam os planos econômicos implementados, a imagem do Presidente e seu estilo pessoal de exercer o poder passaram a ser execrados pela opinião pública que, em inúmeras ocasiões, saiu às ruas para protestar contra seu governo, em movimento que ficou conhecido como “caras pintadas”⁵¹.

Some-se a isso, os progressivos escândalos de corrupção que rapidamente corroeram a governabilidade de Collor de Mello, sendo o maior deles a acusação por seu irmão, Pedro Collor de Mello, de que o presidente era o sócio oculto de Paulo César Farias, ex-tesoureiro de sua campanha eleitoral, acusado de articular um esquema de corrupção, tráfico de influência, loteamento de cargos públicos e cobrança de propina dentro do governo.

Por isso, a partir das acusações feitas por Pedro Collor, o Congresso Nacional, em 1º de junho de 1992, decidiu instaurar uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar as denúncias ao Presidente. As conclusões foram devastadoras para Collor de Mello. A CPMI apurou que as contas pessoais do Presidente e da sua família eram pagas pelo empresário Paulo César Farias, pelas suas empresas Brasil Jet e EPC, ou por correntistas fictícios.

⁵¹ Denominação dada aos jovens e estudantes que se reuniram em manifestações públicas favoráveis ao *impeachment* do presidente Fernando Collor em agosto e setembro de 1992. A principal característica desse movimento, que lhe deu o nome, foi o uso das cores preto, verde e amarelo pintadas nos rostos dos manifestantes que pediam o *impeachment* do presidente e a prisão do empresário Paulo César Farias.

Por sua vez, para tentar defender-se das acusações, foi montado um esquema que ficou conhecido como “Operação Uruguai”, que consistia na tomada de um empréstimo na ordem de cinco milhões de dólares para a campanha de Collor, que, segundo ele, não queria se comprometer com as instituições financeiras do país, caso eleito.

Assim, para a defesa, como houve sobra de campanha, o dinheiro estaria sendo utilizado, naquele período, com os gastos pessoais do ex-presidente. Contudo, tal versão foi desmontada a partir dos depoimentos na CPMI e, principalmente, dos extratos comprovando que um FIAT Elba, de propriedade de Collor, havia sido adquirido com recursos de correntistas fictícios.

Ao final, a CPMI concluiu ter havido de fato tráfico de influência e beneficiamento pessoal do Presidente da República por meio de recursos provenientes das empresas de Paulo César Farias e de correntistas fictícios. Por isso, a partir do relatório final da CPMI, o ex-presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), o jornalista Barbosa Lima Sobrinho, e o então presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Marcelo Lavanère Machado, apresentaram o pedido de abertura de processo contra o então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, junto à Mesa da Câmara dos Deputados.

4.2.1 O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE FERNANDO COLLOR DE MELLO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL⁵²

A denúncia

Em 1º de setembro de 1992, foi protocolada e recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, a denúncia oferecida pelos senhores Barbosa Lima

⁵² O rito aqui narrado pode ser encontrado no endereço: http://www2.camara.leg.br/acamara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2015_26571_sintese-rito-impeachment-collor_katia-de-carvalho

Sobrinho e Marcelo Lavenère Machado em desfavor do Presidente Fernando Collor de Mello, pela suposta prática de crimes de responsabilidade.

A denúncia, fundamentada nas provas colhidas pela CPI Mista, imputava ao Presidente Collor, com base na Lei 1.079/50, os seguintes crimes de responsabilidade: proceder de forma incompatível com a honra, a dignidade e o decoro do cargo. E de permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal ou da ordem pública.

Além disso, os autores argumentavam que as duas principais leis violadas pelo então Presidente foram as Leis nº 8.027/90 e a nº 8.112/90, sancionadas pelo próprio Collor acerca de normas de conduta dos servidores públicos da União, de autarquias e fundações. Essas leis proíbem, entre outras coisas, o beneficiamento pessoal a partir da utilização do cargo.

Uma vez autuada a petição inicial, a Presidência da Casa, na mesma data, admitiu, através de despacho o seguimento da denúncia. Assim, após o exame de admissibilidade, foi eleita, por aclamação, em 3 de setembro, a Comissão Especial composta de quarenta e nove deputados indicados pelos líderes. Em 8 de setembro, o Presidente da Câmara dos Deputados, através da Mensagem nº 13/92, informou o Presidente da República sobre a denúncia e ofereceu prazo de cinco sessões para apresentação de sua defesa.

Em seguida, na sessão do dia 8 de setembro, o Presidente da Casa respondendo as questões de ordem formuladas na sessão do dia 2 de setembro, decidiu que: a autorização para processar seria votada em turno único, com o quórum de dois terços para sua aprovação, pelo processo ostensivo nominal. Da decisão da Presidência, foram oferecidos recursos ao Plenário, sem efeito suspensivo, tendo sido encaminhados à Comissão de

Constituição e Justiça e de Redação para dar parecer, nos termos do art. 137, §2º do Regimento interno ⁵³.

A comissão especial

Em 8 de setembro, a Comissão Especial iniciou seus trabalhos elegendo seu Presidente, Deputado Gastone Righi e o Relator, Deputado Nelson Jobim. Neste ponto, insta mencionar que a Comissão Especial decidiu aguardar a defesa do Presidente da República, antes de prosseguir os trabalhos.

Em 10 de setembro, o Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar ao Presidente Collor, determinando que o prazo para defesa fosse de dez sessões e não de cinco sessões como inicialmente a Câmara havia concedido.⁵⁴ Em 11 de setembro, o Presidente da Câmara dos Deputados encaminhou ao STF informações sobre o rito de votação. Em 15 de setembro, o Presidente da Câmara dos Deputados comunicou ao STF que os recursos interpostos pelos governistas contra a sua decisão em sede de questão de ordem haviam sido retirados.

Em 22 de setembro, o Presidente Collor apresentou sua defesa à Comissão Especial. Por sua vez, no dia 23 de setembro, o Supremo Tribunal Federal negou a segurança impetrada pelo Denunciado, confirmando o rito

⁵³ Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário Do Congresso Nacional e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às lideranças e Comissões.

(*omissis*)

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o Autor da proposição recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite. (grifos nossos).

⁵⁴ A medida mencionada será tratada mais adiante quando adentrarmos à explanação do controle judicial do processo de *impeachment*.

anunciado pelo Presidente da Câmara dos Deputados e determinando que o voto fosse ostensivo e não secreto.

Em 24 de setembro, a Comissão Especial aprovou por 32 (trinta e dois) votos a favor, 1 (um) contra e 15 (quinze) ausências, o parecer do relator, que acolhia a denúncia e admitia a processabilidade da acusação, orientando o Plenário da Casa a conceder autorização ao Senado Federal, para que este pudesse processar e julgar o Presidente Collor.

A discussão no plenário da Câmara

Em 25 de setembro, o parecer da Comissão Especial foi lido em Plenário, tendo sido amplamente discutido nos dias 28 e 29 de setembro. O Presidente da Câmara anunciou em Plenário que a votação, além de ostensiva e nominal, seria por chamada e por ordem alfabética. Além disso, mencione-se que o Presidente Collor não compareceu à sessão de debates, nem enviou procurador, a despeito de lhe ter sido facultado pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

A votação no plenário da Câmara

Na mesma sessão do dia 29 de setembro, encerrada a discussão do parecer, iniciou-se a votação. Com 480 (quatrocentos e oitenta) deputados presentes, a Câmara dos Deputados decidiu, por 441 (quatrocentos e quarenta e um) votos favoráveis, 38 (trinta e oito) contrários, 1 (uma) abstenção e 23 (vinte e três) ausências, autorizar a instauração do processo.

A recepção da resolução da Câmara dos Deputados pelo Senado Federal

Em 30 de setembro, o Presidente do Senado Federal recebeu a documentação pertinente ao processo de *impeachment*. Assim, em 1º de

outubro, o Senado Federal instaurou o processo. A decretação da Câmara dos Deputados foi lida na sessão daquele mesmo dia, quando também se deu a eleição dos 21 (vinte e um) membros da Comissão Especial. Assim, em 2 de outubro, o Presidente Collor foi afastado (pelo prazo máximo de cento e oitenta dias) e o Vice-Presidente Itamar Franco assumiu provisoriamente, enquanto não se conclua o processo.

No Senado Federal, o processo foi examinado em duas etapas: primeiro, a Comissão Especial deliberou sobre a admissibilidade da denúncia. Além disso, abriu-se novo prazo de 20 dias para a defesa e se iniciou a segunda etapa com a instrução probatória do processo.

Em 27 de outubro, a Comissão Especial do Senado aprovou o parecer do Senador Antônio Mariz, admitindo a denúncia. Em 9 de novembro, a acusação entregou suas alegações finais e em 3 de dezembro apresentou seu libelo.

Por sua vez, em 7 de dezembro, o Presidente Collor de Mello encaminhou contrariedade ao libelo acusatório, instruída com rol de testemunhas e com requerimento de diligências. Em 21 de dezembro, na véspera do julgamento, o Presidente Collor destituiu seus advogados.

Em 29 de dezembro, teve início o julgamento sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal. Nesta ocasião, o Presidente Collor apresentou carta de renúncia através de seu advogado, no intuito de sustar o processo, não obtendo, contudo, sucesso, pois o julgamento prosseguiu.

Em 30 de dezembro, o Senado Federal proferiu sua resolução, por 76 (setenta e seis) votos a 3 (três) pelo *impeachment*. O Presidente Collor foi

condenado à perda do mandato e à inelegibilidade por oito anos, em conformidade com o disposto na Resolução nº 101, de 1992 ⁵⁵.

4.2.2 O CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* PERANTE O STF

Após o recebimento da denúncia contra Collor de Mello na Câmara dos Deputados e a subsequente instauração do processo pelo Senado Federal, o presidente, já afastado de suas funções, impetrou vários mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal, referentes ao processo de impedimento, dentre os quais podem ser citados o MS 21.564, MS 21.623 e MS 21.689.

O primeiro deles, MS 21.564⁵⁶, foi impetrado, em 09 de setembro de 1992, contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que havia estabelecido regras para o procedimento de admissibilidade da denúncia ou autorização para instauração do processo de *impeachment*. Nesse *writ*, a defesa de Collor sustentava nulidade das normas baixadas, porque não teriam sido observados dispositivos constitucionais, legais e regimentais.

A decisão do acórdão, da relatoria do Ministro Carlos Velloso (Relator para o acórdão), proferido em 23 de setembro de 1992, deferiu, em parte, por maioria de votos, o mandado de segurança impetrado pelo presidente, mantendo, tão somente, a medida cautelar que aumentava de 05 (cinco) para 10 (dez) sessões o prazo para manifestação do impetrante perante a Câmara dos Deputados. Pela importância jurídica e histórica da decisão, transcrever-se-á a seguir a ementa do acórdão:

⁵⁵Dispõe sobre sanções no Processo de *Impeachment* contra o Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, e dá outras providências.

⁵⁶ A íntegra do acórdão pode ser encontrada em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21564.pdf>>

“Constitucional. *Impeachment*. Processo e julgamento: Senado Federal. Acusação: Admissibilidade: Câmara dos Deputados. Defesa. Provas: Instância onde devem ser requeridas. Voto secreto e voto em aberto. Recepção pela CF/88 da norma inscrita no art. 23 da Lei no 1.079/50. Revogação de crimes de responsabilidade pela EC 4/61. Repristinação expressa pela EC no 6/63. CF, art. 50, LV; art. 51, I; art. 52, I; art. 86, caput, § 1o, II, § 2o; Emenda Constitucional no 4, de 1961; Emenda Constitucional no 6, de 1963. Lei no 1.079/50, art. 14, art. 23.

I — *Impeachment* do Presidente da República: compete ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (CF, art. 52, I; art. 86, § 1o, II), depois de autorizada, pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (CF, art. 51, I), ou admitida a acusação (CF, art. 86). É dizer: o *impeachment* do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento (CF, art. 51, I; art. 52, I; art. 86, § 1o, II, § 2o).

II — No regime da Carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da República, examina a admissibilidade da acusação (CF, art. 86, caput), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da Lei no 1.079/50.

III — **No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5º, 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 1.079/50. Votação nominal, assim ostensiva (RI/Câmara dos Deputados, art. 184), ou votação em aberto (RI/Câmara dos Deputados, art. 187, § 1o, VI).

V — Admitindo-se a revogação, pela EC no 4, de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo, dos crimes de responsabilidade não tipificados no seu artigo 5o, como fizera a CF/46, art. 89, V a VIII, certo é que a EC no 6, de 1963, que revogou a EC no 4, de 1961, restabeleceu o sistema presidencial instituído pela CF/46, salvo o disposto no seu art. 61 (EC no 6/63, art. 1o). É dizer: restabelecido tudo quanto constava da CF/46, no tocante ao sistema presidencial de governo, ocorreu repristinação expressa de todo o sistema.

VI — Mandado de Segurança deferido, em parte, para o fim de assegurar ao impetrante o prazo de dez sessões, para apresentação de defesa. (**sem grifos no original**).”

Já em 30 de novembro de 1992, o Presidente Collor impetrou o MS 21.623⁵⁷ contra ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal, no processo perante o Senado Federal, para que fosse ouvida a testemunha de defesa antes do início do prazo para as alegações finais. Em sua petição, argumentava a violação de direito líquido e certo concernente à ampla defesa, que teria sido cerceada pelos atos decisórios do Presidente do Supremo Tribunal Federal à época, que negara provimento à recurso em que o impetrante insistia no depoimento da testemunha arrolada pela defesa, a ser colhido antes de iniciado o prazo de alegações finais.

Além disso, Collor de Mello insurgia-se contra a decisão que recusara a arguição de impedimento ou suspeição dos senadores indicados nas alegações finais. Segundo a defesa do presidente, eram suspeitos ou impedidos de participar do julgamento vinte e um Senadores por terem integrado, como titulares ou suplentes, a Comissão Parlamentar de Inquérito, quatro Senadores por terem antecipado julgamento em entrevistas concedidas a jornais e seis por exercerem suplência de senadores nomeados Ministros de Estado.

⁵⁷A íntegra do acórdão pode ser encontrada em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21623.pdf>>

Ao final, a defesa do presidente solicitava a reabertura de novo prazo para as alegações finais e a concessão de medida liminar para suspender a tramitação do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados até o julgamento do mérito do *writ*.

A decisão, sob a relatoria do Ministro Carlos Velloso, foi proferida em 17 de dezembro de 1992, e indeferiu, por maioria de votos, o mandado de segurança. No acórdão, restou assentada a inocorrência de cerceamento de defesa, visto que a testemunha acabou sendo ouvida e seu depoimento pôde ser utilizado por ocasião da contrariedade ao libelo. Ademais, no que dizia respeito ao impedimento e suspeição de senadores, o Pretório Excelso entendeu que o Senado Federal, quando investido da função de julgar o Presidente da República, não se transformaria, às inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que seria aquele um órgão político. Nas palavras da Corte:

*“Quando a Câmara Legislativa – o Senado Federal — se investe de «função judicialiforme», a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, é certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal.”*⁵⁸

⁵⁸Constitucional. *Impeachment*: Na ordem jurídica americana e na ordem jurídica brasileira. O *impeachment* e o *due process of law*. Impedimento e suspeição de senadores. Alegação de cerceamento de defesa. Constituição Federal, art. 51, I; art. 52, I, parágrafo único; artigo 85, parágrafo único; art. 86, § 1o, II, § 2o; Lei no 1.079, de 1950, artigo 36; artigo 58; artigo 63.

I — O *impeachment*, no sistema constitucional norte-americano, tem feição política, com a finalidade de destituir o Presidente, o Vice-Presidente e funcionários civis, inclusive juízes, dos seus cargos, certo que o fato embasador da acusação capaz de desencadeá-lo não necessita estar tipificado na lei. A acusação poderá compreender traição, suborno ou outros crimes e delitos (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*). Constituição americana, Seção IV do artigo II. Se o fato que deu causa ao *impeachment* constitui, também, crime definido na lei penal, o acusado responderá criminalmente perante a jurisdição ordinária. Constituição americana, artigo I, Seção III, item 7.

II — O *impeachment* no Brasil republicano: a adoção do modelo americano na Constituição Federal de 1891, estabelecendo-se, entretanto, que os crimes de responsabilidade, motivadores do *impeachment*, seriam definidos em lei, o que também deveria ocorrer

Por fim, no dia 27 de abril de 1993, foi impetrado o MS 21.689⁵⁹ contra resolução do Senado Federal, baixada logo após a decisão proferida no

relativamente à acusação, o processo e o julgamento. Sua limitação ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal. CF/1891, artigos 53, parágrafo único, 54, 33 e §§, 29, 52 e §§, 57, § 2o.

III — O *impeachment* na Constituição de 1988, no que concerne ao Presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (CF, art. 51, I), ou admitida a 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, artigo 51, I; art. 52; artigo 86, § 1o, II, § 2o, (MS no 21.564-DF). A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. CF, art. 85, parágrafo único. Essas normas estão na Lei no 1.079, de 1950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS no 21.564-DF).

IV — O *impeachment* e o «*due process of law*»: a aplicabilidade deste no processo de *impeachment*, observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do Juízo. CF, art. 85, parágrafo único. Lei no 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS no 21.564-DF).
V — Alegação de cerceamento de defesa em razão de não ter sido inquirida testemunha arrolada. Inocorrência, dado que a testemunha acabou sendo ouvida e o seu depoimento pôde ser utilizado por ocasião da contrariedade ao libelo. Lei no 1.079/50, art. 58. Alegação no sentido de que foram postas nos autos milhares de contas telefônicas, às vésperas do prazo final da defesa, o que exigiria grande esforço para a sua análise. Os fatos, no particular, não se apresentam incontroversos, na medida em que não seria possível a verificação do grau de dificuldade para exame de documentos por parte da defesa no tempo que dispôs.

VI — **Impedimento e suspeição de Senadores: inocorrência. O Senado, posto investido da função e de julgar o Presidente da República, não se transforma, às inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa — o Senado Federal — se investe de «função judicialiforme», a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, é certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal. Regras de impedimento: artigo 36 da Lei no 1.079, de 1950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cód. de Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63 ambos da Lei no 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva do art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas a e b, o alegado impedimento dos Senadores.** VII — **Mandado de segurança indeferido.** (sem grifos no original)

⁵⁹A íntegra do acórdão pode ser encontrada em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21689.pdf>>

juízo de julgamento do processo de impedimento, que aplicou à Fernando Collor de Mello a pena de inabilitação para o exercício da função pública por 08 (oito) anos. A defesa do então presidente alegava que a renúncia extinguiria o procedimento de *impeachment*, razão pela qual não poderia o Senado aplicar a pena de inabilitação para o exercício da função pública, por esta ser pena acessória, que somente poderia ser aplicada com a pena principal de perda do cargo.

Não obstante, a Corte Maior, entendeu, por maioria de votos, que a renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisaria o processo de *impeachment*. Nos termos do voto vencedor, o sistema da Lei nº 1.079, de 1950, aplicada ao julgamento do Presidente Collor, não autorizaria a imposição isolada da pena de perda do cargo. Sendo assim, a pena de inabilitação não teria caráter acessório, devendo, portanto, ser aplicada em conjunto com a pena de perda do cargo⁶⁰.

