

O IMPEACHMENT DE DILMA – ESTUDO DE CASO: RECALL, VOTO DE DESCONFIANÇA OU PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO?

THE IMPEACHMENT OF DILMA – CASE STUDY: RECALL, VOTE OF NO CONFIDENCE, OR COALITION PRESIDENTIALISM?

Maria Luiza Scherer Lutz¹

UNIBRASIL, Curitiba, PR, Brasil

Marcos Augusto Maliska²

UNIBRASIL, Curitiba, PR, Brasil

Sumário: Considerações iniciais. 1 Do processo do impeachment. 2 Da dicotomia existente entre os processos do impeachment, do recall e do voto de desconfiança. 3 Da ilegitimidade do impeachment sofrido pela ex-presidente Dilma Rousseff. 4 Do impeachment no presidencialismo de coalizão. Considerações finais. Referências.

Resumo: Este trabalho almeja perscrutar o impeachment de Dilma Rousseff, sua natureza jurídica, desdobrando a essência de seus elementos constitutivos fundamentais e a composição específica dos institutos do recall, voto de desconfiança e do sistema institucional do presidencialismo de coalizão. Pretende-se abordar o instituto do impeachment, perquirindo os elementos que integram sua composição. Posteriormente, são abordados os institutos do recall e do voto de desconfiança. Demonstra-se o quanto o processo de impedimento da ex-presidente se aproxima do voto de desconfiança e do recall. Centralizou-se a pesquisa sob a forma de reflexão. Averiguando-se sobre a ausência de fundamentos jurídicos que sustentem o impeachment e sobre o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão vigente no Brasil. A investigação teve como fonte primária as peças da defesa e acusação do processo de impedimento e ainda a decisão que incorreu no seu afastamento. Devido ao caráter teórico do objeto de estudo, a metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica sobre o tema na literatura brasileira e estrangeira. Perfectibiliza-se, dessa forma, uma análise crítica sobre o emblemático caso do impeachment de Dilma Rousseff.

Palavras-chave: Impeachment. Recall. Voto de desconfiança. Ilegitimidade. Presidencialismo de coalizão.

Abstract: This article aims to peer impeachment of Rousseff, legal nature, unfolding the essence of its fundamental constituent elements and

¹ Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário UNIBRASIL (2016). Mestrado sanduíche Universidade de Pablo Olavide (UPO) – Espanha (2017). Membro do Núcleo de Pesquisas Constitucionais – NUPECONST (CNPq). Pós-Graduada lato sensu em Direito Civil e Processo Civil no Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA (2015). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS (2002). Atualmente é Analista Judiciária no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná – sede Curitiba (2013). E-mail: marialslutz@gmail.com

² Pós-doutor no Instituto Max Planck de Direito Público de Heidelberg (Alemanha). Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Paraná, com estudos de doutoramento (Doutorado Sandwich) na Ludwig Maximilians Universität, em Munique, Alemanha. Professor Adjunto de Direito Constitucional do Programa de Mestrado em Direito do UniBrasil Centro Universitário, em Curitiba. Procurador Federal Coordenador da Divisão de Matéria Administrativa da Procuradoria Federal no Estado do Paraná, órgão da PGF/AGU. E-mail: marcosmaliska@yahoo.com.br

specific composition of the institutes of the recall, vote of no confidence and the institutional system of the presidential coalition. To discuss the institute impeachment, inquiring the elements making up its composition. Subsequently, the recall and the vote of no confidence institutes are addressed. It demonstrates how the process of preventing the former president approaches the vote of no confidence and the recall. This research is centered in the form of reflection. Ascertaining up on the lack of legal grounds to support the impeachment and on the institutional arrangement of the presidential coalition force in Brazil. The investigation had as its primary source parts from defense and prosecution process and further impediment to the decision that incurred in its remoteness. Due to the theoretical nature of study object, the methodology used was the research about the topic on in Brazilian and foreign literature. Thus, it is perfected a critical analysis on the emblematic case of the impeachment of Dilma Rousseff.

Keywords: Impeachment. Recall. Vote of no confidence. Illegitimacy. Coalition presidentialism.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente ensaio jurídico tem por objeto o estudo de caso do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, e dos institutos jurídicos do recall, voto de desconfiança e do arranjo constitucional do presidencialismo de coalizão.

Analisa-se o caso brasileiro através da técnica de contraposição. Com o fito propósito de adequar dentre os institutos jurídicos apontados, de forma a classificar satisfatoriamente mediante a identificação e o cotejo dos elementos constitutivos fundamentais do paradigmático caso.

A contemporânea investigação científica considera as fontes bibliográficas e documentais, estrangeiras e nacionais. Como fonte primária é proposto um estudo de caso do impeachment de Dilma Rousseff com foco nas peças da defesa e acusação do processo de impedimento da ex-presidente e ainda, a decisão que incorreu no seu afastamento ao cargo de Chefe de Governo e de Estado da República Federativa do Brasil e que não aplicou a sanção de inelegibilidade, de forma surpreendente.

A primeira problemática a ser atacada é a distinção entre os institutos do recall e do voto de desconfiança em relação ao impeachment. Só a partir disso, chega-se a conclusão de qual instituto jurídico estar-se-ia aplicando no emblemático caso brasileiro.