⁶⁰Constitucional. «*Impeachment*». Controle Judicial. «*Impeachment*» do Presidente da República. Pena de Inabilitação para o exercício de função pública. CF, art. 52, parágrafo único. Lei no 27, de 7-1-1892; Lei no 30, de 8-1-1892. Lei no 1.079, de 1950.

I — Controle judicial do «*impeachment*»: possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. CF, art. 5o, XXXV. Precedentes do STF: MS no 20.941-DF (RTJ 142/88); MS no 21.564-DF e MS no 21.623-DF.

II — O «*impeachment*», no Brasil, a partir da Constituição de 1891, segundo o modelo americano, mas com características que o distinguem deste: no Brasil, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, lei ordinária definirá os crimes de responsabilidade, disciplinará a acusação e estabelecerá o processo e o julgamento.

III — Alteração do direito positivo brasileiro: a Lei no 27, de 1892, art. 3o, estabelecia: a) o processo de «*impeachment*» somente poderia ser intentado durante o período presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. A Lei no 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

IV — No sistema do direito anterior à Lei no 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Lei nos 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão-somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, § 3o; Lei no 30, de 1892, art. 2o), emprestando-se à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei no 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei no 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do

Neste ponto, é válido antecipar à menção ao fato de que no julgamento da ex-presidente Dilma Rousseff, realizado anos mais tarde, a Corte Suprema, em mudança de entendimento, deixara de aplicar a pena de inabilitação à ré, impondo tão somente a perda do mandato.

4.2.3 O JULGAMENTO DE COLLOR DE MELLO NA AÇÃO PENAL Nº 307 PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Além dos mandados de segurança anteriormente mencionados, o Supremo Tribunal Federal – que é, por determinação constitucional⁶¹, o tribunal

cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (CF, 1934, art. 58, § 7o; CF, 1946, art. 62, § 3o; CF, 1967, art. 44, parág. único; EC no 1/69, art. 42, parág. único; CF, 1988, art. 52, parágrafo único; Lei no 1.079, de 1950, artigos 2o, 31, 33 e 34).

V — A existência, no «*impeachment*» brasileiro, segundo a Constituição e o direito comum (CF, 1988, art. 52, parág. único; Lei no 1.079, de 1950, artigos 2o, 33 e 34), de duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

VI — A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de «*impeachment*».

VII — Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (CF, art. 37).

VIII — A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, na forma do Decreto-Lei no 201, de 27-2-1967. Apresentada a denúncia, estando o Prefeito no exercício do cargo, prosseguirá a ação penal, mesmo após o término do mandato, ou deixando o Prefeito, por qualquer motivo, o exercício do cargo.

IX — Mandado de segurança indeferido. (grifos nossos)

⁶¹Art. 86, *caput*. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

competente para o julgamento do Presidente da República nas infrações penais comuns – teve a oportunidade de julgar a Ação Penal nº 307⁶².

Protocolada no dia 10 de setembro de 1992, tal ação trazia como partes de um lado, o Ministério Público Federal, e de outro, Fernando Collor de Mello, Paulo César Farias e mais sete réus, aos quais eram imputados os crimes de corrupção passiva, corrupção ativa de testemunha, coação no curso do processo, supressão de documento e falsidade ideológica, todos previstos no Código Penal brasileiro.

No especial tocante a Fernando Collor de Mello, a Procuradoria-Geral da República sustentava, na peça acusatória, que no período compreendido entre a data da posse como Presidente da República e o mês de junho de 1992, teria ele recebido, em razão do exercício do referido cargo, vantagens indevidas, consistentes em depósitos efetuados em conta bancária, mantida em nome de sua secretária Ana Acioli, e em pagamentos diretos de contas de sua responsabilidade.

Alegava-se que tais vantagens, proporcionadas, na maioria dos casos, pelo acusado Paulo César Farias, pessoalmente, ou através de pessoas fictícias, ou, ainda, por meio da Empresa de Participações e Construções Ltda. - EPC, por ele controlada, tiveram o caráter de contrapartida à cooperação, omissiva ou comissiva, que o então Presidente da República lhe dava para que pudesse obter, ou tentasse obter, de órgãos públicos federais e de empresários, favores indevidos.

Segundo a PGR, a cooperação teria ocorrido de três maneiras: a) na nomeação do Secretário Nacional dos Transportes, por indicação de Paulo César Farias que, por sua vez e em razão disso, recebera a quantia de

⁶²A íntegra do acórdão pode ser encontrada em:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/AP_307.pdf>

Cr\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros)⁶³ paga pela empreiteira de cuja diretoria participava o nomeado ao aludido cargo; b) em gestões promovidas por Collor de Mello, no sentido de que fosse concedido um financiamento de combustível, por meio de empresas estatais, em favor do acusado Paulo César Farias; e c) na solicitação feita a uma empresa automobilística, por intermédio de Paulo César Farias, da quantia de Cr\$ 10.000.000,00 (dez milhões de cruzeiros)⁶⁴, destinada à campanha política de Sebastião Curió, conhecido agente da repressão durante o regime militar brasileiro, candidato à Câmara dos Deputados, onde deveria atuar como aliado político de Fernando Collor de Mello⁶⁵.

O julgamento da ação foi dividido em quatro sessões (07/12/1994, 09/12/1994, 12/12/1994 e 13/12/1994), sendo suspenso por 03 (três) vezes “em face do adiantado da hora”⁶⁶, ensejando, ainda, muitas questões preliminares e de ordem e inúmeros esclarecimentos sobre matérias de fato, antes da decisão do mérito.

Na decisão, o Tribunal absolveu Collor das acusações de corrupção, após acolher preliminar da defesa, declarando inadmissível a prova consistente no laudo de degravação de conversa telefônica e no laudo de degravação de registro de memória de computador, ambas obtidas durante uma busca e apreensão policial sem mandado judicial de interceptação telefônica.

⁶³O equivalente a R\$ 29.601.000,48 (vinte e nove milhões, seiscentos e um mil reais e quarenta e oito centavos) em fevereiro de 2018.

⁶⁴O equivalente a R\$ 19.734.000,32 (dezenove milhões, setecentos e trinta e quatro mil reais e trinta e dois centavos) em fevereiro de 2018.

⁶⁵ Sobre a trajetória política de Sebastião Curió, informações podem ser conferidas em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sebastiao-curio-rodriques-de-moura>, acessado em 18/02/2018.

⁶⁶ Jargão jurídico muito utilizado para indicar o encerramento da sessão em decorrência de extensa passagem temporal.

Neste ponto, é relevante mencionar que um argumento fundamental para o convencimento da Corte foi a invocação, pela defesa de Collor, da doutrina dos frutos da árvore envenenada, que tornava inadmissível no processo a obtenção de provas ilícitas por derivação⁶⁷. Ao invalidar as degravações, a Corte considerou que elas haviam sido feitas com inobservância ao princípio do contraditório, bem como utilizadas com desrespeito à privacidade alheia, afora ilegalmente apreendidas com violação de domicílio e ao arrepio da garantia de inviolabilidade da intimidade das pessoas.

Além disso, à época do julgamento da ação penal, não havia sido promulgada no Brasil a lei de escuta telefônica (Lei nº 9.296/1996), que só entraria em vigor em 24 de julho de 1996.⁶⁸ Tal lei regulamenta o inciso XII, parte final, do Art. 5º da Constituição Federal que informa ser *inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal*. Tratava-se o dispositivo constitucional, portanto, de norma de eficácia limitada que só viria a ter aplicabilidade com a edição do diploma supramencionado.

Assim, por inexistir tal norma regulamentadora quando promulgada a CF/88, não era admitida a violação do sigilo das comunicações telefônicas, de modo que, somente em 1996, com a promulgação da Lei nº 9.296/1996, é que o dispositivo constitucional ganhou aplicabilidade.

⁶⁷A doutrina dos frutos da árvore envenenada (em inglês, “*fruits of the poisonous tree*”) é uma metáfora legal que faz comunicar o vício da ilicitude da prova obtida com violação a regra de direito material a todas as demais provas produzidas a partir daquela. Aqui tais provas são tidas como ilícitas por derivação. É o caso, por exemplo, da obtenção do local onde se encontra o produto do crime através da confissão do suspeito submetido à tortura ou realização de escutas telefônicas sem mandado judicial.

⁶⁸Íntegra da Lei nº 9.296/1996: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9296.htm>

Collor de Mello foi também absolvido quanto ao episódio relativo à solicitação de dinheiro para campanha de Sebastião Curió para o cargo de deputado federal. Segundo a Corte Constitucional, inexistiam provas de que a ajuda eleitoral decorreria de solicitação, direta ou indireta, do ex-presidente, como também restara insuficientemente comprovado que o réu tivesse empreendido qualquer ato de ofício configurador de transação ou comércio com o cargo que exercia à época dos fatos.

Neste ponto, cabe observar que, a despeito de os mesmos fatos apurados na CPI Mista terem dado origem aos processos no Senado Federal e no Supremo Tribunal Federal, o desfecho dado por cada um desses órgãos foi indubitavelmente distinto. No Senado Federal, o julgamento assumiu caráter puramente político, haja vista a prerrogativa assegurada pela Constituição Federal brasileira, que, como dito, atribuiu a esse órgão o julgamento do Presidente da República em crimes de responsabilidade. Assim, o delito cometido pelo acusado é considerado ação ilícita de cunho meramente político, sendo julgada por instâncias políticas e agentes políticos, à diferença das sanções de natureza penal, que ficarão à cargo da jurisdição do tribunal constitucionalmente competente para o processo e julgamento do réu.

De seu turno, a decisão do Supremo Tribunal Federal, embora tenha diferido daquela do Senado Federal, em nada teve o condão de modificar o julgamento político realizado anteriormente. A apreciação realizada pelo STF observou o rito definido pelo Código de Processo Penal brasileiro, que somente subsidiariamente pode ser aplicado ao processo político. Ademais, a consideração das provas obtidas teve de observar, obrigatoriamente, as garantias constitucionais de inviolabilidade da vida privada⁶⁹ e proibição de provas ilícitas⁷⁰, o que impunha ao julgador a análise exaustiva das evidências

⁶⁹ Art. 5º, CRFB (*omissis*)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. (grifos nossos).

⁷⁰ Art. 5º, CRFB (*omissis*)

colhidas para formação de seu entendimento, o qual deveria ser necessariamente fundamentado com as motivações que levaram à decisão final.

4.3 O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

O crime de responsabilidade como bem explicitado anteriormente, não se trata de um crime praticado a partir de uma conduta ou um comportamento tipificado apenas no Código Penal, mas de um comportamento de natureza político-administrativa reprovável, sofrendo, portanto, sanções no âmbito político, previsto tanto na Constituição Federal de 1988, nas hipóteses do artigo 85, quanto na Lei 1.079 de 1950.

Nesse escopo vale ressaltar que as hipóteses de base constitucional para o crime de responsabilidade se desenlaçam em um grupo ordenado e lógico dos institutos essenciais ao funcionamento adequado do sistema político-democrático. Daí dar-se a devida relevância ao entendimento do dispositivo que deu suporte ao processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, quanto à legitimidade e pressupostos jurídicos tanto no juízo de admissibilidade da denúncia quanto na suspensão de atuação da autoridade no cargo.

Partindo do relatório do caso que deu ensejo à destituição do cargo de um presidente da república, com um breve histórico da imputação dada a esta autoridade política, será feita uma análise ponderando as questões pertinentes ao crime de responsabilidade, dentre os quais a fiscal, especificamente conhecido como “pedalada fiscal”, e administrativa no que couberem.

Além disso, buscar-se-á demonstrar os fatores que influenciaram direta e indiretamente no processo de *impeachment* da ex-presidente, sejam eles de

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos. (grifos nossos)

cunho social, político e econômico. Observando se, realmente, tais fatores tiveram o poder de transformar todo o contexto histórico que envolvia a demanda da época como também se seria capaz de intervir em momentos posteriores ao caso.

Logo após será feita a indagação se foram respeitados: o estado democrático de direito; e os princípios e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988, principalmente, o direito ao contraditório e à ampla defesa assim como o devido processo legal.

4.3.1 RELATÓRIO DO CASO DILMA

Diante de um profundo momento de crise, o Brasil vivenciou pela segunda vez em seu cenário político um processo de impeachment de um Presidente da República, eleito de forma democrática, mas que por questões diversas embasadas em pressupostos jurídicos sofre a perda de seu cargo público.

Trata-se do impeachment da ex-presidente da república Dilma Vana Rousseff, durante o desenrolar de seu segundo mandato presidencial no qual a mesma foi acusada da prática de crime de responsabilidade cujos efeitos seriam a perda do cargo, o impeachment propriamente dito, e a inabilitação para o exercício de funções públicas por um período de oito anos.

Entende-se que houve uma série de fatores políticos, sociais e econômicos que influenciaram direta e indiretamente no processo da ex-presidente, que viu o seu governo ruir aos poucos, terminando com a perda de seu mandato.

Quanto a esses fatores, vemos no político o estopim com a autorização do pedido de impeachment na Câmara dos Deputados em um procedimento irreversível por parte do governo, atolado em grave crise política que se encerrou parcialmente com o fim do processo de impeachment sofrido pela ex-

presidente. Esse cenário aconteceu de forma indireta a princípio, devido à falta de habilidade política de Dilma Rousseff em seu governo.

Segundo o professor da Unesp, Milton Lahuerta, cientista político, fazendo menção ao livro de Maquiavel, O Príncipe, afirma que uma das razões dos fracassos políticos da ex-presidente está em herdar o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que era alguém possuidor de grande habilidade política para negociar com os partidos e atores sociais, enquanto que aquela governava de forma centralizada pela pouca habilidade frente a seu antecessor. Ao assumir o governo a sucessora se beneficiou do sucesso de seu antecessor, fato este que não deu a ela perante a crise estabilidade para resolver questões mais difíceis.⁷¹

Sem estratégias adequadas a ex-presidente não soube lidar com a oposição, principalmente, com a base aliada isolada por ela no início de seu governo, custando-lhe o posicionamento de desafetos como o Deputado Eduardo Cunha, que aceitou o pedido do processo de impeachment no mesmo dia após o anúncio da assinatura de sua cassação pelos deputados do partido da então presidente, o Partido dos Trabalhadores. Infere-se com este cenário que houve certa represália por parte do Deputado por tais decisões políticas envolvendo membros do partido da petista.

O jornal Folha de São Paulo ⁷², ao avaliar as circunstâncias políticas da época, deixou implícito acreditar que a acolhida do pedido de impeachment se tratava de uma retaliação de Eduardo Cunha contra o Partido dos Trabalhadores, uma vez que à época o presidente da Câmara se encontrava respondendo acusações no Conselho de Ética, sendo investigado por omissão

⁷¹ Confira: <https://www.insper.edu.br/noticias/em-3-pontos-por-que-o-governo-dilma-nao-deu-certo/>. Acesso em: 20 jan. 2018.

⁷² Confira : <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1714133-cunha-deflora-processo-de-impeachment-contradilma.shtml> Acesso em: 18 fev 2018.

de patrimônio milionário no exterior e ainda envolvimento no “**Petrolão**”⁷³. Além da retaliação, foi teorizado que Eduardo Cunha também acolheu o pedido de impeachment para negociar com o governo o congelamento do processo em troca de votos por sua absolvição no Conselho de Ética.

Na avaliação da professora Vera Chaia, do Departamento de Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), houve tentativa da parte de Dilma, em alavancar sua popularidade diante da sociedade, ao demitir ministros envolvidos em casos de corrupção. Em seguida, sem obter muito êxito, fez um ensaio de delegar ao Vice-Presidente, Michel Temer do PMDB, a função de articulador político o que também não trouxe muitos resultados satisfatórios, já que o mesmo após a ruptura com o governo deu inúmeras entrevistas nos meios televisivos afirmando sua condição de mero elemento decorativo do governo da ex-presidente Dilma⁷⁴.

Além dos escândalos de corrupção que corroeram as bases do governo petista, com a queda da popularidade, houve ainda a influência de fatores econômicos ensejando não só em efeitos internos, como o aumento da inflação e do desemprego, os altos juros. Economicamente, além dos decretos assinados de crédito suplementar sem o aval do Congresso Nacional, destacam-se também as influências externas advindas da crise econômica mundial que interferiu no preço das commodities no Brasil⁷⁵, sem falar em pormenores da política para conter a desvalorização da moeda brasileira diante do dólar.

⁷³ Esquema de corrupção e desvios de fundos que ocorreu na Petrobrás, empresa estatal brasileira

⁷⁴ CHAIA, Vera; MARANHÃO, Cristina; MARTINHO, Silvana. **O Brasil da telenovela e do jogo político: um estudo de caso do impeachment de Dilma Rousseff e a estética das telenovelas brasileiras**. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt14-22/10731-o-brasil-da-telenovela-e-do-jogo-politico-um-estudo-de-caso-do-impeachment-de-dilma-rousseff-e-a-estetica-das-telenovelas-brasileiras-no-ano-de-2016/>> Acesso em: 06 de fev de 2018.

⁷⁵ Confira : <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/08/25/por-que-a-economia-brasileira-foi-para-o-buraco/> Acesso em: 20 jan 2018.

Nesse contexto, ainda, não se pode deixar de mencionar os fatores sociais que muito influenciaram nas decisões de diversos atores políticos, alguns até mesmo que se beneficiaram do clamor social para conseguir seus intentos, como foi o caso da base de oposição ao governo quanto ao processo de impeachment de Dilma Rousseff. Entre esses fatores tiveram força os protestos realizados nas ruas das principais capitais do país, demonstrado pela visível polarização de um lado daqueles que eram a favor do governo, do outro daqueles que estavam a favor do *impeachment*.

Diante da complexidade do cenário político brasileiro com o desenrolar dos fatos antes e pós-*impeachment* de Dilma Rousseff, ainda diversos cientistas políticos e juristas estão discutindo a temática sem, contudo, entrar em um consenso.

Segundo a professora universitária de Direito Penal da Mackenzie, Patrícia Vanzolini, Dilma não poderia responder pela conduta comum aos dirigentes do governo, praticada durante anos entre os Presidentes da República Federativa do Brasil, no caso das chamadas ‘pedaladas fiscais’, um termo novo que na época da denúncia foi usado como um dos fundamentos para a acusação da ex-presidente, considerado por alguns juristas até como termo indeterminado, porém utilizado na denúncia de *impeachment*⁷⁶.

Ainda para a citada professora, quanto à imputação do crime de responsabilidade, devido à natureza da lei e por ser de caráter aberto permite que existam muitas lacunas capazes de trazer certa insegurança jurídica por parte dos operadores do direito e intérpretes da lei que na falta de um dispositivo mais claro tendem a utilizar-se de interpretações extensivas e analógicas de forma exorbitante. Por isso, quanto à questão de imputação dos

⁷⁶MARTINS, Raphael. Entrevista para Revista Exame. “**Pedalada**” é crime de responsabilidade? Dois juristas opinam. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/pedalada-e-crime-de-responsabilidade-dois-juristas-opinam/>. Acesso em: 12 fev de 2018.

crimes de responsabilidade de Dilma Rousseff devem ser analisados com cautela, pois embora o Estado tenha uma Constituição presidencialista na prática do julgamento da petista percebeu-se o tantum da atuação e poderio parlamentarista⁷⁷.

Sob outra ótica, o professor Ives Gandra Martins considera o processo de impeachment mais de cunho político que propriamente jurídico. O jurista em entrevista à revista *exame*, publicada em 7 de maio de 2016, afirma ser válido o pedido de abertura do processo feito pelos advogados Miguel Reale Jr., Hélio Bicudo e Janaína Paschoal, com a imputação das pedaladas como crime de responsabilidade fiscal, pois a petista usou recursos dos bancos públicos para cobrir rombos do governo como uma espécie de empréstimo, trazendo uma falsa estabilidade econômica e vendendo uma outra imagem do Brasil, um fator importante a ser considerado⁷⁸.

Partindo dos fatos narrados do caso concreto e de outras reflexões, faz-se mister entender quais realmente foram as imputações feitas à Dilma Rousseff, e não apenas as especulações, buscando-se compreender o por quê das acusações e quais seriam os seus possíveis efeitos, como: seria a ex-presidente responsabilizada pela autoria de crimes fundamentados a base de provas que a impossibilitaram de permanecer governando? Essa é uma questão que diante da complexidade precisa ser debatida, mas talvez jamais se alcance um consenso, dados os conceitos jurídicos abertos em disputa e a elevada carga política que envolve a discussão até mesmo no âmbito jurídico brasileiro.

A princípio a ex-presidente Dilma Rousseff recebeu duas imputações que foram utilizadas como argumentos chave para o seu impedimento de governar sendo: a primeira pertinente à abertura de créditos orçamentários

⁷⁷ Confira: MARTINS, Raphael. <https://exame.abril.com.br/brasil/pedalada-e-crime-de-responsabilidade-dois-juristas-opinam/>.

⁷⁸ Id. Ibid.

sem a observância da Lei Orçamentária Anual - LOA e sem a autorização do Congresso⁷⁹, extrapolando os limites de competência; e a segunda consiste em descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00) com as pedaladas fiscais, na forma de receber verbas dos bancos públicos como se fosse uma espécie de empréstimo para pagar as despesas do governo com programas sociais e previdenciários, a fim de em outro momento futuro o dinheiro ser repassado, ou devolvido à fonte de origem maquiando o estado deficitário das finanças do governo⁸⁰.

Segundo o ponto de vista do professor emérito da USP, Dalmo Dallari, Dilma não poderia ter a imputação da prática de crime de responsabilidade, pois os decretos por ela assinados são apenas medidas de âmbito contábil administrativo, não podendo ser crime orçamentário⁸¹. Nessa ótica, a ex-presidente não deve sofrer o impeachment com base no crime de responsabilidade fiscal, apontado pelo Congresso em seu parecer de julgamento, como sendo fato de via crucis da culpabilidade de Dilma, com apoio no Relatório Prévio do TCU (Acórdão nº 1464q2015, no Processo nº TC005.335/2015-9), sob a apreciação técnica das contas do Governo Federal do ano de 2014⁸².

⁷⁹ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

⁸⁰ O artigo 36, da referida Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe a *operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. O inciso II do artigo 37 equipara as operações de crédito e veda o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.*

⁸¹ Art. 3º. A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

⁸² DUARTE, ALESSANDRA; GRILLO, MARCO. **O GLOBO: 'Pedalada Fiscal' é crime de responsabilidade? Disponível em:** DUARTE, ALESSANDRA; GRILLO, MARCO. **O GLOBO: 'Pedalada Fiscal' é crime de responsabilidade? Disponível em:** <<https://oglobo.globo.com/brasil/pedalada-fiscal-crime-de-responsabilidade-18995936>> Acesso em: 14 jan.2018.

Fábio Konder Comparato⁸³ também contesta a questão do crime de responsabilidade fiscal e das pedaladas que para ele não se enquadram nos dispositivos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal e nem tampouco na Lei Orçamentária Anual, sendo possível a imputação de improbidade administrativa, por má gestão e outros que não caberiam impeachment. Comungando, ainda deste pensamento, o professor Dalmo Dallari afirma que a omissão da petista não pode ser qualificada como responsabilidade, só pelo fato de ela ser omissa em seu governo, e também que o impeachment só seria cabível por atos praticados no exercício do atual mandato e não por mandatos anteriores, pois a lei não poderia retroagir.⁸⁴

4.3.2 TRÂMITE DO CASO DILMA PERANTE O CONGRESSO NACIONAL

O trâmite do Processo de Impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff é polêmico por todas as circunstâncias a sua volta, tanto políticas, quanto sociais e econômicas. A bipolaridade que norteou o andamento do processo é evidenciada nos argumentos tanto de seus defensores quanto de seus detratores.

Os primeiros reiteradamente afirmam que foram respeitadas todas as garantias constitucionais previstas, muito mais que as do processo de Impeachment de Fernando Collor em 1992. Os segundos, por sua vez, veem força nos argumentos de que a ampla defesa e o contraditório, não vinham sendo respeitados e ainda, os fatos imputados a Dilma Rousseff não diziam

⁸³DUARTE, ALESSANDRA; GRILLO, MARCO. **O GLOBO: ‘Pedalada Fiscal’ é crime de responsabilidade?(apud, Jota Info-Opinião e análise) Disponível em:** <<http://jota.uol.com.br/coluna-fiscal-para-entender-as-pedaladas-fiscais>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

⁸⁴ Id. Ibid.

respeito apenas a condutas referentes ao seu primeiro mandato, como as pedaladas fiscais, de 2015.

Segue análise do trâmite perante o Congresso Nacional.

Trâmite na Câmara dos Deputados

Até setembro de 2015 foram protocolados na Câmara dos Deputados 37 pedidos de *impeachment* contra a então presidente Dilma Rousseff desde o ano em que a mesma iniciava seu primeiro mandato no cargo. Porém apenas em dezembro de 2015 o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, viria a acolher um destes pedidos.

O pedido de impeachment apresentado por Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal foi aceito em 02/12/2015 pelo presidente da Câmara, sem a solicitação de defesa prévia à acusada.

Diante de tal ocorrência, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) viu a necessidade de ingressar, no Supremo Tribunal Federal, com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pedindo: o reconhecimento da ilegitimidade constitucional de dispositivos e interpretações da Lei nº 1.079/50 quanto a defesa prévia da Presidente antes do recebimento da denúncia; a anulação da Comissão escolhida em 08/12/2015; a ilegitimidade do Regimento Interno da Câmara e do Senado ao tratar do impedimento⁸⁵ além de suspeição do Presidente da Câmara; e por fim a interpretação do rito do impeachment conforme a Constituição dos dispositivos da lei em destaque.

Tendo em vista essa conjuntura e buscando evitar novos atos que, posteriormente, pudessem ser invalidados pelo Supremo, o ministro Luiz Edson Fachin suspendeu todo o processo de impeachment, inclusive os prazos tangentes ao mesmo, em 08/12/2015, para apuração do rito do processo de

⁸⁵ Aqui se incluem questionamentos especificamente acerca de: 1)A chapa alternativa, que consistia na concorrência de vagas sem indicação pelos líderes de seus partidos; 2)Votação secreta não prevista no regimento interno da Câmara pela escolha da chapa; 3)Divisão por blocos e não partidos.

impeachment, que ainda se encontrava em fase de instalação da comissão que julgaria o processo na Câmara.

Após o ajuizamento da ADPF acima mencionada, o Supremo entendeu pela existência de pressupostos para admissibilidade da ação, entre estes: a violação de preceito fundamental, como o princípio do contraditório e da ampla defesa, devido processo legal e a separação dos poderes; por atos resultantes do Poder Público, atos estatais anteriores à CF/88; e a subsidiariedade de lei anterior à Constituição vigente.

Porém, no julgamento da ADPF, concluiu, em 16/12/2015, pela não violação da ampla defesa, por inexistência de direito à defesa prévia antes do recebimento da denúncia na Câmara. Em termos mais simples, o entendimento do STF foi de que Dilma Rousseff não teria direito a defesa prévia antes da abertura do procedimento pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, pois a decisão do mesmo “constitui juízo primário”. A presidente da República teria oportunidade de se defender durante a fase da elaboração do parecer pela comissão especial, formada por deputados, que irá recomendar ao plenário da Câmara a abertura ou não de um processo de *impeachment* e por isso, a ausência de defesa prévia não violava a ampla defesa.

Também foi julgado improcedente o pedido do PC do B para afastar Eduardo Cunha do processo, por suposta ausência de imparcialidade e conflito de interesses por conta da suposta represália quanto ao seu caso no Conselho de Ética. Os ministros decidiram que não poderá mais haver chapas alternativas, cabendo aos líderes de cada partido ou bloco indicar nomes para a Comissão.

Com a exposição da conclusão do STF acerca da ADPF, nota-se que a formação da chapa que deve fazer parte da Comissão votante no processo deve seguir o Regimento Interno da Casa, sendo necessária a formação de uma chapa única e com voto aberto, no intuito de oferecer mais publicidade ao processo dada a sua gravidade.

No tocante ao afastamento da presidente durante o julgamento do processo de Impeachment, o entendimento do STF se mostrou diverso da doutrina majoritária, decidindo que o Senado teria, em seu pressuposto de atuação, o poder de decidir sobre a continuidade ou não do processo oriundo da Câmara. Portanto, o Senado deverá optar em seu Plenário se recebe denúncia e instaura o procedimento de impeachment. Apenas após a instauração, a presidente deverá ser afastada, pelo prazo limite de 180 dias.

Eis um trecho do voto do Ministro Luis Alberto Barroso na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 378:

Como visto, à Câmara dos Deputados compete “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente” (art. 51, I), enquanto ao Senado compete, privativamente, “processar e julgar o Presidente” (art. 52, I). Daí porque toda a atuação da Câmara dos Deputados deve ser entendida como parte de um momento pré-processual, isto é, anterior à instauração do processo pelo Senado. Veja-se bem: a Câmara apenas autoriza a instauração do processo: não o instaura por si própria, muito menos determina que o Senado o faça. 19. A propósito dos elementos textuais da Constituição, o Min. Edson Fachin justifica a vinculação do Senado à deliberação da Câmara quanto à instauração do processo a partir do caput do art. 86 da CF/1988, que dispõe 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”⁵. Segundo S. Exa., a forma imperativa da expressão “será ele submetido a julgamento” retiraria do Senado a possibilidade de “rejeitar a autorização expedida pela Câmara dos Deputados”. Embora esta seja uma leitura possível, creio que não seja a única, nem a mais correta. 20. Em primeiro lugar, entender que o Senado está obrigado a instaurar o processo após o juízo positivo da Câmara seria dar força vinculante a algo que a Constituição denominou de “autorização” (isto é, representaria torná-la uma “determinação”). 21. Em segundo lugar, trata-se de certo modo de uma interpretação retrospectiva⁶ da Constituição de 1988, que procura compreender os seus dispositivos

de maneira muito semelhante aos preceitos que vigoravam no regime constitucional precedente. Dizer que o Senado é obrigado a instaurar o processo, afastando e julgando o Presidente da República, a partir da autorização (e não determinação) da Câmara, significa a volta do regime das Constituições de 1946, 1967 e 1969, em que a decisão da Câmara por si só afastava o Presidente. Tal interpretação esvaziaria, assim, a competência privativa do Senado para “processar” o impeachment. 22. Em terceiro lugar, também é possível entender que o “julgamento” a que se refere o art. 86 compreende todas as fases do processo, inclusive um juízo preliminar sobre o recebimento da denúncia, a partir do qual é instaurado o processo por crime de responsabilidade. Lembre-se que a Câmara dos Deputados somente atua no âmbito pré-processual, não valendo a sua autorização como um recebimento da denúncia, em sentido técnico. Assim, a admissão da acusação a que se seguirá o julgamento pressupõe um juízo de viabilidade da denúncia pelo único órgão competente para processá-la e julgá-la: o Senado. 23. Em quarto e último lugar, se fosse verdadeira a interpretação no sentido de que o caput do art. 86 obriga a instauração de processo contra o Presidente da República, a conclusão deveria valer não apenas para o Senado, como também para o próprio STF, que estaria obrigado a receber a denúncia na hipótese de crime comum. Evidentemente tal conclusão atentaria contra o princípio da separação de poderes (CF/1988, art. 2º), suprimindo parte da competência desta Corte para “processar e julgar” o Presidente nas infrações penais comuns (CF/1988, art. 102, I, b). O mesmo raciocínio deve se aplicar ao Senado, que deve ter sua competência integralmente preservada.⁸⁶

Dessa forma, o afastamento de Dilma de suas funções só se daria após a instauração do processo de julgamento pelo Senado Federal. Após esta decisão, o processo de impeachment teve seu trâmite restabelecido na Câmara dos Deputados.

Em 17 de março de 2016, após 3 meses do julgamento da ADPF, a Câmara elegeu por votação aberta, os 65 integrantes da comissão especial por

⁸⁶ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF378LRB.pdf>

433 votos a favor e apenas 1 contrário. A comissão foi presidida por Rogério Rosso, líder do PSD e aliado político de Eduardo Cunha, tendo como relator Jovair Arantes, líder do PTB e também aliado político de Cunha.

O plano de trabalho da Comissão revelou a pretensão de realizar reuniões internas para ouvir os denunciantes bem como membros do TCU. O principal técnico convidado seria Júlio Marcelo de Oliveira, responsável por recomendar a rejeição das contas da presidente. A presidente Dilma Rousseff e os ministros do governo não foram neste momento ouvidos.

Como autor da denúncia, Miguel Reale Jr. foi ouvido pela Comissão da Câmara e argumentou que as pedaladas buscavam esconder o déficit fiscal e levaram a União a contrair empréstimos com entidades financeiras por ela controladas, o que é um ato ilícito conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com a ruptura do equilíbrio fiscal, houve uma cascata de eventos culminando em inflação e recessão, gerando desemprego no país.

Defendeu ainda que o argumento de que o 2º mandato da então presidente não poderia ser afetado por fatos do primeiro era facilmente contornável, pois deputados da própria Câmara já haviam sido processados pelo Conselho de Ética por infrações praticadas em mandatos anteriores:

“Quero dizer ainda aos senhores deputados, que fatos de 2014 podem plenamente ser objetos de apreciação (...) mostrando que os fatos passados conforme orientação dessa casa podem ser objeto de apreciação, como aconteceu com dois deputados que renunciando antes da decisão do Conselho de Ética, foram reeleitos e ao serem reeleitos, foram processados na Comissão de Ética pelos fatos ocorridos no mandato anterior. Portanto, é o conjunto da obra que demonstra a irresponsabilidade com a qual se conduziu a senhora Presidente da República, infringindo os artigos 10 e 11 da lei 1.079 de 1950 (...)”⁸⁷

⁸⁷ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UR4jOP70SOM> aos 12 minutos e 28 segundos. Acesso em 18 fev 2018.

O discurso de Miguel Reale Jr. perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, mostra o quão político, antes mesmo de jurídico, o instituto do *impeachment* é. Segue transcrição de parte do referido discurso:

“Operações de crédito que não foram feitas com autorização legal (...) Lei Complementar 201 de 2000, no seu artigo 36 veda terminantemente que sejam feitas operações de crédito com entidades financeiras sob seu controle (...) operações de crédito que foram feitas por longo prazo e em quantias exorbitantes, o que não se confunde com o que se chama de fluxo de caixa e **que pode ter ocorrido no Governo Fernando Henrique ou no Governo Luis Inácio Lula da Silva**, mas que nesse governo, seja em 2014 ou em 2015, alcançaram volumes extraordinários, empurrando com a barriga uma dívida e muito mais gravemente, não se registrando essa dívida no Banco Central (...), portanto sem contar como dívida, falseou-se o superávit primário, falseou-se uma capacidade financeira que o país não tinha”⁸⁸ (grifos nossos)

A citação acima transcrita faz de maneira rasa, porém explícita, uma comparação entre as operações financeiras do Governo Dilma e as dos Governos Lula e Fernando Henrique, destacando a diferença entre estas e as realizadas no governo Dilma. Traz ainda, o porque de Dilma ter incorrido em crime de responsabilidade e seus antecessores não. Em complemento a isso, trouxe o jornal Folha de São Paulo:

“Entre 1999 e 2002, no governo FHC, o maior déficit em valores corrigidos foi de R\$ 918 milhões em maio de 2000, com o seguro desemprego. Na maior parte dos casos, os déficits mensais não chegavam a R\$100 milhões. Nos dois mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, os déficits caíram. O rombo mais expressivo, de R\$ 750 milhões, ocorreu em novembro de 2007, com o abono salarial. Na virada de 2013 para 2014, por exemplo, o banco federal apresentava um déficit de R\$ 4,3 bilhões com o pagamento desses benefícios”.⁸⁹

⁸⁸ Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/4922562/> Acesso em: 18 fev 2018.

⁸⁹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1621205-manobras-fiscais-na-caixa-cresceram-no-governo-dilma.shtml> Acesso em 18 fev 2018.

Em suma, o argumento para defender as pedaladas de ex-presidentes anteriores a Dilma e condená-la pelos mesmos atos é de que as dívidas oriundas de fluxo de caixa logo foram pagas, em um período de até 30 dias, por Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, porém não por Dilma Rousseff. Com valores muito maiores, argumenta-se que “as pedaladas” de Dilma foram, portanto, mais graves e danosas à economia brasileira.

A defesa da presidente Dilma Rousseff diante da Comissão se deu em 31/03/2016 e foi realizada pelo Ministro de Estado da Fazenda Nelson Barbosa e pelo professor de Direito Tributário Ricardo Lodi Ribeiro.

Nelson Barbosa ressaltou que os decretos de crédito suplementar não modificaram a programação financeira de 2015 e decorreram de anulação de recursos de ações já existentes, tinha respaldo legal, pois:

“O governo aprova o orçamento e aprova também algumas regras para criação de crédito suplementar nas ações que já existem no orçamento. O que esses decretos de crédito suplementar fazem, são um remanejamento de recursos com base ou da anulação de recursos de ações já existentes, ou com base em fontes pré-definidas pela legislação, que podem servir de fonte de recursos para dotações orçamentárias. A criação de um crédito suplementar não implica automaticamente um aumento de despesa”⁹⁰

Lodi, por sua vez, sustentou que a meta fiscal de 2015 era cumprida, pois o Congresso aprovou o projeto de lei que a alterou. Ele também defendeu os créditos suplementares e lembrou que era possível prever uma situação financeira desfavorável conforme relatórios bimestrais exigidos pela LRF, mas defendeu que o governo ao afirmar que foram realizados contingenciamentos ao longo de 2015. Quanto às pedaladas, ele disse que a lei dos crimes de responsabilidade não tipifica a violação da LRF, o que se pune é o atentado à lei do orçamento⁹¹.

⁹⁰ Disponível em <https://globoplay.globo.com/v/4925688/> Acesso em 18 fev 2018.

⁹¹ Id. Ibid.

Ambos sustentaram que os atos da presidente estiveram de acordo com as exigências do TCU, sob a justificativa de que a prática foi referendada pelo mesmo e pelo Congresso em vários governos anteriores da República.

A defesa da Advocacia Geral da União (AGU), assinada por José Eduardo Cardozo em favor de Dilma, afirmou em sua página 146, não existir crime de responsabilidade pois é inconstitucional a aplicação retroativa de entendimento do TCU quanto à edição de créditos suplementares⁹²

No dia 06/04/2016, foi dado parecer favorável à denúncia pela comissão, que votou o relatório final em 11/04/2016 por 38 a favor e 27 contra. Prosseguiu-se assim a votação no Plenário da Câmara em 17/04/2016, na qual 367 deputados deram votos favoráveis a abertura do processo de impeachment, 137 deputados se mostraram contrários, 7 se abstiveram, 2 se ausentaram. Assim, o processo de impeachment foi levado ao Senado Federal.