O voto de desconfiança é um instituto adotado pelo parlamentarismo. No momento em que o bloco de oposição verifica alguma fragilidade em relação ao primeiro ministro, é colocado o tema em pauta para os parlamentares votarem pela ‘confiança’ ou ‘desconfiança’. O voto de desconfiança sendo vencedor, o primeiro ministro é constringido a renunciar ao cargo.

O instituto do recall, por sua vez, perfectibiliza-se pela colheita de assinaturas de certo número de eleitores. Caso as assinaturas sejam em desfavor do governo, é convocada nova eleição. O procedimento do recall se dá pelo simples

preenchimento de um questionário. As perguntas giram em torno da questão: “o mandato deve ser revogado?” Se as respostas foram afirmativas, os eleitores devem indicar quem será o político substituto.

Tanto o voto de desconfiança quanto o recall possuem natureza integralmente política, sendo a única consequência a renúncia do Chefe de Governo ao cargo. Diversamente do impeachment, que detém natureza complexa política/administrativa/eleitoral.

No que tange às consequências do processo de impeachment, causa certa estranheza o fato de a ex-presidente não incorrer em pena de inelegibilidade. O que se busca através do impeachment é a apuração do crime de responsabilidade e, se confirmado, a pena de afastamento do cargo, além da inelegibilidade. A inelegibilidade foi dispensada quando ocorreu a votação para definir as penas. O motivo disso ficou escancarado: tratava-se de uma manobra política com a finalidade de afastar Dilma Rousseff do poder. Da defesa da ex-presidente, extrai-se a dúvida em relação à existência do crime de responsabilidade. E mais: o governo foi marcado pela misoginia – uma série de preconceitos em relação a sua posição como mulher, conforme as lições de Saliba (2016, p. 96). Em face disso e já adentrando à segunda problemática em questão, é de se notar que o instrumento do impeachment foi utilizado com a finalidade de afastar a ex-presidente do seu cargo devido à insatisfação acerca do seu governo e a ausência de apoio político, explicado pelo fenômeno do presidencialismo de coalizão.

1 DO PROCESSO DE IMPEACHMENT

A Constituição de 1988 traz as regras fundamentais do procedimento a ser seguido no processo de impeachment presidencial, como nos artigos 52 a 86, onde se verifica a definição da competência privativa do Senado Federal para o julgamento. No artigo 85 se encontram as condutas que caracterizam crime de responsabilidade.

É importante destacar que o artigo 86, incisos I e II, determinam que é de competência do Supremo Tribunal Federal o julgamento do presidente pela prática de infrações penais comuns. Devido à natureza dúplice do instituto, no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, na ADPF 378, o Supremo Tribunal Federal, ao definir o rito a ser seguido no processo de impeachment, estabeleceu os parâmetros para o exercício do devido processo legal (VAZ, 2016, p. 126).

O impeachment é um instrumento constitucional próprio de repúblicas presidencialistas. É importante destacar que o impeachment engloba o processo (previsto no artigo 86 da Constituição da República) e a sanção (prevista no artigo 52, parágrafo único, da mesma Constituição). A rigor, no Brasil, entende-se como impeachment somente a acusação popular, ou seja, a primeira fase do processo em que ainda está se apurando se há ou não o crime de responsabilidade em relação aos atos do presidente da república (MORAES, 2016, p. 49).

No Brasil, o impeachment deve ser utilizado a partir de uma base jurídica: é imprescindível a existência de um crime de responsabilidade e caracterizada sua materialidade. Ainda, a configuração da conduta em forma de dolo. O impeachment deve ser aplicado em caráter excepcional, uma vez que suas consequências são traumáticas em relação à democracia e à soberania popular.

2 DA DICOTOMIA EXISTENTE ENTRE OS PROCESSOS DE IMPEACHMENT, DO RECALL E DO VOTO DE DESCONFIANÇA

Derivado das democracias parlamentaristas, o voto de desconfiança é um instituto diferente do impeachment. No parlamentarismo, aquele que planeja e executa as políticas públicas é geralmente escolhido pelos parlamentares ou pelo Chefe de Estado. Os partidos que detêm maior representação dentro do parlamento exercem o direito a participarem da escolha do denominado “Chefe de Governo” ou ainda “Primeiro-Ministro”.

O voto de desconfiança fica por conta do parlamento. No momento em que o bloco de oposição verifica alguma fragilidade do Primeiro-Ministro, é colocado em pauta para a votação. Parlamentares então se manifestam pela “confiança” ou “desconfiança” em relação ao Primeiro-Ministro. Se o voto de desconfiança vencer, ele é constrangido a renunciar ao cargo e são convocadas novas eleições gerais, incluindo o parlamento.

A diferença do voto de desconfiança em relação ao impeachment é que aquele é uma decisão abertamente política. Não precisa que se configure irregularidade jurídica na conduta do Chefe de Governo. Basta a insatisfação da maioria e a falta de apoio político para que o Primeiro-Ministro abandone seu gabinete. Um ponto comum entre o impeachment e o voto de desconfiança é que a decisão final sempre será prerrogativa exclusiva do poder legislativo.

O recall no Brasil é utilizado na área do comércio. Quando consumidores adquirem produtos com defeitos, as empresas realizam recall para excluir o risco de prejudicá-los. Por exemplo, pode-se citar o recall realizado por fabricantes de automóveis, o que é muito comum no Brasil. Já na política, pode-se aplicar o mesmo raciocínio: após a escolha de um candidato, verificando-se sua inabilidade para o governo, o eleitorado poderia se manifestar contrário à continuidade do cargo.