Trâmite no Senado Federal

O trâmite do processo de impeachment no Senado Federal acabou por não ser tão polêmico quanto o tramite na Câmara dos Deputados. Inclusive as maiores reclamações de Dilma Rousseff quanto à falta de imparcialidade se deram em relação aos Deputados da Câmara e não aos senadores no Senado Federal.

A comissão de Senadores foi criada em 25/04/2016, tendo como presidente o senador Raimundo Lira e como relator, Antonio Anastasia. Em 04/05/2016 foi concluído relatório favorável a abertura do processo de

⁹² Disponível

em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=807A43584FA7ACDA679ABEE97734EFFE.proposicoesWebExterno2?codteor=1448001&filename=Tramitacao-DCR+1/2015 Acesso em 18 fev 2018.

impeachment, destacando os crimes de responsabilidade – pedaladas fiscais, emissão de crédito sem autorização do Congresso, e insistindo fortemente, na ausência de golpe de Estado.

“Cabe refutar as insistentes e irresponsáveis alegações, por parte da denunciada, de que este processo de impeachment configuraria um 'golpe'. Em primeiro lugar, nunca se viu golpe com direito a ampla defesa, contraditório, com reuniões às claras, transmitidas ao vivo, com direito à fala por membros de todos os matizes políticos, e com procedimento ditado pela Constituição e pelo STF. O impeachment nada mais é do que um instrumento de check and balance entre os Poderes, o qual tem por escopo apurar a responsabilidade do Presidente da República pelo cometimento de crimes de responsabilidade. É um instrumento de horizontal accountability.”⁹³

A Comissão especial do Senado aprovou por 15 votos favoráveis a 5 contrários o relatório do senador Antonio Anastasia, por sua vez favorável ao prosseguimento do processo de impeachment. Dessa forma, em 12/05/2016, por 55 votos a favor, 22 contra e 2 ausentes, o Senado autoriza a abertura do processo de impeachment propriamente dito e determina o afastamento da então presidente Dilma Rousseff pelo período de até 180 dias. Uma vez instaurado o processo, o Vice-Presidente Michel Temer assume a presidência⁹⁴.

⁹³ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/04/veja-os-principais-pontos-do-relatorio> Acesso em 18 fev 2018.

⁹⁴ Um fator complicador jurídico que merece ser referido, ainda que nesta nota de rodapé é o entendimento do STF que foi firmado às vésperas do julgamento do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff no Senado Federal, em sessão realizada em 10/08/2016, com repercussão geral firmada em 17/08/2016, nos autos dos RE's 848.826 e 729.744, no sentido de que a Câmara Municipal é o órgão competente para o julgamento das contas de governo e de gestão dos Prefeitos, sendo o parecer emitido pelo Tribunal de Contas prévio e opinativo, podendo ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores e não gerando, por si só, a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº. 64/90. Argumentou-se então que as contas da ex-presidente Dilma Rousseff ainda não tinham sido apreciadas pelo Congresso Nacional após parecer técnico-jurídico prévio desfavorável do Tribunal de Contas da União (TCU).

Em 31 de agosto de 2016, o julgamento no plenário do Senado Federal, presidido por Ricardo Lewandowski, então presidente do STF, acabou por condenar Dilma Rousseff em uma votação de 61 votos favoráveis e 20 contrários. A condenação normalmente significaria que Dilma Rousseff seria destituída do cargo automaticamente e Michel Temer assumiria até o fim do mandato. Teoricamente, a ex-presidente ficaria 8 anos sem poder exercer função pública, porém não se observou essa linha de raciocínio anteriormente aplicada no caso do ex-presidente Collor de Mello.

A pedido de senadores aliados de Dilma, o presidente do STF, o ministro Ricardo Lewandowski, decidiu realizar duas votações no plenário sendo a primeira relativa à perda do mandato de presidente da república; e a segunda referente à inelegibilidade da mesma por 8 anos a partir de 1º de janeiro de 2019 e impedimento de Dilma exercer qualquer função pública. A questão foi contestada por alguns senadores e defendido por outros. Os favoráveis afirmavam que votação em partes da causa, constituía “direito parlamentar de separação do texto de uma proposição legislativa”⁹⁵.

O resultado da segunda votação acabou por afastar a inabilitação para o exercício de função pública, em virtude de não se haver obtido nesta votação, 2/3 dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e 3 abstenções, nos termos da decisão do Senado Federal⁹⁶.

Importante ressaltar, que o próprio Fernando Collor de Mello, ex-presidente do Brasil, que sofreu impeachment em 1992 e que, atualmente, é Senador da República, posicionou-se contra Dilma Rousseff manter seus direitos políticos, não apenas porque essa opção não lhe foi dada 24 anos antes, mas por ser uma decisão que não encontra amparo na Constituição Federal de 1988.

⁹⁵ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/08/manutencao-de-direitos-politicos-de-dilma-ajuda-reconciliacao-nacional-diz-randolfe> Acesso em 18 fev 2018.

⁹⁶ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff> Acesso em 18 fev 2018.

Efeitos do julgamento do Senado Federal e os Benefícios concedidos à Dilma Rousseff após *Impeachment*

A lei 7.474 de 1986, que dispõe sobre medidas de segurança aos ex-Presidentes da República traz:

Art. 1º O Presidente da República, terminado o seu mandato, tem direito a utilizar os serviços de quatro servidores, para segurança e apoio pessoal, bem como a dois veículos oficiais com motoristas, custeadas as despesas com dotações próprias da Presidência da República.

Em adição a estes, que, nos termos do § 1º do mesmo artigo, ocuparão cargo em comissão, os ex-presidentes da República poderão contar, ainda, com o assessoramento de dois servidores, também em cargo de Comissão.

Assim como Fernando Collor, ex-presidente que sofreu impeachment em 1992, Dilma Rousseff também mantém esse e outros benefícios garantidos a ex-presidentes depois da cassação do seu mandato.

Dilma, diferentemente de Collor em 1992, não perdeu seus direitos políticos, de acordo com a segunda votação de 31/08/2017 no Senado Federal, podendo ainda se candidatar a cargos eletivos e podendo exercer qualquer função pública. Em declarações feitas à imprensa, a ex-presidente afirma “não afastar a possibilidade de se candidatar aos cargos de senadora e deputada”⁹⁷

4.4 AS TENTATIVAS DE PROCESSO E JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA MICHEL TEMER POR CRIMES COMUNS DURANTE A VIGÊNCIA DO MANDATO

⁹⁷ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1860007-nao-descarto-uma-candidatura-a-senadora-ou-deputada-diz-dilma.shtml> Acesso em: 19 fev 2018

O *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff representou a materialização dos anseios de setores os mais diversos, mas longe de uníssonos, como o Poder Legislativo, o empresariado e a vontade popular. O fim do mandato da Presidente e a ascensão do então Vice-Presidente Michel Temer à Chefia do Executivo representaram, para setores que apoiaram o *impeachment*, uma possibilidade de ruptura com o *status quo* da política brasileira, após treze anos consecutivos em que o Partido dos Trabalhadores esteve a frente do Poder Executivo.

De fato, o pano de fundo encontrado por Michel Temer no início de seu mandato representou um contraste com aquele enfrentado pela sua antecessora. Enquanto a ex-regente teve um segundo mandato marcado por represálias e dificuldades de aprovação de projetos no âmbito do Legislativo, o novo Presidente gozou do apoio dos parlamentares e do empresariado, obtendo êxito em pautas tão impopulares quanto a reforma trabalhista.⁹⁸

No entanto, em 17 de maio de 2017, cerca de um ano após o processo político que culminou no *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, o Planalto novamente se deparou com a possibilidade de enfrentar situação semelhante. Na referida data, o empresário Joesley Batista, dono da JBS – empresa do ramo de carnes –, revelou, mediante acordo de delação premiada assinado com a Procuradoria-Geral da República, o envolvimento do Chefe do Executivo no crime de corrupção passiva⁹⁹.

A delação, que garantiu ao executivo da JBS imunidade processual e muitos outros benefícios, contou ainda com uma gravação secreta realizada pelo próprio empresário, no Palácio do Jaburu¹⁰⁰, cujo conteúdo permite

⁹⁸ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/27/politica/1498593857_443254.html. Acesso em 19 fev 2018.

⁹⁹ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/17/politica/1497680686_896825.html. Acesso em 19 fev 2018.

¹⁰⁰ O Palácio do Jaburu é a residência oficial do Vice-Presidente da República. No início de seu mandato, o Presidente Michel Temer instalou-se no Palácio do Planalto, que é a residência oficial do Presidente da República. No entanto, algumas semanas depois, o mandatário decidiu

depreender que o Presidente da República teria recebido quantias milionárias em propina e caixa 2. Ademais, o áudio revela ainda que o Chefe do Executivo teria sido complacente com uma série de condutas criminosas de Joesley Batista e teria colocado seu “homem de confiança” à disposição do executivo para tratar de assuntos de seu interesse¹⁰¹.

Esse encadeamento de eventos envolvendo o Presidente Michel Temer foi o estopim para o início de uma série de denúncias contra o Presidente da República por obstrução da justiça, corrupção passiva e participação em organização criminosa. Esta foi a primeira vez em que um Presidente da República, em pleno mandato, seria denunciado pela prática de crimes comuns vinculados ao exercício do cargo.

Insta observar que, seguindo o rito constitucional para a hipótese do julgamento do Presidente da República pela prática de crimes comuns vinculados ao exercício do mandato, a denúncia da Procuradoria Geral da República foi objeto de uma primeira avaliação pela Câmara dos Deputados, em 13 de julho de 2017. No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara baixa (CCJ), encarregada de analisar a denúncia e emitir um parecer sobre a procedência ou não das alegações formuladas, o então relator deputado Sérgio Zveiter (PMDB-RJ) elaborou um parecer favorável ao prosseguimento da peça acusatória no Supremo Tribunal Federal¹⁰². No entanto, o parecer em questão foi derrotado e, em seu lugar, foi aprovado o relatório substitutivo do deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG), o qual se posicionava pelo arquivamento da denúncia contra o Presidente Michel Temer.

retornar ao Palácio do Jaburu, alegando que este era mais aconchegante, enquanto que o Palácio do Planalto “não possuía uma boa energia”. Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/03/11/sera-que-tem-fantasma-diz-temer-comentando-saida-do-palacio-da-alvorada/>. Acesso em 19 fev 2018.

¹⁰¹ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/20/politica/1495236202_492795.html. Acesso em 19 fev 2018.

¹⁰² Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/01/politica/1501610929_880265.html. Acesso em 15 fev 2018.

Em 02 de agosto de 2017, após o recesso parlamentar, os membros da Câmara dos Deputados se reuniram para realizar juízo de admissibilidade acerca da primeira denúncia contra o Presidente da República Michel Temer, por corrupção passiva, formulada pela Procuradoria-Geral da República. Para que a denúncia contra o Chefe do Executivo pudesse ser instaurada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, seria necessário o quórum de aprovação de dois terços da Casa, ou seja, 342 deputados teriam de se posicionar a favor do prosseguimento do processo político¹⁰³.

O resultado da votação foi um contingente de 263 deputados a favor do arquivamento da denúncia e 227 contra tal procedimento¹⁰⁴. Os números citados representaram a primeira vitória do Chefe do Executivo Federal.

É importante destacar que o processamento do juízo de admissibilidade foi acompanhado de uma série de “intervenções” do Presidente em relação aos deputados, a fim de dissuadi-los de votar pelo prosseguimento da denúncia. De fato, em meio a uma grave crise econômica, o governo de Michel Temer liberou quantias bilionárias para financiar emendas parlamentares (estratégia também tentada pela ex-presidente Dilma Rousseff para barrar o *impeachment*), ao arrepio da estratégia de contingenciamento defendida pelo Ministro da Fazenda Henrique Meirelles¹⁰⁵.

Em 14 de setembro de 2017, o Procurador-Geral da República, às vésperas de deixar o cargo, apresentou nova denúncia contra o Presidente Michel Temer, a qual abrangia ainda os Ministros Eliseu Padilha, da Casa Civil, e Moreira Franco, da Secretaria-Geral da Presidência. A nova peça acusatória também trazia em seu bojo acusações de crime comum, dessa vez, relacionadas aos crimes de organização criminosa e obstrução da Justiça.

¹⁰³ Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/politica/1498483899_845704.html?rel=mas. Acesso em 15 fev 2018.

¹⁰⁴ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/02/politica/1501673588_289747.html. Acesso em 15 fev 2018.

¹⁰⁵ Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/07/24/temer-liberou-r-21-bilhoes-em-julho-para-congresso-para-barrar-denuncia/>. Acesso em 19 fev 2018.

Investigações da Polícia Federal concluíram que o Presidente da República seria líder de um esquema multimilionário de propina que contava com a participação de vários ex-deputados de seu próprio partido¹⁰⁶.

A segunda denúncia, tal qual a primeira, precisava do quórum mínimo de 324 deputados favoráveis para seguir adiante na Corte Suprema brasileira, porém, a segunda peça acusatória teve o mesmo destino que a sua predecessora: foi arquivada na Câmara dos Deputados. Os parlamentares deveriam votar pela aprovação ou não do relatório elaborado pelo deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG) e apresentado na Comissão de Constituição e Justiça, o qual se manifestava pela rejeição da denúncia contra o Presidente da República¹⁰⁷.

Com o placar de 233 votos contrários e 251 favoráveis ao acolhimento da manifestação da CCJ¹⁰⁸, a segunda denúncia contra o Chefe do Executivo não atingiu a instância do Supremo Tribunal Federal. Os bastidores da votação revelam que foi seguida a mesma estratégia para impedir o seguimento da denúncia anterior: o Governo Michel Temer focou no financiamento de emendas parlamentares, telefonemas e encontros com mandatários, no intuito de garantir ao Presidente a posição de *invictus* em relação às tentativas de retirá-lo do poder¹⁰⁹.

4.5 O JULGAMENTO DA CHAPA PRESIDENCIAL DILMA-TEMER PERANTE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

¹⁰⁶ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/14/politica/1505409607_914172.html. Acesso em 15 fev 2018.

¹⁰⁷ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/17/politica/1508241724_003621.html. Acesso em 15 fev 2018.

¹⁰⁸ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/placar-da-segunda-denuncia-contra-temer/camara/?mobile>. Acesso em 15 fev 2018.

¹⁰⁹ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-libera-10-7-bilhoes-em-emendas-parlamentares-em-2017>. Acesso em 19 fev 2018

Durante os anos de 2014 e 2015, o Diretório Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira¹¹⁰ (PSDB), juntamente com a Coligação Partidária “Muda Brasil”, composta por 9 (nove) partidos de oposição ao governo da época¹¹¹, ajuizaram 4 (quatro) ações perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a mais alta Corte Superior em matéria Eleitoral no Brasil¹¹², foram estas: a Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 154781, protocolada em outubro de 2014; a Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 194358, de dezembro de 2014; a Representação n.º 846; e a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo n.º 761, estas duas últimas, ajuizadas em janeiro de 2015 e protocoladas em conjunto pelo Diretório Nacional do PSDB e a Coligação “Muda Brasil”.

¹¹⁰ Partido este cujo principal nome disputara as eleições presidenciais de 2014 como o candidato favorito da oposição contra a campanha de reeleição presidencial da Presidente Dilma Roussef, o Presidente do Partido e Senador por Minas Gerais, Aécio Neves. Importa mencionar que à época, o clima de bipolarização nacional e de rivalidade política era risível e facilmente detectado tanto nas Casas Políticas do Legislativo e Executivo Federal e Estadual, quanto no cotidiano dos brasileiros. Não sendo difícil ou incomum testemunhar esse ambiente de acirrado antagonismo maniqueísta entre Esquerda e Direita em todas as camadas da sociedade brasileira contemporânea.

¹¹¹ Compuseram a Coligação “Muda Brasil”, os seguintes Partidos Políticos: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Democratas (DEM); Solidariedade (SD); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido da Mobilização Nacional (PMN); Partido Trabalhista Cristão (PTC); Partido Ecológico Nacional (PEN); Partido Trabalhista do Brasil (PT do B), cujo nome recentemente foi alterado para Avante (AVANTE); Partido Trabalhista Nacional (PTN), cujo nome também fora alterado recentemente para Podemos (PODE). Ambas as alterações na nomenclatura partidária foram homologadas pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2017.

¹¹² O Tribunal Superior Eleitoral fora criado e instalado em 1932, sob o título de “Tribunal Superior da Justiça Eleitoral”. Com a supressão da Justiça Eleitoral pela Constituição de 1937, o antigo Tribunal fora extinto. Todavia, o Decreto-Lei n.º 7.685 de 28/05/1945 recriou a Colenda Corte Eleitoral, com a nomenclatura pela qual é conhecida atualmente (TSE), na cidade do Rio de Janeiro, transferindo-se, posteriormente para Brasília. Sua composição dar-se-á da seguinte maneira: a) voto secreto, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal (STF), para escolha de três Ministros da Suprema Corte; b) escolha, dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), também pelo voto secreto, de dois Ministros oriundos do STJ; c) dois ministros, a serem nomeados pelo Presidente da República, dentre seis advogados que apresentem notório conhecimento jurídico e idoneidade moral, indicados pelo STF e sem qualquer interferência da Ordem dos Advogados do Brasil. A Constituição da República Federativa do Brasil prescreve que o Presidente e o Vice-Presidente do TSE serão escolhidos dentre o grupo dos Ministros do STF, enquanto o Corregedor-Geral Eleitoral será escolhido dentre os Ministros do STJ. Os Ministros servirão a Jurisdição Eleitoral pelo período de dois anos, prorrogável apenas uma única vez consecutiva por igual período. Insta comentar que para a investidura dos Ministros do TSE, não se exige a prévia chancela de seus nomes pelo Senado Federal.

Por tratarem de denúncias de teor fático similar, que alegavam o abuso do poder político e eleitoral por parte do Governo de Dilma Rousseff e Michel Temer, relatando o uso impróprio e impessoal da máquina pública, todas as ações foram julgadas em conjunto pelo TSE em junho de 2017.

Para fins eleitorais, o abuso de poder econômico é aquele que se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico e que busquem beneficiar determinado candidato, partido ou coligação, afetando assim, a normalidade e a legitimidade das eleições.

Imputou-se à Presidente da República práticas como o uso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos¹¹³ em seu favor e utilizando-se de discursos que, segundo os autores da ação, foram marcados de má-fé e desvio de finalidade, haja vista que mesmo em atos oficiais como Presidente da República, perante todo o eleitorado nacional, os peticionários sustentaram que Dilma Rousseff se aproveitava de momentos assim para se autopromover como futura candidata à reeleição e que, o argumento que a ascensão dos partidos de oposição, significaria o fim dos programas sociais implantados pela política presidencial do Partido dos Trabalhadores (PT), o que ficou popularmente conhecido depois da vitória de Dilma Rousseff como “estelionato eleitoral”.

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), tem por fundamento a Lei Complementar Federal n.º 64 de 1990, que regulamenta as questões

¹¹³ Empresa Pública Federal sob o controle da União, encarregada da execução do sistema de envio e entrega de correspondências em território brasileiro. Desde 1663, o serviço de postagem, envio e entrega de correspondências é controlado e regulado pelo Estado. Após a redemocratização que fora iniciada em 1985, a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, ratificou por meio de seu Art. 21, inc. X, que competeria exclusivamente à União Federal *manter o serviço postal e o correio aéreo nacional*. (Redação Oficial da Constituição Federal)

materiais processuais sobre inelegibilidade eleitoral¹¹⁴, conforme autorizado pelo art. 14, §9.º Constituição Federal. No caso em questão, as ações tiveram como base o Art. 19 do Diploma Legal supramencionado:

“Art. 19. As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo corregedor-geral e corregedores regionais eleitorais.”