O recall político pode ser comparado ao voto de desconfiança popular, pois ambos têm natureza essencialmente política, avaliando se o governante ainda possui legitimidade para continuar em sua posição e a consequência é a mesma: novas eleições dos representantes políticos.

Registre-se que o impeachment tem uma importante base jurídica, ao passo que o recall pode se realizar por mera insatisfação do eleitorado. Ambos os institutos são aplicados no presidencialismo.

O recall não existe hoje no Brasil, mas já existiu em constituições estaduais como de Goiás, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Tratava-se de uma forma de revogação popular do mandato eletivo dos políticos. Como exemplo, pode-

se citar o artigo 39 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, que previa essa possibilidade. É interessante que por duas constituições estaduais Santa Catarina manteve essa previsão. O recall, segundo os apontamentos de Melatti (2016), pode ser observado tanto na Constituição Estadual Catarinense de 1892 quanto na de 1895. Atualmente, existem alguns projetos de criação desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro. Desde 1988 já foram arquivados seis de oito Projetos de Lei apresentados, sendo que os dois Projetos de Lei remanescentes se encontram em fase inicial.

3 DA ILEGITIMIDADE DO IMPEACHMENT SOFRIDO PELA EX-PRESIDENTE DILMA ROUSSEF

A Constituição garante o direito à liberdade de expressão, reunião e manifestação. A liberdade e o poder de mobilização são características da sociedade democrática. A título ilustrativo, citem-se as “manifestações de junho”, ocorridas em 2013, que tomaram uma proporção inesperada, caracterizadas pelo apartidarismo e pelo antipartidarismo. Iniciaram pela insurgência ao aumento das tarifas de transporte público. Anote-se que no decorrer dos protestos também surgiram as exigências do fim da corrupção, críticas ao transporte público, à saúde pública e à educação, além de altíssimos gastos com a Copa das Confederações e a Copa do Mundo (MALISKA, 2016, p. 26).

Bastante questionável, segundo Maliska (2016, p. 27), é a denúncia contra a ex-presidente da república por crime de responsabilidade, recebida pela Câmara dos Deputados, uma vez que o recebimento ocorreu no dia em que houve a confirmação de que seu presidente, a época, Eduardo Cunha, não contaria com três votos do Partido dos Trabalhadores, que eram imprescindíveis para impedir a instauração do processo na Comissão de Ética.

O governo Dilma, conforme Saliba (2016, p. 97), foi marcado pela misoginia. Misoginia, simplificada, pode ser definida como preconceito em relação à condição da mulher. Para uma democracia mais efetiva é imprescindível se extinguir essa forma de opressão ao gênero. É importante a participação feminina na sociedade em todos os âmbitos: político, educacional e profissional. Destarte, todas as formas usadas a fim de reduzir a mulher são uma forma de misoginia.

Saliba (2016, p. 100) ressalta que dentro da própria concepção do pensamento feminino ainda existem atitudes e pensamentos machistas. Pois, as mulheres foram criadas dentro dos moldes de uma sociedade patriarcal e, com isso, necessitam de uma reconstrução do que lhes foi ensinado durante uma vida. Nesse particular, pode-se extrair o preconceito sofrido pela ex-presidente em relação à sua política. Dilma sofreu diversas formas de violência de gênero, meios de comunicação não economizaram em ofensas machistas e de teor sexual durante o processo do impeachment. Como exemplo, tem-se a revista “Isto É!”, que na capa ilustrava a imagem do rosto da ex-presidente distorcido, representando violência moral, estética e simbólica. Além do mais, a matéria veiculada na revista indicava

que a presidente Dilma estava sofrendo surtos e desequilíbrios emocionais e psiquiátricos nas vésperas da votação do impeachment.

No campo político, a mulher ainda vivencia uma forte exclusão, o que compromete não só os direitos femininos, mas a democracia como um todo. Dessa forma, analisando todo o processo de impeachment sofrido pela ex-presidente Dilma, tem-se que o poder patriarcal exerceu grande influência negativa, não só nos eventos sociais ocorridos anteriormente ao impeachment, mas também nas decisões políticas tomadas durante o processo. Diante disso, deve-se alertar sobre os ideais machistas e opressores que se desenvolveram ao final do governo de Dilma. É importante salientar que a democracia é fundamentada na participação de todos na política, e isso também inclui de forma eficaz a participação das mulheres. Dentro do quadro de mulheres eleitoras, é urgentemente necessário que seja refeito o quadro de participação política no cenário brasileiro. Sujeitos menos envolvidos no processo democrático devem ser reinseridos à política (SALIBA, 2016, p. 103).

Além disso, a discussão acerca da legitimidade do impeachment reside no fato de que há dúvidas sobre a existência de crimes de responsabilidade (pedaladas fiscais e decretos suplementares) e o que realmente motivou o impeachment da ex-presidente Dilma foi a sua impopularidade, tanto em se tratando da população em geral, quanto no Congresso, em virtude do fracasso na gestão da economia e seu isolamento em relação aos demais partidos políticos.

Por isso, seria necessário que a lei do impeachment sofresse alterações a fim de garantir um fundamento legítimo no julgamento dos crimes de responsabilidade, ou então aplicar no Brasil um instrumento de destituição como o recall que garanta que a perda de legitimidade perante o Congresso Nacional ou a população sejam motivos suficientes para destituir um governante eleito antes do término do mandato eletivo.

Ricardo Lodi Ribeiro (2015) afirma que o processo de impeachment no país não pode ser usado quando a população está insatisfeita com o não cumprimento das promessas eleitorais. Para isso, segundo o doutrinador, aplicar-se-ia o instituto do recall, que nada mais é do que um instrumento para revogar mandatos em razão da perda da confiança popular no governante.

O objetivo do impeachment é apurar a prática comissiva e dolosa de crime de responsabilidade do presidente que fundamente o afastamento pelo Congresso Nacional. Excluindo essas hipóteses descritas na Constituição Federal, Lodi Ribeiro fundamenta que o impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff se trata de um golpe.

Laurentiis (2016, p. 33) defende que o processo de impeachment é um processo de responsabilização inútil, resultante da ineficácia do sistema político. Pretende-se com o impeachment demandar ao presidente da república toda a responsabilidade sobre a instabilidade política. Daí decorre o conceito “golpe”, muito utilizado e veiculado na mídia durante o processo do impeachment.

O julgamento do impeachment trata da observação de quais elementos e valores constitucionais foram violados em decorrência do crime praticado pelo presidente da república. Dessa forma, é imprescindível que se observe a separação

de poderes, os direitos fundamentais e o devido processo legal, o que não foi feito quando do impeachment da ex-presidente Dilma (LAURENTIIS, 2016, p. 33).

A partir da análise do quadro político do Brasil, verifica-se que o que há de fato é um sistema misto indefinido de governo. Esse sistema não é o parlamentarismo nem o presidencialismo. O parlamentarismo é um sistema de governo baseado na confiança política do Parlamento, há emanção da vontade da maioria parlamentar e o responsável pelo parlamento pode ser dissolvido pelo Chefe de Estado. Pasold corrobora que esse quadro não é a realidade enfrentada pelo Brasil. O presidencialismo, diferentemente do parlamentarismo, guarda conexão na própria concepção de República, rompendo o nexos com a Monarquia. Desse modo, em face do quadro político enfrentado, tem-se que tanto o parlamentarismo quanto o presidencialismo já não se mostram tão importantes para a formação do governo brasileiro (PASOLD 2016, p. 75-76).

A Defesa (p. 10) da ex-presidente Dilma Rousseff aponta que para que se tenha o impeachment é de extrema importância que se visualizem os pressupostos político e fático. Pressuposto político é a avaliação discricionária do ato para verificar a necessidade de afastar o presidente da república do seu cargo ou não. Já o pressuposto fático indica a existência do crime de responsabilidade ligado diretamente ao presidente da república, que atente a Constituição Federal e afronte princípios constitucionalmente consagrados. Devem ambos estar presentes para que seja decretada uma interrupção legítima do mandato popular.

No presidencialismo, para a interrupção do mandato do Chefe de Estado e de Governo exige-se a ocorrência de um pressuposto jurídico, fático, tipificado como infração jurídico-política. Sem isso, não há justa causa para a procedência do pedido.

Há uma falsa polêmica em torno da opinião pública. As pressões sociais e políticas, sem o mínimo de juridicidade, sem pressupostos político e fático causam ofensa ao Estado Democrático de Direito. Por isso, a Defesa alega se tratar de um golpe. A Defesa (p. 13) da ex-presidente expõe dois motivos pelos quais o impeachment seria um golpe. O primeiro em virtude da banalização de um instrumento tão excepcional. O segundo motivo é pela ausência de configuração de crime de responsabilidade, o que afetou diretamente o Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, a soberania popular. Empossar um presidente sem voto, como ocorreu com Michel Temer, trata-se de ilegitimidade.

As acusações que foram apresentadas não têm fundamento em nenhuma hipótese prevista na Lei 1079/50. O que existe são referências genéricas a atos de corrupção na Administração Federal, o que não incorre no impedimento presidencial. Além disso, as chamadas “pedaladas fiscais”, atrasos nos repasses a bancos públicos que pagavam beneficiários de programas sociais, caracterizando um empréstimo não autorizado, não caracterizam quaisquer dos crimes de responsabilidade. Para que isso ocorra, é necessária a conjugação de autorização da presidente com a deliberação para fraudar a legislação sobre finanças públicas. Houve, segundo Santos (2015), o reconhecimento da ilegalidade, porém não restou demonstrado o dolo da presidente, ou seja, a intenção dolosa de fraudar.

Outro ponto de extrema importância está no argumento da acusação de que as práticas de ilegalidade foram cometidas no mandato anterior da presidente. Badaró (2015) explica que tanto a Constituição quanto a Lei 1079/1950 não preveem expressamente tal possibilidade de *impeachment* por ato do mandato anterior, mas também não preveem explícita vedação.

A Constituição de 1988, antes da Lei 1079/50, não abordou a sistemática eleitoral que previa a reeleição do presidente da República, alterado com a Emenda Constitucional 16/1997, que passou a admitir a recondução.

Para interpretar a problemática existente na letra de lei, deve-se levar em consideração a proibição de analogia “in malam partem”, trazida pelo Direito Penal. Ainda, em se tratando de democracia, que é a base do Estado de Direito, não há cabimento para interpretações extensivas ou analógicas. Qualquer interpretação deve ter fulcro no princípio in *dubio pro populo*, ou seja, in *dubio pro* vontade popular. O povo optou por um segundo mandato da presidente. Se o segundo mandato configurasse decorrência do primeiro, não haveria a cerimônia de posse. É imprescindível separar um mandato de outro. A Constituição não pode ser interpretada contra ela mesma. Não há a possibilidade constitucional de retirar o presidente do poder somente pelo fato de que está “indo mal”, segundo Streck (2015).