O objetivo dessa ação é impedir e apurar a prática de atos que possam afetar a igualdade dos candidatos em uma eleição nos casos de abuso do poder econômico, abuso do poder político ou de autoridade e utilização indevida dos meios de comunicação social. Acaso tal fato atribuído ao candidato seja verificado como verdadeiro, o mesmo será sancionado com a pena de inelegibilidade por 8 (oito) anos e a cassação do registro ou do diploma, penalizando-se as pessoas físicas ou jurídicas que tenham contribuído para a prática do ato. A Justiça Eleitoral entende que, nos casos de chapas majoritárias, o candidato à Vice deverá integrar obrigatoriamente o polo passivo da ação¹¹⁵. Detém legitimidade ativa para propor esta ação o Partido, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral. O Prazo para ajuizamento decai com a data da diplomação da chapa vencedora, e, em se tratando de Eleições Presidenciais, a Competência é do Corregedor-Geral Eleitoral que compõe o TSE.

¹¹⁴ Art. 14 [...]§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 4 de 1994)

¹¹⁵ Nesse sentido, citam-se os seguintes precedentes do TSE: RCED Nº 703, Rel. Designado: Min. Marco Aurélio, Julgado em 21/02/2008; AGR-RESP Nº 35.942, Rel.: Min. Arnaldo Versiani, Julgado em: 2/02/2010; AGR-RESP Nº 462673364, REL.: Min Cármem Lúcia, Julgado em: 17/02/2011.AGR-RESP Nº 36.601, REL.: Min. Marco Aurélio, Julgado em: 24/02/2011.

A Representação (RP), é a ação eleitoral que visa apurar e sancionar aqueles que infringem as normas eleitorais e que causam desequilíbrio à disputa eleitoral. Tal instrumento judicial visa garantir que a disputa eleitoral seja ética, isonômica, imparcial e, é claro, democrática. A Lei Federal n.º 9.504 de 30 de Setembro de 1997, que estabelece normas gerais para ordenar o pleito eleitoral, definiu que a RP seguiria o seguinte procedimento:

“Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se:

I - aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais;

II - aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais;

III - ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.

§ 1º As reclamações e representações devem relatar fatos, indicando provas, indícios e circunstâncias.

§ 2º Nas eleições municipais, quando a circunscrição abranger mais de uma Zona Eleitoral, o Tribunal Regional designará um Juiz para apreciar as reclamações ou representações.

§ 3º Os Tribunais Eleitorais designarão três juízes auxiliares para a apreciação das reclamações ou representações que lhes forem dirigidas.

§ 4º Os recursos contra as decisões dos juízes auxiliares serão julgados pelo Plenário do Tribunal.

§ 5º Recebida a reclamação ou representação, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o reclamado ou representado para, querendo, apresentar defesa em quarenta e oito horas.

§ 6º (Revogado pela Lei nº 9.840, de 1999)

§ 7º Transcorrido o prazo previsto no § 5º, apresentada ou não a defesa, o órgão competente da Justiça Eleitoral decidirá e fará publicar a decisão em vinte e quatro horas.

§ 8º Quando cabível recurso contra a decisão, este deverá ser apresentado no prazo de vinte e quatro horas da publicação da decisão em cartório ou sessão, assegurado ao recorrido o oferecimento de contra-razões, em igual prazo, a contar da sua notificação.

§ 9º Os Tribunais julgarão o recurso no prazo de quarenta e oito horas.

§ 10. Não sendo o feito julgado nos prazos fixados, o pedido pode ser dirigido ao órgão superior, devendo a decisão ocorrer de acordo com o rito definido neste artigo.

§ 11. As sanções aplicadas a candidato em razão do descumprimento de disposições desta Lei não se estendem ao respectivo partido, mesmo na hipótese de esse ter se beneficiado da conduta, salvo quando comprovada a sua participação.”

Novamente, a legitimação ativa para propor tal ação é dada ao Ministério Público Eleitoral, partido político, coligação, candidato ou, ainda, pré-candidato. A legitimidade passiva dependerá do caso concreto, sendo possível que qualquer pessoa, partido político, coligação, pré-candidato ou candidato figure no polo passivo da ação.

Em se tratando de eleições presidenciais, a Competência pertence ao TSE, e no caso da RP n.º 846, a relatoria ficou, inicialmente, a cargo do Ministro Luiz Fux, por distribuição e sorteio eletrônico.

A Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) é uma ação eleitoral, constitucionalmente prevista, que tem por objeto suspender o mandato obtido por um candidato eleito, em face de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. A CF/88 elenca tal instrumento da seguinte maneira:

“**Art. 14.** [...]”

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.”

A AIME visa combater o mandato vencido na Eleição e que se consolidou com a obtenção do diploma pelo eleito ou suplente perante a Justiça Eleitoral. Essa é justamente uma das características que diferencia a AIME da AIJE, enquanto uma possui um prazo processual que decai com a diplomação, a AIME é a medida constitucional que ataca diretamente o objeto da diplomação. Por isso seu prazo só tem início com a formalidade da diplomação e se encerrando nos 15 (quinze) dias seguintes.

A legitimação ativa é mais uma vez de qualquer partido político, candidato, coligação ou do Ministério Público. O cidadão e eleitor comum não é parte legítima para ingressar com a ação. A legitimidade passiva, por sua vez, é justamente dos que foram diplomados, titular e suplentes. A competência para processar e julgar a AIME é do mesmo Órgão da Justiça Eleitoral responsável pela diplomação, que neste caso, é o próprio TSE.

Inicialmente, a relatoria que havia sido determinada por distribuição eletrônica, era da Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Oriunda do STJ, a Ministra ocupou o lugar que era do Ministro João Otávio Noronha, e por tal

motivo, o sucedeu no cargo de Corregedora Eleitoral. Por conta dessa sucessão na Corregedoria, a Ministra também assumiu a relatoria das duas outras AIJEs que haviam sido ajuizadas anteriormente.

Em 4 de fevereiro de 2015, a Ministra Maria Thereza decidiu monocraticamente pela improcedência da AIME n.º 761. Segundo a Relatora, os autores apresentaram os fatos de forma genérica e não apresentaram os indícios de provas que demonstrassem o abuso de poder econômico de forma concreta. Em recurso, a maioria dos ministros seguiu o Voto do Ministro Gilmar Mendes, que decidiu dar provimento ao recurso.

Em 17 de março de 2016, o então presidente do TSE, ministro Dias Toffoli, determinou a unificação da tramitação das ações que pediam a cassação dos mandatos de Dilma Rousseff e Michel Temer.

O Ministro Dias Toffoli entendeu que, por tratarem do mesmo tema, os processos deveriam ser reunidos, na Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral, em prol da racionalidade e eficiência processual, bem como da segurança jurídica, uma vez que tal providência tem o condão de evitar possíveis decisões conflitantes. Tal decisão pautou-se também pela Lei Geral das Eleições.

“Art. 96-B. Serão reunidas para julgamento comum as ações eleitorais propostas por partes diversas sobre o mesmo fato, sendo competente para apreciá-las o juiz ou relator que tiver recebido a primeira. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)”

§ 1º O ajuizamento de ação eleitoral por candidato ou partido político não impede ação do Ministério Público no mesmo sentido. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º Se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão ainda não transitou em julgado, será ela apensada ao processo anterior na instância em que ele se encontrar,

figurando a parte como litisconsorte no feito principal. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 3º Se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão já tenha transitado em julgado, não será ela conhecida pelo juiz, ressalvada a apresentação de outras ou novas provas. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)”

Com isso, a Ministra Maria Thereza ficou encarregada pela condução das duas AIJEs, por serem competência do Corregedor Geral Eleitoral, da AIME, que já era de sua relatoria por distribuição eletrônica, e da Representação n.º 846, que, como dito anteriormente, era da relatoria do ministro Luiz Fux.

Neste contexto a Relatora decidiu centralizar toda a produção de provas e coleta de informações na AIJE n.º 194358. Em decisão monocrática publicada no dia 22 de abril de 2016, a ministra Maria Thereza determinou a realização de perícia contábil nas empresas Focal Confecção e Comunicação Visual Ltda., Gráfica VTPB Ltda., Editora Atitude, Red Seg Gráfica e Editora e Focal Confecção e Comunicação Visual Ltda, empresas estas acusadas de envolvimento ilegal com a campanha da chapa presidencial que havia vencido as eleições. A diligência se limitou aos fatos relacionados ou úteis à campanha eleitoral de 2014 de Dilma Rousseff e Michel Temer. Essa dilação probatória fora impulsionada, dentre várias razões, pelas repercussões da investigação da Operação Lava-jato, que à princípio, investigava casos de lavagem de dinheiro e de corrupção dentro da Petróleo Brasileiro S/A (PETTROBRÁS ¹¹⁶) e que,

¹¹⁶ A empresa Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás) é uma sociedade de economia mista cujo acionista majoritário é a União Federal. Por ser considerada como essencial e estratégica para a soberania nacional, desde a década de 50 a exploração de petróleo é exclusiva do Estado, que exercer seu monopólio através da Petrobrás. O Art. 20, incisos V e IX da CRFB/88 institui que *são bens da União os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva e os recursos minerais, inclusive os do subsolo*. (Redação Oficial da Constituição Federal). É importante destacar que mesmo antes das eleições presidenciais de 2014, já se especulava e se investigava possíveis esquemas de corrupção envolvendo a Petrobrás. Com o avançar da Operação Lava-Jato, coordenada pela Polícia Federal e o Ministério Público Federal, constatou-se que vários grupos econômicos estavam envolvidos com as fraudes e

com o caminhar das investigações, passou-se a suspeitar que tais esquemas foram utilizados em favor da chapa presidencial que ganhou o pleito de 2014.

É válido lembrar que, em 12 de maio de 2016, a Presidente Dilma Rousseff já havia sido afastada pelo Senado com a instauração do processo de *impeachment* e, em agosto de 2016, com a decretação do afastamento definitivo de Dilma Rousseff pela decisão final do Senado Federal no julgamento do *impeachment*, o seu Vice à época, Michel Temer, tomou posse definitivamente como Presidente da República.

No dia 31 de agosto de 2016, com o fim do mandato da ministra Maria Thereza no TSE, a ação foi redistribuída ao Ministro Herman Benjamin, empossado Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral.

Em março de 2017, foram realizadas acareações entre algumas das testemunhas que prestaram depoimento no TSE e no dia 21 de março, a Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral anunciou o encerramento da fase de instrução da AIJE.

O Relatório processual foi entregue à Presidência do TSE e aos demais Ministros em março de 2017. Em abril daquele ano, os quatro processos entraram na pauta de julgamento do TSE. No mês seguinte, o Presidente da Corte, Ministro Gilmar Mendes, separou 4 (quatro) dias do mês de junho para as sessões exclusivas das ações que versavam sobre a cassação da Chapa Presidencial composta por Dilma Rousseff e Michel Temer.

A seguir, passa-se a análise dos votos dos Ministros que participaram do julgamento conjunto da AIME 761, AIJE 194358 e RP 846)

Voto do Ministro Relator Herman Benjamin

desvios de dinheiro que degradaram seriamente o patrimônio da empresa e sua imagem perante o mercado global de ações.

Conforme explicitado anteriormente, o relator responsável por todos os processos que visavam à cassação da chapa Dilma-Temer nas eleições de 2014 foi o Ministro Herman Benjamin, membro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Das quatro ações que deveriam ser julgadas em conjunto o Ministro relator Herman Benjamin entendeu por bem antecipar o julgamento da AIJE 1547-81, para julgá-la improcedente em razão da causa de pedir ser, nas palavras do Ministro Relator: “extremamente singela”, bem como a matéria seria repetida na outra AIJE AIJE 1943-58, que estaria mais completa. Não houve, portanto, discordância de nenhum dos ministros, sendo unânime a decisão de improcedência da AIJE 1547-81.

De acordo com as palavras do próprio ministro durante a explanação de seu voto: “é incontestável a ocorrência de tais crimes” o que o levou a crer que a cassação da Chapa vencedora das eleições presidenciais se fazia necessária.

O voto do relator foi muito cauteloso, estruturado e detalhado. Contou com 550 ¹¹⁷ páginas e analisou detidamente cada prova contida nos autos e nos depoimentos.

Durante a leitura de seu voto, o ministro fez questão de ressaltar em diversas oportunidades que existia vasta comprovação de que o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) receberam, de maneira continuada, segundo ele, propinas provenientes de empresas que possuíam contratos firmados com a Petrobras, e o montante dos valores seriam destinados ao uso nas campanhas eleitorais.

¹¹⁷ Foram três dias de julgamentos disponíveis no canal oficial da justiça eleitoral brasileira:

Vídeo do julgamento dia 06 de junho de 2017: <https://youtu.be/3A3ZNGcNmuU>

Vídeo do julgamento do dia 07 de junho de 2017: <https://youtu.be/QbKMosTtQqc>

Vídeo do julgamento do dia 08 de junho de 2017: <https://youtu.be/2MOicduQXqE>

As doações ilegais, conforme entendimento do relator, teriam sido feitas por meio de doações “oficiais” e também por caixa dois, citadas pelo ministro como “propina-poupança”¹¹⁸ e “propina-gordura”¹¹⁹.

Ainda sobre o pagamento de propina, o ministro afirmou categoricamente que as propinas pagas através da Petrobras representavam “*um projeto de financiamento de propina-gordura de longuíssimo prazo*” totalizando R\$ 22 (vinte e dois) bilhões de reais. O montante de dinheiro era tão expressivo que não havia nem como controlar. Herman Benjamin explica em seu voto como se dava o pagamento: a propina era paga em duas vezes e não era cobrada, ou era paga e quem recebeu nem sabia que fazia jus aquela propina.

Afirma o ministro em seu voto que não seria necessário constatar o efetivo recebimento da propina para cassar a chapa. Seria necessário apenas ter ocorrido “caixa dois”¹²⁰ na campanha, o que, na visão dele, ocorreu: “Eu trouxe documentos e depoimentos prestados à Justiça Eleitoral que demonstram, a meu juízo, que ao longo dos anos, por intermédio de contas correntes mantidas com empresas contratadas pela Petrobras, os cofres partidários foram engordados desequilibrando a paridade de armas no pleito e configurando abuso de poder econômico”¹²¹¹²²¹²³”.

¹¹⁸ propina-poupança, quando as empresas pagam propina em doações aos partidos em anos não eleitorais.

¹¹⁹ propina-gordura, quando as empresas mantêm uma conta virtual com o saldo da propina devida, que será liberada conforme a necessidade do político nas campanhas.

¹²⁰ Caixa dois: recursos arrecadados e não declarados na campanha e na prestação de contas.

¹²¹ Abuso de poder segundo o TSE: “Abuso de poder é toda conduta abusiva de utilização de recursos financeiros, públicos ou privados, ou de acesso a bens ou serviços em virtude do exercício de cargo público que tenha potencialidade para gerar desequilíbrio entre os candidatos, afetando a legitimidade e a normalidade das eleições.” Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-roteiro-de-direito-eleitoral-introducao-ao-tema-abuso-de-poder>

¹²² Abuso de poder econômico segundo o TSE: “O Abuso de poder econômico se configura quando ocorre doação de bens ou de vantagens a eleitores de forma que essa ação possa desequilibrar a disputa eleitoral e influenciar no resultado das eleições, afetando a legitimidade e normalidade das eleições. Para o TSE, o abuso do poder econômico é a utilização, em

O ministro frisou que o seu objetivo era demonstrar que os valores recebidos, arrecadados e não declarados eram tão altos que superam em muito os valores “oficiais” repassados na prestação de contas.

Neste compasso, o relator citou o caso da empreiteira Odebrecht no esquema ilícito bilionário. Na análise das provas, e-mails e depoimentos dos executivos, incluindo o depoimento de Marcelo Odebrecht¹²⁴, destacando que a empreiteira mantinha uma conta para atender todas as demandas da campanha no valor de R\$ 150 milhões.

Acrescentou que a empresa beneficiou mais de um partido e de uma coligação, tendo abusado dos métodos clandestinos em quase todos os partidos.

Explicou o ministro que as negociações se deram através de executivos da Odebrecht com o então ministro Guido Mantega¹²⁵, negociando a

benefício eleitoral de candidato, de recursos patrimoniais em excesso”. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-roteiro-de-direito-eleitoral-introducao-ao-tema-abuso-de-poder>

¹²³ Abuso de poder político segundo TSE: “O abuso do poder político é o uso indevido de cargo ou função pública – eletivo ou não – com a finalidade de obter votos para determinado candidato, prejudicando a normalidade e legitimidade das eleições. Os tipos de abuso mais comuns são: manipulação de receitas orçamentárias, utilização indevida de propaganda institucional e de programas sociais. O abuso do poder político nas campanhas eleitorais tornou-se mais comum a partir da aprovação da possibilidade de reeleição dos chefes do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito), sem que eles precisem deixar os cargos que exercem para se recandidatar (art. 14, § 5º, da Constituição Federal).” Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-roteiro-de-direito-eleitoral-introducao-ao-tema-abuso-de-poder>

¹²⁴ Executivo administrador de um grande grupo econômico, então presidente da empreiteira Odebrecht. É o terceiro de sua geração a comandar a empresa e segundo o Ministro Herman, dominou os poderes constituídos no Brasil desde a abertura internacional e liderou um dos mais sofisticados esquemas de corrupção do mundo.

¹²⁵ Guido Mantega é um economista brasileiro nascido na Itália, segundo o relator Herman, era tido como uma espécie de “tesoureiro do caixa dois da campanha”. Foi ministro da Fazenda e ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Lula. Foi o ministro da Fazenda no primeiro Governo Dilma Rousseff, sucedido no cargo pelo ex-secretário do tesouro, Joaquim Levy.

destinação do dinheiro. E esse dinheiro seria utilizado para pagar aos partidos em troca de cessão de tempo de propaganda na rádio e na televisão.

Parte do dinheiro da conta corrente mantida pela Odebrecht também serviu para pagamento irregular dos marqueteiros João Santana e Mônica Moura¹²⁶ da campanha da Chapa Dilma-Temer.

Apresentou em seu voto também a força-tarefa constituída no TSE para investigar os desvios de recursos de campanha repassados para três gráficas: a Rede Seg, a VTPB e a Focal¹²⁷ que juntas, teriam recebido o montante de R\$ 56 milhões. Constatou em seu voto que as empresas não foram capazes de comprovar a existência de subcontratos que justificariam o montante pago às empresas: “A prova é vasta de que muitos recursos foram desviados para pessoas físicas e jurídicas sem qualquer causa jurídica para tanto. Quando se nota, porém, que a quase totalidade do faturamento da VTPB e da Focal foi oriundo de repasses da campanha, resta evidente que houve desvio de recursos. São valores capazes de mudar uma campanha presidencial”, afirmou.

O ministro ainda observou que diante da quantidade de documentos e provas incontroversas, não tinha como votar de forma diferente: “não há como negar a existência da quebra do dever jurídico por parte do comitê de campanha. Não se está aqui afirmando que não houve o fornecimento de material por parte de tais empresas. Não se pode admitir, contudo, que os expressivos valores, que alcançam a casa de R\$ 56 milhões, não sejam suficientemente justificados na prestação de contas”.