Marcelo Neves (2015) conceitua a situação do impeachment como “golpe”, pois não há fundamento para destituir a ex-presidente. É um golpe de natureza parlamentar, com o judiciário e a mídia. Há vários elementos que demonstram que não se configurou o crime de responsabilidade. Recentes gravações provam que a ex-presidente autorizou investigações sem interferência política, dando maior autonomia ao Ministério Público e a Polícia Federal. Além disso, políticas sociais também causavam incômodo para as elites tradicionais brasileiras. Marcelo Neves prossegue em seu Parecer sobre o impeachment que também não se justifica a crise econômica, uma vez que nos governos de Sarney e Fernando Henrique o Brasil também passou por fortes crises. Esse não é motivo, o que se exige no presidencialismo é a caracterização do crime de responsabilidade ou o crime comum, que seria julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Mas não há caracterização de crime comum nem de crime de responsabilidade, segundo opina o renomado parecerista.

A acusação da presidente Dilma Rousseff sustenta que o artigo 85 da Constituição Federal prevê que compete a lei federal disciplinar os crimes de responsabilidade do presidente da república, inclusive no que diz respeito ao processo do Impeachment e seu julgamento. A lei que disciplina os crimes de responsabilidade é a 1079/50, que sofreu alterações pela lei 10.028/2000.

4 DO IMPEACHMENT NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A natureza do impeachment é um assunto que não é pacífico na doutrina. O processo de impeachment é um instituto *sui generis* de natureza mista: natureza política e jurídica concomitantemente. Além de se constituir julgamento político

pelo corpo de representantes, há também a obrigatoriedade da observância de regras de direito material e processual. Paulo Brossard entende se tratar de natureza política-administrativa o impedimento. Há ainda parte da doutrina que defenda o impeachment como sendo de natureza puramente política, e outra parte atribui natureza mista – parte de natureza política, parte de natureza penal. A natureza política tem um viés jurídico-penal, devido à aplicação de pena, devendo-se observar uma série de garantias fundamentais, sob pena de intervenção jurisdicional (LUZ, 2016, p. 17).

O STF declarou a inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Constituição de Santa Catarina e de São Paulo que tratavam do processo do impeachment, sob o argumento de que o impeachment tem natureza penal e, portanto, a União tem competência privativa para legislar acerca do assunto.

De outra banda, o Senado exerce função jurisdicional quando do processo de impeachment, julgando o presidente da república por crime de responsabilidade. Pode-se considerar uma exceção ao monopólio da atividade jurisdicional do poder judiciário brasileiro. Podendo ser comparado à Assembleia Legislativa quando exerce a atividade de acusação do governador do Estado pela prática de crime de responsabilidade.

Na ocasião do julgamento da ADIn 1.628/SC, Rel. Eros Grau, decidiu pela inconstitucionalidade formal de dois dispositivos contidos na Constituição Estadual de Santa Catarina, que atribuíam a sua Assembleia Legislativa (repetindo a Constituição Federal) (i) a competência para o processamento e o julgamento dos crimes de responsabilidade do chefe do Poder Executivo; e (iii) a inabilitação por oito anos para o exercício de função pública. Ao vincularem Disposições relativas ao processo e julgamento de crimes de responsabilidade, esses dispositivos teriam invadido a esfera de competência legislativa da União, incorrendo em inconstitucionalidade formal. Isso porque a Suprema Corte entendeu que os crimes de responsabilidade têm natureza penal, devendo seu processamento se submeter à legislação federal sobre o tema (Lei 1.079/50). Prevalece, assim, o art. 22, I, da CF, no sentido de que a matéria é de competência da União. E, relativamente aos crimes de responsabilidade dos Chefes do Executivo (como o impeachment), portanto, restou evidenciada a natureza penal (CLÈVE, 2012, p. 50).

O presidencialismo é o sistema de governo que mais gera tensões. Isso se dá devido às inúmeras atribuições do Chefe do Poder Executivo. Existem apenas duas formas de excluí-lo do poder: através de novas eleições após o término do mandato ou pelo impeachment. No presidencialismo, segundo posicionamento de Schier, ainda que o presidente da república perca o apoio popular e político, enfrente crises, ele não pode ser derrubado. Essa é a diferença em relação ao parlamentarismo. Neste sistema de governo, o poder executivo é exercido “num quadro de estabilidade política, a governabilidade é quase que pressuposta” (SCHIER, 2017, p. 95).

No presidencialismo, a estabilidade não é um pressuposto para o exercício do governo. Segundo leciona Schier (2017, p. 96), a estabilidade no presidencialismo depende de alguns fatores: o partido do presidente da república deve ter a maioria no parlamento, sozinho ou através de coalizões; desempenho político, social e econômico ou o presidente da república deve ter um prestígio

peçoal. Caso inexistir apoio por parte do Legislativo, inexistirá governabilidade. O arranjo institucional permite que o presidente da república governe por meio de coalizões.

O presidencialismo de coalizão é baseado no tripé – formação de alianças eleitorais, constituição do governo e coalizão efetivamente governante. Uma característica marcante do processo de coalizão é a formação de coligações. Como se sabe, coligações são uma forma de permitir o aumento do coeficiente eleitoral e aumentar as chances de candidatos que teriam menores chances ao pleito, além de receberem incentivos pelo critério de distribuição no horário eleitoral gratuito (SCHIER, 2017, p. 111).

Dessarte, o presidencialismo de coalizão funciona pela definição de uma pauta e uma agenda, implantando políticas de acordo com os projetos negociados pelo governo. Funcionando como um mecanismo que garante a estabilidade e a governabilidade, onde o presidente da república possui diversos poderes e, conseqüentemente, um parlamento multipartidário, devendo contemplar interesses políticos e sociais plurais e fragmentados, o que gera frustrações e tensões. A coalizão é baseada na fixação de temas e em uma agenda comum, pelos quais o Congresso Nacional soluciona conflitos políticos e de interesses pela negociação de pauta definida dialogando. Com a coalizão formada, o presidente da república define a agenda política e impõe projetos de governo. O incentivo institucional à formação de coalizões induz a um fortalecimento em relação aos partidos políticos (SCHIER, 2017, p. 123-124).

O presidencialismo de coalizão é definido como um arranjo constitucional. Não é somente uma forma de fazer política ou de governar. Por ser considerado arranjo institucional, é capaz de gerir a conduta dos cidadãos e governantes, além de gerar o sistema. O instituto do impeachment revela, por si só, uma crise ligada diretamente à coalizão. Essa crise surge para reconhecer a necessidade de formação de novas coalizões, diálogos entre os grupos políticos.

O intitulado presidencialismo de coalizão pode ser traduzido como um arranjo institucional democrático. A maioria dos doutrinadores defende que se trata de uma doença que necessita ser destruída (CLÈVE, 2014, p. 493-495), afirmando Clève que o presidencialismo de coalizão impede a existência de serviços públicos eficazes, a formulação de políticas públicas coerentes e adequadas. Além de estimular o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção, permite também que os interesses privados invadam a esfera pública e assim dificultem o desenvolvimento nacional.

De maneira diversa o parlamentarismo é um sistema de legitimação popular indireta no plano do Poder Executivo. O povo escolhe através das eleições o parlamento, e o parlamento, por sua vez, nomeia o Chefe do Poder Executivo. O Primeiro-Ministro é titularizado, tornando-se responsável pela nomeação daqueles que irão compor o gabinete e pela execução de leis e da administração do interesse público. Existe uma separação entre a Chefia de Governo e a Chefia de Estado. A função Chefe de Governo é ocupada pelo Primeiro-Ministro. Diferentemente, do que ocorre com o presidencialismo, em que tanto o poder legislativo quanto o executivo são escolhidos pelo povo, por meio de eleições diretas.

Outra discrepância importante entre o parlamentarismo e o presidencialismo é que no parlamentarismo não existe mandato para o poder executivo. Tanto o Primeiro-Ministro quanto aqueles que ocupam o gabinete podem permanecer na administração de forma indeterminada, enquanto durar a confiança do parlamento. Já no presidencialismo o poder executivo tem um mandato pré-estabelecido, de quatro anos, sendo que seu exercício independe da confiança do parlamento (CLÈVE, 2014, p. 257).

Para Clève (2014, p. 274) o presidente da república tem total autoridade sobre as matérias a serem discutidas no Congresso Federal, além de ser o protagonista da agenda política, uma vez que tem a prerrogativa de solicitar urgência na discussão de matérias que considerar convenientes, proporcionando, assim, ao presidente uma posição institucional dominante.

Como se todas essas atribuições não bastassem, o presidente da república ainda possui competências legislativas como a edição de medidas provisórias e de leis delegadas, além da competência regulamentar no campo administrativo. Detém a competência de indicar e nomear pessoas para os cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal, Ministros dos Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República, presidente e diretores do Banco Central, Ministros do Tribunal de Contas da União, dentre outros, além de nomear e demitir *ad nutum* os Ministros de Estado. Possui também a competência privativa de decretar intervenção federal e estado de sítio, além das competências inerentes à Chefia de Estado (representação do país, assinatura de tratados, declarar guerra e celebrar a paz).

Fica nítido que o modelo de presidencialismo brasileiro é praticamente o de um presidente com poderes imperiais, uma vez que o mesmo domina a agenda política, retira temas de pauta, veta e produz atos normativos. Outro ponto de relevância existente no presidencialismo de coalizão é a adoção do sistema proporcional com lista aberta para as eleições parlamentares no âmbito da Câmara dos Deputados.

A legislação brasileira dificulta a possível renúncia presidencial, o que pode ocorrer no sistema presidencialista de coalizão é, em virtude de coligações precárias, o impeachment. Porém, como se sabe, esse não é o instrumento adequado para a solução de crises políticas.

O impeachment não pode ser usado como um voto de desconfiança em relação ao presidente. Não pode ser confundido com o recall, em que há a revogação popular do mandato, instituto que decorre da democracia semidireta. No recall, o mesmo eleitorado que escolheu o ocupante do cargo o desconstitui. Esse modelo existe nos Estados Unidos e na Suíça. O impeachment exige a existência de um crime de responsabilidade, o que enseja defini-lo como de natureza penal e não política, como é o caso do recall e do voto de desconfiança (NEVES, 2015, p. 31).