¹²⁶ Os marqueteiros responsáveis pela campanha Presidencial da Chapa Dilma-Temer confessaram em seus depoimentos que receberam pagamentos em torno de R\$70 milhões de reais feitos de forma irregular.

¹²⁷ As três gráficas: a Rede Seg, a VTPB e a Focal, que, juntas, teriam recebido cerca de R\$ 56 milhões. Foi constatado na força-tarefa do TSE que a empresa Rede Seg era uma empresa de fachada sem qualquer capacidade operacional. Já a VTPB também não possuía capacidade operacional e não comprovou a maior parte das contratações e das movimentações financeiras realizadas. Já a empresa gráfica Focal o ministro a afastou das ilicitudes por possuir capacidade operacional, mesmo que suas operações estivessem repletas de inconsistências.

Herman Benjamin concluiu seu voto: *“Existindo provas robustas da responsabilidade da chapa, por irregularidades eleitorais, reconheço a ocorrência de abuso de poder político e econômico”*, com base no artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar (LC) nº 64/1990¹²⁸.

No trecho final de seu voto o Ministro defende a análise de todas as provas advindas dos depoimentos, da delação premiada e da operação Lava Jato, que no primeiro momento, enquanto a ex Presidente Dilma Roussef ainda ocupava o cargo, os ministros tinham o entendimento de considerar todas as provas, em razão da gravidade das acusações para a chapa presidencial eleita.

Ao final o Ministro traz uma emblemática frase, referindo-se às provas, no entendimento dele, incontestáveis, e a possibilidade dos outros ministros não considerarem tais provas para o julgamento: *“Neste voto, eu tentei ser e me comportar como os ministros desta Casa, os de hoje e os de ontem, e quero dizer que, tal qual cada um dos seis outros ministros desta bancada, eu, como juiz, recuso o papel de coveiro de prova viva. Posso até participar do velório, mas não carrego o caixão”*¹²⁹, afirmou o ministro.

¹²⁸ O TSE também já se manifestou anteriormente sobre a questão: *“Segundo a jurisprudência do TSE, para aprovação da cassação prevista no art. 22 da LC nº 64/90, não há necessidade de provar o envolvimento ou a responsabilidade do candidato beneficiado. Basta a comprovação de que o ato praticado tenha, efetivamente, influenciado os resultados da eleição. Com a edição da LC nº 64/90, houve quem defendesse a necessidade do nexo de causalidade para configurar a conduta ilegal. Segundo esse entendimento, seria preciso que a eleição do candidato beneficiado tivesse decorrido de ato ilícito praticado, porém tal percepção foi logo ultrapassada, já que é impossível saber se um candidato foi vitorioso devido à prática de ato abusivo. Com isso, passou-se a exigir o “requisito da potencialidade do ato lesivo”, ou seja, aquilo que envolve práticas significativamente capazes de causar influência da ação ilícita no resultado das eleições. Considerando as dificuldades para avaliação do requisito da potencialidade, o legislador alterou o quesito exigido para caracterização da infração, conforme inciso XVI, do artigo 22 da LC nº 64/90: XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam. (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)”* Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-roteiro-de-direito-eleitoral-introducao-ao-tema-abuso-de-poder>

¹²⁹ O ministro se refere nesse trecho que não “enterrará” as provas incontroversas em razão de preciosismo.

O ministro relator considerou, após detida análise das provas que houve os seguintes ilícitos praticados: *“propina-gordura” ou “propina-poupança” na Petrobras; pagamento feito pela empresa Keppel Fels à Mônica Moura em 2014; contrato da Sete Brasil com a construção de navios-sonda e a distribuição de propinas ao PT; “propina ou caixa dois gordura” ou “propina ou caixa dois poupança” à conta corrente permanente da Odebrecht; compra de apoio político para a chapa da Coligação Com a Força do Povo, no caso, o episódio da compra de tempo de propaganda no rádio e na televisão; setor de Operações Estruturadas da Odebrecht e o pagamento de caixa dois a “Feira” em benefício de Mônica Moura em prol da campanha da coligação em 2014. E, finalmente, acrescentou o ministro, ilícitos comprovados em relação aos gastos da Coligação Com a Força do Povo na eleição de 2014.*¹³⁰

O Relator, por outro lado, rejeitou como ilícitos¹³¹ os seguintes atos: *o caixa três ou “barriga de aluguel” de doação eleitoral, no caso, a relação da Odebrecht com a cervejaria Petrópolis, o pagamento de propinas e a sua destinação eleitoral nas obras da usina de Belo Monte e de Angra 3, o pagamento de Eike Batista a Mônica Moura e João Santana e o pagamento pela empresa Toyo Setal à Gráfica Atitude em benefício do PT.*¹³²

Quando questionado¹³³ se seu voto seria aplicado à chapa ou aos candidatos separadamente o ministro enfatizou: “A minha conclusão é pela

¹³⁰Trecho retirado do site oficial do TSE disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Junho/ministro-herman-benjamin-vota-pela-cassacao-da-chapa-dilma-temer-por-abuso-de-poder-politico-e-economico>

¹³¹ O ministro rejeitou como ilícitos em relação ao âmbito eleitoral, ou seja, não vislumbrou nexos dessas questões com a ocorrência do abuso de poder, o que não exige das partes de eventuais sanções penais.

¹³²Trecho retirado do site oficial do TSE disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Junho/ministro-herman-benjamin-vota-pela-cassacao-da-chapa-dilma-temer-por-abuso-de-poder-politico-e-economico>

¹³³ O Ministro Herman foi questionado se o seu voto seria aplicado para a Chapa ou individualmente para a Ex Presidente Dilma Roussef e para o então Presidente Michel Temer, foi quando o ministro rechaçou a possibilidade de resultados diferenciados para os dois, tendo em vista que faziam parte da mesma chapa e foram eleitos juntos.

unicidade da chapa. Estou aplicando a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Ninguém elege vice-presidente da República. No Brasil, elegemos uma chapa, que esteja irmanada para o bem ou para o mal”, disse ele.

Voto do Ministro Napoleão Nunes Maia

O ministro Napoleão Nunes abriu voto divergente ao do ministro relator afirmando que o juiz não poderá ampliar a causa de pedir, citando tanto a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como do TSE: “O pedido deve ser interpretado de maneira restritiva. O juiz é o destinatário da prova, mas não é o seu autor. Não se pode aceitar visão judicial condenatória sem prova conclusiva”, afirmou.

Acrescentou que o juiz não pode decidir além do pedido¹³⁴ e as ditas “iniciativas que tramitam no respeitabilíssimo foro federal”, apesar de muito importantes e graves, devem buscar a solução do foro federal¹³⁵, segundo o ministro, verdadeiro competente para análise do caso em questão e que o difere do que está sendo analisado na presente AIJE em julgamento.

No entendimento do ministro, apesar de gravíssimas e da grande relevância dos fatos ilícitos demonstrados, que merecem “reprimendas, veementes, duras e insones”, estes devem ser julgados na instância adequada para processar e julgar os referidos crimes.

Para o ministro, os ilícitos não deveriam ser julgados pelo TSE e sim pelo foro federal competente, de acordo com a Constituição Federal. Rechaçou a possibilidade de o garantismo ser sinônimo de impunidade, afirma não estar

¹³⁴O ministro retrata ampliação da causa de pedir pois durante o curso do processo foram observados ainda mais irregularidades que não se tinha conhecimento quando da propositura da ação.

¹³⁵ Neste trecho o Ministro Napoleão se refere ao julgamento penal e à operação Lava Jato

passando a “mão na cabeça”¹³⁶ das partes desse processo, apenas entendeu que deve manter as garantias processuais: “A matéria não é novidade neste tribunal, mas o que há de inusitado é o nível político pela notoriedade das partes envolvidas. São matérias que merecem punição exemplar, mas na instância destinada pela Constituição para punir estes ilícitos”.

Traz ainda em sua explanação que por se tratar de uma eleição democrática em que o voto traz a soberania popular apontada pelas urnas, deve ser assegurado o mandato e afirma: “Porque o que interessa para esta Nação é preservar o mandato assegurar o exercício de quem ganhou a eleição. E as trampolinagens¹³⁷? E as safadezas praticadas durante a campanha ficam impunes? Não! serão apuradas na via própria nas mãos de um juiz reputado, criterioso, atento, operoso e incansável que é o juiz Sérgio Moro” e completa dizendo: “Essas pessoas têm que ser punidas, mas uma coisa é punir essas pessoas por crime e outra coisa privar quem ganhou do exercício do mandato”.

Afirma ainda que os propositores da ação (PSDB), em seus pedidos solicitaram a diplomação dos perdedores nas urnas, o que, na opinião do ministro é tentar vencer no “tapetão”¹³⁸ e completa que não só o PT e sua coligação que se beneficiaram com a propina-poupança e a propina-gordura, mas um enorme leque de políticos e coligações.

Por fim, conclui, divergindo do voto do relator: “O meu voto é no sentido de não dar por provada a imputação e pela improcedência total dos pedidos”.

Voto do Ministro Admar Gonzaga

¹³⁶ Expressão que significa perdoar ou acobertar algum erro.

¹³⁷ Significado de trampolinagens: enganar, ludibriar; aplicar um golpe

¹³⁸ a expressão “tapetão” Tapetão é uma expressão muito usada no mundo do futebol. É quando um time perde em campo, mas quer ganhar na Justiça.

Preliminarmente o ministro rechaçou e demonstrou sua indignação com pedido do Ministério Público Eleitoral¹³⁹ para que ele fosse considerado impedido de participar do julgamento do processo por ter atuado como advogado de Dilma Roussef na campanha presidencial de 2010. Mas tal propositura fora rejeitada por unanimidade pelos ministros do TSE.

Sobre o mérito da causa, o ministro não vislumbrou a possibilidade do pedido e entendeu que não é possível afirmar de forma concreta que houve repasses oriundos de propinas da Petrobras à campanha de 2014 e disse que não há provas de que as doações feitas por empresas têm origem ilegal.

Nesse contexto, seguindo a linha de raciocínio do voto divergente do ministro Napoleão, o magistrado igualmente não entendeu ser possível a ampliação da causa de pedir, que, segundo ele, estaria sendo feita no julgamento, afirmando que o juiz não pode se manifestar quanto aos não apontados preliminarmente e conhecidos de ofício durante o decurso do processo.

O ministro entendeu que não se pode admitir que: “uma vez instaurado o processo, um magistrado possa considerar fatos supervenientes alheios àqueles narrados na inicial.” “Por mais graves que sejam os ilícitos desvendados, não podem eles ser considerados no exame do presente julgamento” e completa: “Por isso, entendo que o julgamento da causa deve ficar exclusivamente nas alegações constantes na petição inicial e acrescento que não levarei em consideração aquilo que foi apurado a partir de 1º de março deste ano”, alegou.

O para o ministro, por mais que as intenções sejam boas, o Direito Eleitoral não pode sobre o pretexto da moralização política, sacrificar as garantias judiciais e não considerou a análise das provas produzidas depois da data do dia primeiro de março e conclui : “Ainda que se trate de revelações

¹³⁹¹³⁹ O Ministério Público Eleitoral pugnou pela suspeição do ministro Admar, uma vez que anteriormente já atuou como advogado de Dilma Roussef

gravíssimas numa ótica mais aberta quanto ao objeto da causa por mim já rejeitas, as declarações não têm correlação nem mesmo indireta com a alegação narrada na inicial, ou seja: a doação oficial por parte das contratadas da Petrobras como esquema de distribuição de propinas”.

Voto do Ministro Tarcísio Vieira

O Ministro Tarcísio Vieira fez em seu voto uma análise das alegadas violações apontadas no processo e tendo como base a causa de pedir, afirmou que não iria analisar, assim como o Ministro Admar Gonzaga, as provas produzidas a partir do dia primeiro de março do ano corrente.

O ministro em sua explanação entendeu que os fatos relatados em delação premiada não dizem claramente sobre a destinação da verba ilícita para o financiamento eleitoral relativo ao período do pleito de 2014: “Comungo com a preocupação do Ministério Público no que se refere que ficou demonstrado um esquema duradouro de recursos ilícitos oriundos de contratos celebrados com a Petrobras, mas não ficou comprovado se esses recursos eram destinados às campanhas ou não”.

Portanto o ministro concorda que houve fatos ilícitos graves que merecem reprimenda em via própria, e que: “É necessário reconhecer e dar o justo relevo de todas essas ilicitudes, ainda que não tocantes à esfera eleitoral”, no entendimento do ministro, a justiça eleitoral, em conformidade com os votos divergentes, não seria a via eleita para tratar das ilicitudes apontadas e completa: “é confortável¹⁴⁰ notar que essas práticas já vêm sendo objeto de forte atuação estatal, a exemplo do que vem ocorrendo na operação Lava Jato”, pontuou.

¹⁴⁰ sic

O Ministro Tarcísio ainda destacou que há irregularidades evidentes no que diz respeito às gráficas contratadas, mas que ainda que agindo de forma irregular, não configurariam abuso de poder político ou mesmo caracterizariam infração eleitoral¹⁴¹ e conclui o seu voto acolhendo a preliminar alegada sobre a ampliação da causa de pedir e rejeitando todas as demais preliminares. Na análise do mérito, julgou totalmente improcedentes as ações movidas pelo PSDB.

Voto do Ministro Luiz Fux

O ministro em seu voto inicia contextualizando o momento político vivido pelo país: “hoje vivemos um verdadeiro pesadelo pelo descrédito das instituições, pela vergonha, pela baixa estima que hoje nutrimos em razão do despudor dos agentes políticos que violaram a soberania popular. O ambiente político hoje está severamente contaminado. E a hora do resgate é agora”.

O ministro ainda afirma que os fatos que ensejaram o julgamento em questão eram “gravíssimos” e “insuportáveis” e completa: “Será que eu, como magistrado que vai julgar uma causa, agora, com esse conjunto, com esse quadro sem retoques: de ilegalidades, de infrações, vou me sentir confortável usando um instrumento processual para não encarar a realidade?¹⁴²”, questionou o ministro emendando com a resposta: “a resposta para mim é absolutamente negativa”.

O ministro asseverou, abrindo divergência à linha de entendimento do ministro Napoleão que: “ao juiz não é dado no momento da decisão desconhecer o Estado de fato da Lide” e continua: citando o artigo 493 do

¹⁴¹ Segundo o entendimento do ministro, apesar de ter considerado irregular a atuação da chapa perante as gráficas, tais práticas, segundo o ministro, não foram significativamente capazes de causar influência no resultado final das eleições.

¹⁴² O ministro nesse momento questiona, com as vênias de estilo, os três ministros que o antecederam, que mesmo considerando gravíssimos os fatos entenderam por bem não analisar algumas provas e/ou deixar que essa questão seja resolvida exclusivamente pela justiça federal através da operação Lava Jato.

Código de Processo Civil ¹⁴³ como exemplo. E retrata que chegou ao conhecimento dos ministros que houve fatos ilícitos durante a campanha, não podendo os mesmos se esquivarem de analisar as provas colhidas durante o processo, levando em consideração a realidade fático probatória, e busca da verdade real dos fatos.

Para o ministro uma decisão justa e efetiva é aquela que leva em consideração à realidade: “Direito e realidade não podem ser apartados justamente numa decisão final”, afirmou, rechaçando a posição dos ministros Napoleão, Admar e Tarcísio. O ministro ainda falou sobre as provas e da íntima relação entre as propinas da Odebrecht e a Petrobras com a campanha presidencial.

E conclui: “acolho as conclusões do relator”, disse Fux, ao relatar os pontos relevantes que considera suficientes para a cassação da chapa, como a existência de ilícitos comprovados de “propina-poupança” na Petrobras, distribuição de propinas, a existência de caixa dois, entre outros. Por fim, o ministro afirmou que vota pela cassação da chapa como magistrado e “como brasileiro que amo este país, que é o berço dos nossos filhos e netos, em nome da ética e da moralidade”.

Voto da Ministra Rosa Weber

A penúltima a proferir o voto, a Ministra Rosa Weber embasou sua decisão no princípio da congruência e que a tutela jurisdicional deve relatar o contexto litigioso entre as partes no momento em que for prestada a jurisdição,

¹⁴³ **Lei 13105/15, Código de Processo Civil - Art. 493.** Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.

Parágrafo único. Se constatar de ofício o fato novo, o juiz ouvirá as partes sobre ele antes de decidir.

ou seja, no entendimento da ministra, a fase probatória conduz a consequência final da lide, indo de encontro ao posicionamento dos ministros Napoleão, Admar e Tarcísio.

Portanto a ministra considerou as provas produzidas e colhidas durante a instrução processual, no que tange aos novos depoimentos, desconsiderados pelos três Ministros que a antecederam.

Entendeu ainda, que os depoentes eram testemunhas e não foram ouvidos como colaboradores e que os mesmos não obtiveram qualquer vantagem com o depoimento prestado.

Seguindo a linha do Ministro Luiz Fux e do Relator, a magistrada citou mais dois tópicos: “O primeiro sobre o gasto com as empresas gráficas e o segundo sobre abuso de poder econômico, configurado no recebimento de doações oficiais de empresas contratadas pela Petrobras, sob alegação de distribuição de propinas e concordou com uma observação feita pelo ministro relator de que “essas ações são filhas de um sistema político falido e que não mais se sustenta”¹⁴⁴.

Voto do Ministro Gilmar Mendes

O ministro Gilmar Mendes acompanhou a divergência iniciada pelo ministro Napoleão e julgou improcedentes os pedidos de cassação da chapa Dilma-Temer.

¹⁴⁴ Trecho retirado do site oficial do TSE disponível em:

<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Junho/por-4-votos-a-3-plenario-do-tse-decide-pela-nao-cassacao-da-chapa-dilma-e-temer>

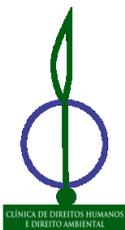
Afirmou categoricamente que o tribunal não é o instrumento que resolve crise política¹⁴⁵ e instabilidade do país, ainda acrescentou: “O objeto desta questão é muito sensível e não se equipara com qualquer outro, porque tem como pano de fundo a soberania popular. Por isso é que a Constituição estabelece limites [...] Não se substitui um presidente da República a toda hora, ainda que se queira. E a Constituição valoriza a soberania popular a despeito do valor das nossas decisões”.

Relembrou que a gravidade da situação o levou a defender a abertura do processo em um primeiro momento (recurso na Ação de Impugnação de Mandato): “Porque eu tenho a exata noção da responsabilidade que isso envolve para o Judiciário. E aqui obviamente houve, com as vênias de estilo, essa expansão”, e seguiu afirmando que: “Eu achava importante conhecer as entranhas desse sistema¹⁴⁶. Não imaginava cassar Dilma Rousseff no TSE e nunca imaginei expandir objeto ou causa de pedir, aqueles delimitados pela própria ação”.

O Ministro entendeu que as delações da “fase Odebrecht” da Operação Lava-jato não possuem relação direta com o pedido inicial, pois as empresas repassavam percentuais para candidatos e partidos em geral, não podendo se afirmar com certeza se os montantes foram destinados à campanha, entretanto, ressaltou: “Não estou a negar, de forma meramente imaginária, que pelo menos parte desses recursos foram repassados a campanha presidencial da chapa Dilma-Temer, mas apenas concluindo, a partir das provas produzidas nos autos relacionados à causa de pedir da inicial, que o arcabouço probatório não se revela suficientemente contundente para se chegar a severas sanções, porque a prova desses autos está lastreada, em grande parte, em testemunhas que são colaboradores premiados em outras instâncias do Poder Judiciário”.