Maliska (2016, p. 31) sugere que o momento atual é a maior prova referente à fragilidade da força normativa da Constituição Federal de 1988. O instituto do impeachment, que tem por intuito apurar crime de responsabilidade, é traduzido de forma totalmente diversa. Se por um lado se pode duvidar da legitimidade do impeachment e a normalidade do processo, por outro, se faz imprescindível

argumentar a inexistência de crime de responsabilidade, concluindo que o instituto é utilizado de modo ilegítimo com a finalidade de derrubar a ex-presidente.

Segundo a Defesa (p. 10), a própria definição de infrações “jurídico-políticas” utilizada para se referir aos crimes de responsabilidade, já afasta por si só a existência do processo de impeachment. Tratando-se de mera avaliação discricionária do que estava sendo inconveniente ao Brasil.

A decisão (p. 26) que admitiu a denúncia contra a presidente rejeitou parcialmente as acusações referentes ao crime de responsabilidade. Os supostos atos ilícitos ocorridos em 2014 foram rejeitados em sua integralidade. Somente restaram alguns do ano de 2015. A Defesa (p. 35) se refere ao impeachment como um “salvo-conduto” do presidente da Câmara dos Deputados, na época, Eduardo Cunha, do PMDB-RJ, que somente aceitou as acusações à ex-presidente Dilma para se garantir em relação à oposição.

Para que exista crime de responsabilidade é indispensável à aplicação de pressupostos de configuração delituosa determinados pelo Direito Penal. A Constituição Federal, no artigo 85, determina quais são os crimes de responsabilidade que o presidente pode incorrer. É claro que o primeiro requisito a ser preenchido para qualificar um crime de responsabilidade é a existência de um ato ilícito praticado pelo presidente (DEFESA, p. 76-78).

No tocante à imputação referente à edição dos Decretos de Crédito Suplementar, a decisão que recebeu parcialmente a denúncia, limitou-se a utilizar supostos indícios de irregularidade existentes em seis atos editados entre 27 de julho e 20 de agosto de 2015. A fundamentação da decisão que acolheu essa parte da denúncia, baseou-se tão somente no suposto descumprimento da legislação orçamentária (DEFESA, p. 82).

O artigo 52 da Constituição Federal é firme quando afirma que o *impeachment* do presidente da República realizar-se-á com dois terços dos votos do Senado Federal e, assim, o presidente será condenado à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. Devido a esse fato que a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010) somente se preocupou com a renúncia, uma vez que a inelegibilidade em caso de *impeachment* já se encontrava prevista na Constituição.

Em relação à inabilitação, não foi o que aconteceu com a ex-presidente Dilma Rousseff. O Senado entendeu por bem realizar uma votação apartada e como resultado, a presidente não teve sua inabilitação política decretada.

Para Adilson Macabu, ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça, a divisão feita pelo Senado para votar o caso de Dilma abriu uma possibilidade de o processo de *impeachment* ser, novamente, levado ao Supremo Tribunal Federal. Para ele, o Senado não poderia ter interpretado a Constituição para votar separadamente as penas de perda do cargo e inabilitação, porque não tem competência para isso (VASCONCELOS, 2016).

Ao analisar o artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (...)

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

A previsão constitucional indica que, ao se concluir o processo do impeachment, serão aplicadas as penalidades ao presidente da república: o seu afastamento do cargo e a inelegibilidade. Esta última é votada pelo Senado. No caso da ex-presidente Dilma, optou-se em dividir as penas.

Para Reis (2016) é bastante polêmica a decisão do Senado em dividir a votação, que separou as penas previstas no parágrafo único do artigo 52 da Constituição. O texto constitucional é claro quando traz que a condenação implica na perda do cargo com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. Gramaticalmente, a preposição “com” indica “adição”. De fato, Dilma Rousseff deveria ter sido condenada às duas penas previstas na Constituição Federal. Mais um indício de que o instituto do impeachment foi utilizado somente como pretexto para o seu afastamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto do impeachment deve ser utilizado para apurar a existência de crime de responsabilidade cometido pelo presidente da república e, se confirmado, incorrerá no afastamento do cargo e a inelegibilidade do presidente como punição. O que se percebe é uma confusão em relação à finalidade que se buscava: o afastamento da presidente do cargo e o meio utilizado, o instituto jurídico do impeachment.

No caso de Dilma Rousseff, através da denúncia genérica apresentada pela oposição, é notório que não ocorreu crime de responsabilidade. Buscou-se tão somente uma forma de afastá-la do governo. Inevitavelmente, o instituto do impeachment foi utilizado equivocadamente. Ao concluir o processo, passou-se à votação sobre a pena de inelegibilidade que, estranhamente, foi desconsiderada.

Dessa forma, o afastamento de Dilma Rousseff da presidência da república pode ser explicado pelo arranjo constitucional do presidencialismo de coalizão. Caberia em tese aplicar, com fulcro no forte dissabor popular, político e econômico em relação à administração da ex-presidente, o voto de desconfiança ou o recall. Porém, devido ao fato de esses institutos jurídicos não terem previsão na Constituição Federal, optou-se em realizar o impeachment, desobedecendo as regras constitucionais impostas quanto à necessidade e comprovação de crime de responsabilidade e, por conseguinte, a imposição da sanção de inelegibilidade pelo prazo de oito anos.