¹⁴⁵ nesse momento o ministro se refere à crise política em razão da bipolarização do país, no entendimento do ministro, é gravíssimo o fato de ter que mudar mais uma vez de Presidente, levando em consideração que a Ex Presidente Dilma já teria perdido o mandato.

¹⁴⁶ Refere-se ao enorme esquema de corrupção que vem sendo descoberto nas mais diversas fases da operação Lava Jato.



O ministro mesmo tendo admitido haver um grande esquema de corrupção envolvendo as empresas que possuíam contratos com a Petrobras, não entendeu ter restado comprovada que os valores foram utilizados diretamente na campanha presidencial do ano de 2014.

V – Considerações Finais

No momento em que a Constituição Federal de 1988 completa trinta anos de vigência e que o Brasil passa por seu mais longo ciclo de normalidade institucional democrática (1985-2018), é muito interessante e, ao mesmo tempo, desconcertante, revisitar o ensaio escrito por Sérgio Abranches, por volta de 1987, intitulado *Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*¹⁴⁷.

Trata-se de um texto de referência escrito no limiar do processo de transição do regime de exceção brasileiro e em pleno processo constituinte, muito interessante porque foi neste texto que Sérgio Abranches cunhou o termo *Presidencialismo de Coalizão* e, em igual medida, muito desconcertante, por manter sua atualidade na compreensão de fatos políticos como os que foram narrados ao longo dessa petição de observações e que, em grande medida, escapam a um enquadramento puramente jurídico.

Após fazer um estudo comparativo entre os sistemas de governo de diversas democracias estáveis na época e estudar o mecanismo de relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no seu interior, infere Sérgio Abranches que o sistema de governo brasileiro é o presidencialismo de coalizão, explicando que:

“Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço singular da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’, distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaulista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de ‘presidencialismo de

¹⁴⁷ ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, 31(1), p. 5-38, 1988.

gabinete' (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês *cabinet government*). Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um 'presidencialismo imperial', baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo 'mitigado' pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão."¹⁴⁸

Apesar de ter sido escrita há trinta anos, a análise de Sérgio Abranches consegue explicar, mesmo que em outro cenário político, as complexas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no Brasil, revelando que o presidencialismo de coalizão é uma construção brasileira *sui generis* que já faz parte da nossa tradição constitucional. A análise de Abranches ajuda a compreender não só a dinâmica do processo legislativo e a efetividade do poder de agenda do Executivo, mas também serve para análise dos casos limites de crise, como são os processos de *impeachment*, pois demonstra a necessidade do Poder Executivo contar com uma ampla base de sustentação, com maioria qualificada de dois terços dos parlamentares, para conseguir impor um programa de governo mínimo, passar reformas constitucionais, bloquear iniciativas de "rebelião" da base aliada ou manter a própria sobrevivência no cargo.

O primeiro dado que deve ser considerado nessa análise é que a Presidência da República não é composta apenas pelo Chefe do Poder Executivo, como tradicionalmente se supõe, mas também fazem parte deste Poder o Vice-Presidente e os Ministros de Estado (dentre os quais o Ministro da Articulação Política) os quais buscam junto aos líderes do Governo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal a criação e manutenção de uma base aliada, ou seja, de uma coalizão de partidos políticos, capaz de colocar em marcha a agenda do Poder Executivo perante o Poder Legislativo.

¹⁴⁸ ABRANCHES, S. H. ob. cit. P. 9-10.

Segundo Andréa Freitas,

“A coalizão, de fato, governa. É ela a responsável pela alteração dos status quo legal. Por coalizão se entende um ator coletivo composto por interesses partidários divergentes, ora em disputa, ora em acordo. Quem age, na maior parte das vezes, é a coalizão e não este ou aquele partido.”¹⁴⁹

E como é alcançada essa coalizão no presidencialismo brasileiro? Das mais diferentes formas: desde alianças e coligações suprapartidárias no momento eleitoral, passando por alianças de partidos e bancadas após as eleições legislativas e presidenciais, coordenação e diálogo entre o Ministro da Articulação Política ou dos líderes do governo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal com as lideranças parlamentares da maioria e da minoria, valendo até mesmo métodos menos ortodoxos, como por exemplo, distribuição de pastas ministeriais, loteamento de cargos públicos de alto escalão em empresas públicas, bancos federais e na administração direta, distribuição do orçamento sob a forma das emendas parlamentares para atendimento das bases eleitorais dos parlamentares e barganhas com governos estaduais fortes que sustentam a base eleitoral dos parlamentares, apenas para citar os métodos publicáveis.

Abranches alerta também para a fragilidade do equilíbrio de forças no jogo de composição e desagregação dessas coalizões, apontando tanto para o perigo de um alto fracionamento governamental, quanto o de uma grande coalizão concentrada. Esta volatilidade é a causa da cooptação e do aprisionamento do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, sendo verdadeiro também o inverso, a manipulação do Poder Legislativo pelo Poder Executivo. Segundo Sérgio Abranches, o nó górdio do sistema de presidencialismo de coalizão está na seguinte análise:

¹⁴⁹ FREITAS, Andréa. *O Presidencialismo da Coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. p. 111.

“É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão”.¹⁵⁰

Nos casos limites as reflexões de Sérgio Abranches explicam, por um lado, a autorização, processo e julgamento de *impeachments* que culminaram na perda do cargo dos ex-presidentes Collor de Mello e Dilma Rousseff. O presidencialismo de coalizão explica também a sobrevivência política de Dilma Rousseff com a manutenção dos seus direitos políticos na segunda votação feita pelo Senado Federal, que separou a perda do cargo de Presidente da República da perda do direito de exercício de função pública pelo prazo de oito anos, com o aval do Presidente do STF. Explica, por fim, o fracasso das duas tentativas de obter autorização da Câmara dos Deputados para o processo e julgamento do Presidente Michel Temer perante o Supremo Tribunal Federal.

Nos casos dos *impeachments* estudados, houve uma ruptura na coalizão de partidos que antes apoiavam, com uma grande maioria, o Presidente da República, levando-o ao isolamento, deslegitimação perante sua própria base aliada, disputas internas irreconciliáveis e barganhas intoleráveis o que trouxe à tona a fragilidade institucional do concerto político que sustentava a autoridade do Presidente da República e sua inabilidade para recompor, politicamente, a coalizão presidencial fundamental para sua sobrevivência e governabilidade.

Porém, o que mais chama a atenção na análise de Sérgio Abranches, do ponto de vista jurídico, é a falta de um mecanismo constitucional para conter os avanços do Poder Legislativo no Executivo e a manipulação do Poder Executivo sobre o Legislativo. Esse vazio institucional pode ser atribuído ao fato de que a Constituição Federal não foi desenhada para o sistema

¹⁵⁰ ABRANCHES, S. H. ob. cit. p. 12.

presidencialista, tanto que esta não é uma cláusula pétrea, isto é, está sujeita à emenda constitucional. Nesse sentido, deve ser recordado que o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias previa a realização de um plebiscito para que o povo decidisse entre a forma de governo (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo).

De fato, em 1993 o plebiscito foi consumado, optando-se pela manutenção da república presidencialista, seguindo a tradição constitucional do Brasil, porém, nenhuma reforma constitucional profunda se seguiu para resolver o dilema institucional apontado em 1987 por Sérgio Abranches, ou seja, o sistema de coalizão com base multipartidária e proporcional continua em pleno vigor.

Saliente-se, ainda seguindo o raciocínio de Sérgio Abranches, que o Supremo Tribunal Federal não tomou para si a função de “poder moderado”, isto é, uma instância constitucional indispensável para, nos momentos de crise, intervir no conflito entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo com o estabelecimento de parâmetros políticos para resolver os impasses e evitar a ruptura do regime nos casos limites, até mesmo porque a Constituição Federal de 1988 não confere explicitamente esta função à Suprema Corte brasileira.

Pelo contrário, o Supremo Tribunal Federal procura manter um tom jurídico aos seus julgamentos, apesar da elevada carga política subjacente, como visto nos casos estudados nesta petição. Sem dúvida, nos casos de julgamentos políticos dos ex-presidentes Collor de Mello e Dilma Rousseff houve controle judicial da atuação do Poder Legislativo, mas restrita à verificação da garantia de exercício do direito ao contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal constitucionalmente assegurados. Entretanto, o mérito dos julgamentos políticos não foi sindicado, já que o STF considera que a decisão acerca da autorização da abertura de processos de *impeachment* pela Câmara dos Deputados é política e o processo e julgamento perante o Senado Federal é apenas judicializante, mas de mérito político.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise das questões gerais postas à apreciação nesta solicitação de Opinião Consultiva:

- 1. À luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos interamericanos pertinentes, como se manifesta a relação entre o sistema democrático e a vigência plena dos direitos humanos?*
- 2. Qual a relação entre a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Carta Democrática Interamericana?*
- 3. A Carta Democrática Interamericana é – e em que medida – um instrumento de apoio à interpretação e aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem em casos concretos em que se aleguem violações de direitos humanos em contextos de fragilidade ou ruptura da institucionalidade democrática?*

Nesse cenário, a relação entre o sistema democrático e a vigência plena dos direitos humanos é estreita, sendo que, no caso brasileiro, a salvaguarda destes dois pilares fundamentais da nossa Constituição estão não só no seu próprio texto, mas também na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos interamericanos pertinentes, como a Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem e a Carta Democrática.

Por um lado, o parágrafo 2º do artigo 5º. da Constituição Federal brasileira incorpora ao seu rol de direitos e garantias fundamentais outros direitos e garantias provenientes de tratados em que o Brasil é parte, integrando estes tratados em seu bloco de constitucionalidade¹⁵¹. Por outro lado, o artigo

¹⁵¹ Dispõe o parágrafo 2º. do artigo 5º. da CF/1988: “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos amplia as possibilidades de interpretação do seu texto por meio da aplicação de outros instrumentos internacionais ou nacionais sobre direitos humanos, configurando um verdadeiro bloco de convencionalidade, posto à disposição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dos demais intérpretes da Convenção Americana no exercício do seu mister de controle de convencionalidade.

Posta assim, preliminarmente, a questão, passa-se à análise das consultas específicas formuladas pela Comissão Interamericana sobre julgamentos políticos de presidentes democrática e constitucionalmente eleitos:

1. Que garantias específicas do devido processo, dispostas no artigo 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, são exigíveis, no contexto de julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo?

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos estabeleceu, no seu art. 8º, garantias que visam proteger, no processo judicial, os princípios da ampla defesa e do contraditório, da presunção da inocência, da imparcialidade e competência do juiz, da anterioridade da lei, da coisa julgada e da duração razoável do processo.

Embora o caput do artigo fale em garantias judiciais, a Convenção é clara ao prever, ao fim do art. 8.1, que as garantias ali elencadas se estendem a toda pessoa sob a sua jurisdição, *na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.*

Com esta redação, a Convenção ampliou o rol das garantias judiciais para além do processo penal, atingindo a todas as modalidades de processo judicial. E ainda, segundo o nosso entendimento, as garantias ali elencadas também se aplicam aos julgamentos políticos ou qualquer outro procedimento de natureza sancionatória promovido pelo Estado por meio de órgãos que exerçam atividade materialmente jurisdicional.

Isso porque é indispensável ao Estado Democrático de Direito que qualquer julgamento estatal que resulte na criação, exclusão ou modificação definitiva de direitos deva resguardar um mínimo de garantias previstas para legitimar a decisão e proteger as pessoas de julgamentos movidos por motivações alheias ao que foi previsto pela Constituição.

E, como visto ao longo das observações, não incumbe apenas ao Poder Judiciário a função jurisdicional. Essa é tipicamente a sua função, mas em situações específicas, os demais poderes que constituem o Estado também exercem esta atividade. Na discussão em tela, viu-se que o julgamento político de Presidente da República por crimes de responsabilidade é uma função materialmente jurisdicional de competência do Senado Federal, sob a presidência do presidente do Supremo Tribunal Federal.

O julgamento, que pode acarretar a cassação do mandato do chefe do Poder Executivo e a perda dos seus direitos políticos por oito anos, afeta diretamente direitos de cidadania previstos na Convenção Americana e na Constituição Federal, tanto do Presidente da República quanto de todos aqueles que o elegeram como representante.

A motivação do legislador constituinte ao imputar o papel de julgar o impeachment do Presidente ao Senado Federal moveu-se especialmente pela relevância de tal decisão para o cenário político de um Estado. Por esta razão, deve o julgador levar em conta questões políticas que vão além dos critérios utilizados normalmente na atividade jurisdicional. Todavia, o fato de o

juízo ser presidido pelo Presidente do STF e a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal já são indicadores da necessária observância das mesmas garantias judiciais que compõem o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Foi este o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos Tribunal Constitucional vs. Peru e Camba Campos e outros vs. Equador, em que se julgou o impeachment de juízes, e no caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá, que tratou sobre a demissão arbitrária de servidores públicos e dirigentes sindicais e a violação de garantias em seus processos administrativos. Em ambos os casos, a CtIDH decidiu pela aplicação das garantias do art. 8º da CADH, mesmo não se tratando de processos judiciais.

Aduz a sentença do Caso do Tribunal Constitucional Vs. Peru, posteriormente ratificado no Caso Camba Campos Vs. Equador:

“68. El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención.

69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

70. Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.

71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

[...]

75. Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara la Corte Europea, la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas.

[...]

77. En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda

persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete.”¹⁵²

Da mesma forma, interpretando-se extensivamente as sentenças da Corte ao caso em tela, o procedimento de impeachment de Presidente da República deve respeitar a todas as garantias judiciais previstas no art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos e na Constituição Federal.

2. De que maneira se aplica o direito à proteção judicial previsto no artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem a julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo?

2.1. O artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem exigem – e em que medida – um controle judicial sobre o procedimento mediante o qual se tenha realizado um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, pelo Poder Legislativo?

2.2. O artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem exigem – e em que medida – um controle judicial sobre o resultado de um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizado pelo Poder Legislativo?

¹⁵² Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Peru. Excepciones Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 31 de janeiro de 2001. Série C No.71. pars. 68-70, 75 e 77.

2.3. De que maneira se pode assegurar que o alcance e a implementação na prática do controle judicial a que se referem as perguntas acima não impliquem um risco a respeito do princípio de separação de poderes e do sistema de pesos e contrapesos em uma democracia?

O artigo 25 da CADH aplica-se ao processo de impeachment do Presidente da República da feita em que, apesar de se tratar de um julgamento político de natureza sancionatória, cuja decisão de mérito compete ao Senado Federal, cabe ao Supremo Tribunal Federal analisar todas as ações e recursos cabíveis impetrados pelo Presidente réu que aleguem a violação de quaisquer das garantias previstas para o processo, ou seja, todas as garantias aplicáveis ao contraditório, ampla defesa e ao devido processo legal.

Logo, vê-se que há um controle sobre o procedimento, pois não se afasta a tutela jurisdicional dos direitos e garantias fundamentais do presidente réu por crimes de responsabilidade. Este pode questionar em juízo todos os atos do processo que julgar contrários à Convenção Americana, à Constituição ou à lei, e pedir inclusive a nulidade do processo e nisso consistirá o controle do resultado. Em síntese, o Supremo Tribunal Federal deverá obrigatoriamente analisar todos os recursos interpostos nesse sentido.

É esse o controle judicial exigido pelo art. 25 da CADH. Afinal, por consistir o impeachment em uma intervenção justificada do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, cabe ao Poder Judiciário garantir a constitucionalidade e a convencionalidade de tal intervenção, sob a ótica do princípio da independência harmônica dos três Poderes, segundo a lógica do sistema dos freios e contrapesos. É também por essa razão que a Constituição Federal estabeleceu, que no julgamento perante o Senado Federal, o Presidente do Supremo Tribunal Federal dirige a sessão, resguardando certa juridicidade ao julgamento político.

Dessa forma, o processo de impeachment, como ato estatal previsto na Constituição Federal tem o mesmo objetivo de garantia da ordem constitucional, fazendo se valer de todos os requisitos do devido processo legal, “assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios de recurso a ela inerentes”, conforme art. 5º, LIV e LV da Carta Brasileira, já que em um Estado Democrático de Direito não se admite que uma autoridade, até mesmo o Presidente da República, seja absolutamente irresponsável e seus atos estejam fora de qualquer controle ou escrutínio público.

É inerente ao poder Judiciário fiscalizar os atos do Legislativo no processo de impeachment, da mesma maneira que coube ao Legislativo aceitar denúncia em desfavor dos Chefes do Executivo pelos crimes de responsabilidade cometidos. Portanto, não resta motivo para se acreditar que o controle judicial acabaria por ferir, em qualquer nível, a separação dos Poderes, em virtude de uma importante função constitucional atribuída a estes, dentro deste Sistema de Freios e Contrapesos em que estão inseridos, é a de ser mutuamente fiscalizadora.

Percebe-se assim que a necessidade de controle judicial sobre um julgamento que antes de ser jurídico, é político, não emana apenas de uma norma constitucional, ou também de normas convencionais, mas sim da necessidade tanto moral quanto jurídica de se obter um resultado justo ao fim do processo, seja ele qual for. Exatamente para garantir o alcance deste objetivo, entra em ação o sistema de freios e contrapesos, que por definição, em nada fere a Separação dos Poderes, mas a complementa.

3. De que maneira se aplica o princípio de legalidade estabelecido no artigo 9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos a julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo?

Segundo o artigo 9, contido no Capítulo 2, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ninguém poderá ser condenado por atos ou omissões que, no momento em que foram cometidos, não constituam delito, de acordo com o direito aplicável. Tampouco poderá ser imposta pena mais grave que a aplicável no momento da ocorrência do delito.

Em tese os julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, a serem realizados pelo Poder Legislativo, necessitam estar pautados no princípio da legalidade conforme exposto no artigo 9 da Convenção, por serem processo de natureza sancionatória. Desse modo, aquilo que não está tipificado ou positivado de forma prévia, não pode ser considerado ilegal. Todavia, se posteriormente for tipificado não poderá retroagir e prejudicar o réu. Tal regra também é encontrada no direito constitucional brasileiro (art. 5º, XXXIX E XL).

4. O princípio de legalidade disposto no artigo 9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos exige que existam causas previamente estabelecidas e claramente delimitadas para dar início a julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo?

Embora o artigo 9 seja um comando a ser seguido, por todos os países signatários do Pacto de São José da Costa Rica, este não impõe de forma clara e específica as limitações quanto ao início de julgamentos políticos de Presidentes constituídos de forma democrática e constitucional realizado pelo Poder Legislativo. Por outro lado, o Poder Legislativo deve ir em busca do saneamento das lacunas referentes à aplicabilidade do Princípio da Legalidade por meio do direito interno, dado que o julgamento do impeachment tem natureza sancionatório.

No caso brasileiro as linhas gerais das condutas tipificadas como crimes de responsabilidade do Presidente da República, bem como a base do processo e julgamento do impeachment estão previstos na Constituição de 1988. Já a lei nº 1.079/50, busca um maior detalhamento das condutas tipificadas como crimes de responsabilidade, assim como do rito processual a ser seguido nos casos de impeachment. Se bem que, no caso da ex-presidente Dilma Roussef, tenha havido infração às disposições constitucionais e legais acerca da ordem financeira e orçamentária do país, com imputação da conduta que ficou popularizada como “pedalada fiscal”, até antes de seu julgamento, não havia clareza no direito brasileiro acerca de sua configuração, já que esta prática vinha sendo tolerada como lícita na gestão dos Presidentes da República anteriores.

Esse fato demonstra, claramente, a carga política que, sob uma argumentação fortemente jurídica, impulsionou o processo de impeachment não só da ex-presidente Dilma Roussef, como também do ex-presidente Fernando Collor, os quais, politicamente isolados e sem base de apoio consistente no Congresso Nacional, perderam o cargo, sendo que a ex-presidente Dilma Roussef foi poupada da segunda sanção correlata prevista no parágrafo único do artigo 52 da Constituição, “com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”, o que demonstra, mais uma vez, a forte carga política do julgamento do impeachment.

5. À luz do princípio de legalidade disposto no artigo 9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de que natureza devem ser as causas que fundamentem um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo? Trata-se de causas relacionadas com a responsabilidade política, disciplinar ou de outra natureza?

Do disposto na Constituição e na lei brasileiras acima referidas, pode-se inferir que as causas que fundamentam um julgamento político do Presidente da República, realizado pelo Poder Legislativo, devem necessariamente ser de natureza político-administrativa embasadas na atuação do imputado, de modo que este seja responsabilizado pelos atos praticados no cargo e atrelados a este. Reafirme-se que os parâmetros do processo e julgamento devem ser conformes com os princípios seguidos por Estados Democráticos de Direito, tais como a legalidade, a dignidade da pessoa humana, valorando os direitos individuais e coletivos em jogo.

Se, porventura, a mesma conduta tipificada como um crime de responsabilidade atingir também crimes comuns tipificados na lei penal brasileira, o Presidente da República deverá ser julgado no foro do Supremo Tribunal Federal, se cometidos durante a vigência do mandato e em razão do cargo ocupado, seguindo-se o rito constitucionalmente previsto, mas sem perder de vista que o Presidente da República não está acima da lei e da Constituição.

6. Em que hipóteses poderia um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizado pelo Poder Legislativo, violar os direitos políticos da pessoa acusada, à luz do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do artigo XX da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem?

No sistema interamericano, a relação entre direitos humanos, democracia representativa e direitos políticos, em particular, refletiu-se na Carta Democrática Interamericana da Organização dos Estados Americanos, a qual estabelece os elementos cruciais de uma democracia. Nesse sentido, o artigo 4º aponta, *in verbis*:

São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

Esses componentes se associam a outros, dentre os quais a necessidade do poder ser exercido em conformidade com as regras do Estado de Direito, vinculando, precipuamente, os governantes na condução da coisa pública, conforme se depreende do artigo 3º do mesmo diploma:

São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, **o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito**, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos. **(grifo próprio)**

Nesse sentido, reconhecendo que qualquer forma de poder deve estar sujeita a restrições, a própria Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) traz no artigo 23.2 a possibilidade de serem fixados limites ao gozo dos direitos políticos:

A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Nesse diapasão, a Corte Interamericana considera que salvo alguns direitos, que não podem ser restringidos sob nenhuma circunstância, como o direito a não ser submetido à tortura e a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, os direitos humanos não são absolutos¹⁵³.

¹⁵³ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C No. 184. Par. 174.

Desse modo, a previsão e aplicação de requisitos para o exercício dos direitos políticos não constitui, *per se*, uma restrição indevida a esses direitos, vez que estão sujeitos a limitações. Para isso, entretanto, devem estar regulamentados e em harmonia com os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade em uma sociedade democrática¹⁵⁴.

O primeiro passo para avaliar se uma restrição a um direito estabelecido na Convenção Americana é permitida à luz deste tratado consiste em examinar se a medida limitante cumpre com o requisito da legalidade. Isso significa que as restrições ao exercício de um direito humano determinado devem estar claramente estabelecidas por lei, compreendida em sentido formal e material.¹⁵⁵

No mesmo sentido, o artigo 30 da Convenção Americana estabelece que as restrições permitidas na Convenção ao gozo e exercício dos direitos e liberdades nela reconhecidos não podem ser aplicadas senão de acordo com leis que forem promulgadas por motivo de interesse geral e com o propósito para o qual houver sido estabelecidas.

Assim, se o julgamento político realizado pelo Poder Legislativo contra o Chefe do Poder Executivo não estiver expressamente previsto em lei, com a descrição das hipóteses de crimes de responsabilidade e de todo o procedimento, é possível falar que o (a) Presidente teve seus direitos políticos violados, vez que as restrições ao exercício de um direito humano precisam estar expressamente previstas, como é o caso de possível restrição ao seu direito de permanecer no poder enquanto durar o seu mandato, como consequência do direito de ser eleito.

É oportuno tratar, neste momento, sobre as restrições aos direitos políticos permitidas pela Convenção no artigo 23.2, supratranscrito, analisando-o em consonância com as regras de interpretação dos dispositivos da CADH e com o entendimento da Corte sobre o assunto. Nesse contexto, o artigo 29 (b)

¹⁵⁴ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicarágua. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127. Par. 206.

¹⁵⁵ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Exceções preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C No. 184. Par. 176.

estabelece que nenhuma disposição da Convenção pode ser interpretada no sentido de permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades nela reconhecidos ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista.

Isso significa dizer que as restrições impostas por ela mesma a certos direitos só podem ser interpretadas de modo restritivo, não sendo assim possível expandir as restrições por ela estabelecidas. Desse modo, fazendo uma interpretação gramatical da limitação aos direitos políticos constante no artigo 23 (2), não seria possível alargar as hipóteses de restrições ali previstas.

Tal entendimento nos faria crer que afora as limitações impostas de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, somente a condenação por juiz competente em processo penal seria apta a restringir os direitos políticos de determinado indivíduo.

Ocorre que, segundo a Corte, o artigo 23 da Convenção Americana deve ser interpretado em conjunto e de maneira harmônica, de modo que não é possível deixar de lado o parágrafo 1 do referido artigo e interpretar o 2 de maneira isolada, tampouco é possível ignorar o resto dos preceitos da Convenção ou os princípios básicos que a inspiram para interpretar a referida norma¹⁵⁶.

Em complementariedade, a Corte entende não ser possível aplicar ao sistema eleitoral estabelecido em um determinado Estado somente as limitações do parágrafo 2 do artigo 23, o que não impede, entretanto, a responsabilização do Estado caso viole qualquer dispositivo da Convenção, notadamente o artigo 23, conforme evidenciado no *Caso Castañeda Gutman vs. México*:

“[...] la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana. Sin

¹⁵⁶ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C No. 184. par. 153.

embargo, las medidas que los Estados adoptan con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos convencionales no están excluidas de la competencia de la Corte Interamericana cuando se alega una violación de los derechos humanos previstos en la Convención”. (grifo próprio)¹⁵⁷.

Em outras palavras, os preceitos da Convenção precisam ser analisados de modo conjunto, realizando-se uma verdadeira interpretação sistemática e teleológica do Pacto, de modo a aplicar as disposições nele previstas da maneira mais adequada possível.

Assim sendo, aqui se observam duas possibilidades: o reconhecimento de que o *impeachment* não possui natureza penal, apesar da natureza jurídico-política inegável ou de que possui natureza penal, ao menos subsidiariamente. A primeira possibilidade impõe à Corte reconhecer que direitos políticos podem ser restringidos não somente em decorrência de um processo penal, mas também de um processo de natureza diversa, à luz de uma interpretação sistemática e teleológica, observando-se o princípio democrático e a plena efetivação dos direitos e garantias expressos nos artigos 8º e 25 da Convenção.

A segunda possibilidade se coaduna com o disposto no artigo 23.2, de modo que o reconhecimento do *impeachment* como sendo de natureza penal ao menos subsidiária garante que se esteja diante de uma restrição legítima a um direito político, baseando-se em uma interpretação gramatical do artigo em comento. Diante disso, cabe à Corte ponderar qual entendimento julga mais adequado à luz da Convenção e de sua jurisprudência constante, a depender da natureza jurídica a ser reconhecida ao *impeachment* e de modo a se permitir a restrição aos direitos políticos da pessoa acusada em tal processo.

Ademais, quando a destituição do governante eleito deriva de mero descontentamento ou qualquer outro motivo discricionário, constatam-se

¹⁵⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C No. 184. par. 161.

violações aos direitos políticos do acusado. A regra é o pleno gozo dos direitos políticos, de modo que não se pode admitir que o interesse de um grupo de políticos absorva a vontade dos eleitores. Assim, somente por lei se podem estabelecer restrições aos direitos políticos.

7. Em que hipóteses poderia um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizado pelo Poder Legislativo, violar, de uma dimensão coletiva, os direitos políticos das pessoas que votaram na pessoa indiciada, à luz do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do artigo XX da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem?

Inicialmente, é importante ressaltar que a destituição do cargo de Presidente e a consequente restrição a seus direitos políticos deve ser medida excepcional, haja vista a necessidade de se respeitar o direito ao voto dos cidadãos. A importância do voto é tanta que a Corte reconhece ser ele um dos elementos essenciais para a existência da democracia e uma das formas com as quais os cidadãos exercem o direito à participação política¹⁵⁸. Entretanto, não se pode reduzir a democracia ao mero direito do povo de escolher seus representantes, pois ela transcende isso, conforme aponta o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2004):

[...] la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127. Par. 198.

¹⁵⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. 2ª ed. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004. Pág. 25.

Assim, não se pode fazer uma análise superficial da problemática em tela, apontando meramente que ao se destituir um Presidente democrática e constitucionalmente eleito, por consequência seriam violados os direitos políticos de seus eleitores, notadamente o direito ao voto.

Deve-se lembrar, primeiramente, que os próprios parlamentares são igualmente dotados de respaldo democrático, pois, assim como o Presidente, são democrática e constitucionalmente eleitos pelo povo. Sendo assim, longe de enfraquecer o regime democrático, o fato do julgamento ser realizado por parlamentares fortalece o teor democrático do ato, dando plena efetividade ao disposto no artigo 23 (a) da Convenção, que assegura à população o direito de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos.

Diante do exposto, pode-se concluir que a violação aos direitos políticos das pessoas que elegerem o (a) Presidente só estaria efetivamente caracterizada quando se notasse o desprestígio ao voto dos eleitores. Desse modo, se o *impeachment* não for realizado somente como *ultima ratio*, seria possível dizer que o direito dos eleitores sofreu severo desapareço.

Ademais, quando a destituição do governante eleito deriva de mero descontentamento ou qualquer outro motivo discricionário, constatam-se violações aos direitos políticos dos eleitores. Ora, se a regra é o pleno gozo dos direitos políticos, em suas acepções de capacidade eleitoral ativa e passiva, a fim de assegurar a validade de um Estado Democrático de Direito, não se pode admitir que o interesse de grupos políticos absorva a vontade dos eleitores. Somente por lei se podem estabelecer restrições aos direitos políticos.

8. Que salvaguardas devem existir, tanto na regulamentação como na prática, para prevenir o uso de julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo, como forma de golpe de Estado velado?

O impeachment é um processo de apuração e julgamento pelo qual certas autoridades deverão estar sujeitas caso cometam uma infração político-administrativa, ou seja, o crime de responsabilidade.

O golpe representa uma ruptura em um sistema democrático e constitucional. No caso brasileiro golpe de Estado pode ser interpretado como uma interrupção do curso democrático regular, é violar a rede política envolta do Estado. Há uma imensa dificuldade de compreender a dinâmica do impeachment e sua regulação, principalmente quando se toma conhecimento da complexidade da relação entre direito e política, no contexto brasileiro, onde vigora, como vimos inicialmente, o presidencialismo de coalizão.

“Não se pode negar, por conseguinte, que a Constituição seja uma interface entre os universos jurídico e político. Em sendo o direito constitucional um direito político, devemos retomar a proposta de Karl Loewenstein, que entendia a teoria da Constituição como uma explicação realista do papel que a Constituição detém na dinâmica política.”¹⁶⁰

O que valida o processo de impeachment é que seu objeto e seu sentido siga o arcabouço jurídico interno. Para além de assegurar que a fundamentação do impeachment esteja baseada no que impõe a Constituição Federal, deve-se assegurar também todos aqueles princípios decorrentes do Devido Processo Legal, contraditório, ampla defesa, entre tantos outros que permitem um julgamento justo, tendo em mente a proteção do indivíduo e de sua dignidade.

Somadas a essas garantias constitucionais, como vimos, estão as garantias convencionais dos artigos 8 e 25 e a falta delas ou sua inobservância compreenderia um abuso de poder pelo Legislativo. Assim, é coerente dizer que o processo de impeachment de um presidente democrática e constitucionalmente eleito decorre de um ato, a princípio, legítimo, já que possui previsão expressa na própria Constituição Federal, mas, de igual forma

¹⁶⁰ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 200, maio/ago. 2015.

cuidados específicos devem ser tomados, para que tal ato não legitime um golpe.

Na vida prática do presidente eleito, a estabilidade que consegue manter entre todos os setores da sociedade e o apoio que recebe dela é essencial. Ademais, a influência dos meios de comunicação convencionais (televisão, jornais impressos e rádio) e não convencionais (mídia digital na *Internet*) em muito contribuem para a formação da opinião pública, que é decisiva para apoio ou rechaço do Presidente em processo de impeachment. Sabe-se ainda que o apoio, principalmente do Poder Legislativo, caso diminua, acaba por enfraquecer a sua base de sustentação. Tal abrandamento enseja ainda mais a possibilidade de um impeachment ou qualquer outra forma de saída, seja a destituição, seja a renúncia, como exemplos trazidos por Cecilia Inés Aversa¹⁶¹

É possível observar que a realidade difere muitas vezes do procedimento legalmente previsto, uma vez que a perda do apoio no Congresso Nacional, os protestos populares, a repercussão de escândalos políticos e o decaimento do desempenho econômico do país são fatores que interferem diretamente no processo e contribuem para motivar a instauração do impeachment pelos interessados na destituição presidencial.

Diante desses fatores, é necessário estabelecer requisitos basilares para que este não seja usado como uma desculpa para um futuro golpe, de modo que as leis que determinam o procedimento sejam plenamente seguidas e as causas para que se inicie o processo sejam expressamente descritas ou fortes o suficiente para que se acuse o presidente e motive sua saída do poder.

“Os requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República, bem como o processo respectivo, ainda que vise a cominar infração político-administrativa,

¹⁶¹AVERSA, Cecilia Inés. Programa de Estudios sobre Pugna de poderes y salidas anticipadas: explicando la modalidad de resolución de las crisis presidenciales. Revista América Latina Hoy, 74, 2016, p. 99-124.

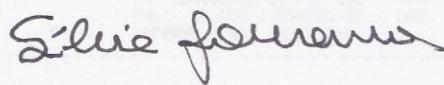
deve ser extraído do quanto disposto no nosso Direito positivo, especialmente considerando o arcabouço constitucional, o que não se reduz à interpretação literal e isolada dos artigos 85 e 86 da Constituição, devendo envolver a compreensão sistemática dos princípios republicano e democrático, bem como os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da República Federativa do Brasil. O fato de o julgamento do crime de responsabilidade decorrer do exercício de uma função política do Estado não é alvará para que se atente contra os direitos fundamentais e o Estado de Direito.”¹⁶²

Em análise última, estabelecer requisitos jurídicos basilares para que o impeachment não seja uma desculpa para um futuro golpe é possível, mas, apesar de bem estabelecidos, nem sempre serão plenamente executados na prática, dada a sua elevada carga de valoração política, constitucionalmente admitida por sua própria natureza. Todavia, como antes referido, o controle das relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, quando envolverem a violação de direitos e garantias fundamentais, não devem ser excluídas da apreciação do Poder Judiciário.

Por fim, a Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas e o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazônia indicam que têm a intenção de participar de uma eventual audiência pública sobre a solicitação de opinião consultiva em tela.

De Manaus, Amazonas, Brasil, para São José da Costa Rica, em 25 de abril de 2018.

¹⁶² SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 190, maio/ago. 2015.



Sílvia Maria da Silveira Loureiro

Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da UEA
Líder do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/3190742871018847>



Pedro José Calafate Villa Simões

Professor Catedrático de Filosofia da Universidade de Lisboa
Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/1241931341359163>



Neuton Alves de Lima

Professor do curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

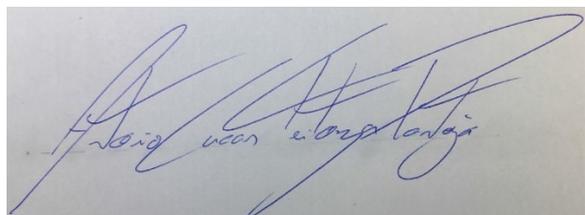
<http://lattes.cnpq.br/5190251318187601>



Amanda Katherine Ribeiro de Oliveira

Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/8091343349083197>



Antônio Lucas Feitoza Pantoja

Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/7375084659260657>



Daniel Melo Magalhães

Estudante do Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

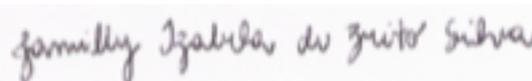
<http://lattes.cnpq.br/4803620114745627>



Hérica Luna Arce Lima

Estudante do Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/7535987355430501>



Jamilly Izabela de Brito Silva

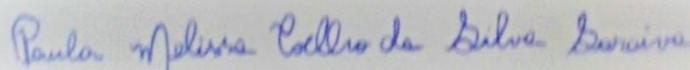
Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/2585276607980612>



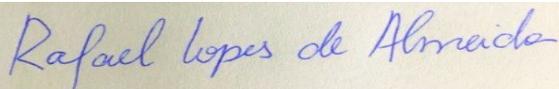
Lucas Schneider Veríssimo de Aquino
Estudante do Curso de Direito da
Universidade do Estado do Amazonas
Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Direitos
Humanos na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/2027815747312672>



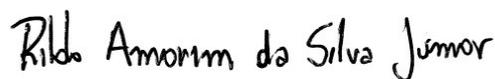
Paula Melissa Coelho da Silva Saraiva
Estudante do Curso de Direito da Universidade do
Estado do Amazonas
Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos
na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/0331797883017238>



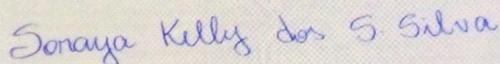
Rafael Lopes de Almeida
Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Direitos
Humanos na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/3033573004004040>



Rildo Amorim Júnior
Estudante do Curso de Direito da Universidade do
Estado do Amazonas
Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos
na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/0668283691470484>



Soraya Kelly dos Santos Silva
Estudante do Curso de Direito da
Universidade do Estado do Amazonas
Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Direitos
Humanos na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/8618375328150461>



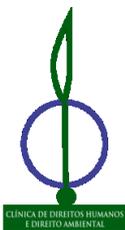
Lucimar Prata dos Santos
Estudante do Curso de Direito da Universidade do
Estado do Amazonas
Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos
na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/2699588271440340>



Débora Lira de Lacerda
Estudante do Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas
Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos na Amazônia”

<http://lattes.cnpq.br/8618375328150461>



LISTA DE ANEXOS

1. Conjunto de Documentos de Identidade dos Subscritores da Petição.
2. Resolução de Institucionalização da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas;
3. Cadastro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos na Amazônia – CNPq;