Nesse sentido, o fenômeno que ocorreu para afastar a ex-presidente Dilma Rousseff não pode ser classificado juridicamente de impeachment, sendo mais próximo do presidencialismo de coalizão. O modelo de coalizão indica insatisfação no que tange à ineficiência na prestação de serviços públicos e crise de representatividade. No caso do “pretensão” impeachment de Dilma, reforçou-se a ideia de que no Brasil não se governa sem coalizão.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Impeachment por ato do mandato anterior: uma resposta a Lenio Streck*. São Paulo: 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-31/gustavo-badaro-impeachment-ato-mandato-anterior-resposta-lenio-streck>. Acesso em: 23 nov. 2016.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, p. 159-174, São Paulo: 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100009. Acesso em: 05 out. 2016.

CLÈVE, Clemerson Merlin. *Fidelidade partidária e impeachment estudo de caso*. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2016.

_____. Presidencialismo de coalizão e administração pública. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord.). *Direito constitucional brasileiro – Organização do estado e dos poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Vol. 2, 2014, p. 493-495.

Defesa de Dilma Rousseff. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/-noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>. Acesso em: 05 out. 2016.

GALINDO, Bruno. *Impeachment*. Curitiba: Juruá, 2016.

LAURENTIIS, Lucas Catib de. Nos labirintos de uma arqueologia: análise crítica da configuração brasileira do processo de impeachment. Curitiba: 2016. In: *Revista de direitos fundamentais e democracia*, v. 21, n. 21, dez. 2016. Edição especial.

LUZ, Cícero Krupp da; MESSIAS, Thanus Luiz Nogueira Zenun. O impeachment forjado como voto destituente: análise dos votos da câmara dos deputados no caso do Brasil de 2016. Curitiba: 2016. In: *Revista de direitos fundamentais e democracia*, v. 21, n. 21, dez. 2016. Edição especial.

MALISKA, Marcos Augusto. *Democracia e constituição no Brasil contemporâneo*. In: COMPLAK, Krystian; MALISKA; Marcos Augusto (Orgs.). *Polska I Brazylia*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 21-39.

Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas, Santo Ângelo, v. 18, n. 30, jan./abr. 2018.

MELATTI, Alexandre. Recall: o direito de revogação do mandato político. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4812, 3 set. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/48548>. Acesso em: 04 jan. 2017.

MORAES, Filomeno; VERDE SOBRINHO, Luis Lima. Quedas democráticas de governo: o impeachment no presidencialismo brasileiro comparado ao voto de desconfiança nos sistemas parlamentaristas. Curitiba: 2016. In: *Revista de direitos fundamentais e democracia*, v. 21, n. 21, dez. 2016. Edição especial.

NEVES, Marcelo. *Parecer sobre o impeachment*. 2015. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/273806-1>. Acesso em: 20 jan. 2017.

PASOLD, Cesar Luiz; CRUZ, Paulo Márcio. Presidencialismo ineficiente ou parlamentarismo de ocasião. Curitiba: 2016. In: *Revista de direitos fundamentais e democracia*, v. 21, n. 21, dez. 2016. Edição especial.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *Efeitos do julgamento do impeachment contra Dilma Rousseff*. São Paulo: 2016. Disponível em: <http://jota.info/colunas/e-leitor/e-leitor-efeitos-julgamento-impeachment-contradilma-rousseff-01092016>. Acesso em: 15 jan. 2017.

ROSÁRIO, Michel do; NEVES, Marcelo. *STF é parte do golpe!* Rio de Janeiro: 2016. Disponível em <http://www.ocafezinho.com/2016/05/29/marcelo-neves-professor-da-unb-stf-e-parte-do-golpe/>. Acesso em: 19 nov. 2016.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Pedaladas hermenêuticas no pedido de impeachment de Dilma Rousseff*. São Paulo: 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment>. Acesso em: 24 nov. 2016.

SANTOS, Gustavo Ferreira. *Novo constitucionalismo democrático*. Pernambuco: 2015. Disponível em <http://novoconstitucionalismo.blogspot.com.br/2015/12/sobre-o-impeachment.html>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SCHIER, Paulo. *Presidencialismo de coalizão*. Contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017.

SOUZA, Andre de. *Recall: propostas para instituir votação capaz de retirar políticos tramitam no Brasil*. Disponível em <http://extra.globo.com/noticias/brasil/recall-propostas-para-instituir-votacao-capaz-de-retirar-politicos-tramitam-no-brasil-19053926.html>. Acesso em: 20 jan. 2017.

STRECK, Lenio Luiz. *Constituição é contra impeachment de Dilma por fato do mandato anterior*. São Paulo: 2015. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-ago-24/lenio-streck-constituicao-impeachment-mandato-anterior>. Acesso em: 20 nov. 2016.

Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas, Santo Ângelo, v. 18, n. 30, jan./abr. 2018.

VASCONCELOS, Marcos de. *Impeachment sem inelegibilidade não é precedente para cassação de parlamentar*. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-ago-31/impeachment-inelegibilidade-nao-precedente-parlamentares>. Acesso em: 15 jan. 2017.

VAZ, Paulo Afonso Brum; FLORES, Vinicius Letti. *O impeachment e o acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico*. Curitiba: 2016. In: *Revista de direitos fundamentais e democracia*, v. 21, n. 21, dez. 2016. Edição especial.

Recebido em 08.06.2017

Aceito em 01.11.2017