



**SOCIEDADE METROPOLITANA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E
TECNOLOGIA SÃO CARLOS
FACULDADE METROPOLITANA SÃO CARLOS - FAMESC
CURSO DE GRADUAÇÃO DIREITO**

EMANUEL QUINTINO ANGELO

**O PAPEL DO STF NO ÂMBITO DOS CRIMES DE
RESPONSABILIDADE PRATICADOS PELO CHEFE DO EXECUTIVO:
EM UMA ANÁLISE COMPARATIVA, OS IMPEACHMENTS DE
COLLOR DE MELLO E DILMA ROUSSEF**

EMANUEL QUINTINO ANGELO

**O PAPEL DO STF NO ÂMBITO DOS CRIMES DE
RESPONSABILIDADE PRATICADOS PELO CHEFE DO EXECUTIVO:
EM UMA ANÁLISE COMPARATIVA, OS IMPEACHMENTS DE
COLLOR DE MELLO E DILMA ROUSSEF**

Monografia apresentada como parte dos requisitos necessários para a conclusão do Curso de Graduação em Direito, sob orientação do Professor Doutor Tauã Lima Verdan Rangel, da Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC.

Bom Jesus do Itabapoana/RJ
2021/2º semestre

FICHA CATALOGRÁFICA

Faculdade Metropolitana São Carlos - FAMESC
Preparada pela Biblioteca Marlene Henriques Alves

34/2021

A584p Angelo, Emanuel Quintino.

O papel do STF no âmbito dos crimes de responsabilidade praticados pelo chefe do executivo: em uma análise comparativa, os *impeachments* de Collor de Mello e Dilma Rousseff. / Emanuel Quintino Angelo. – Bom Jesus do Itabapoana, RJ, 2021. 92f. : il.

Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Metropolitana São Carlos. Bom Jesus do Itabapoana, 2021.
Orientador: Tauã Lima Verdan Rangel.
Bibliografia: f.87-92.

1. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 2. SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS 3. *IMPEACHMENT* DE FERNANDO COLLOR 4. *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF 5. CRIME DE RESPONSABILIDADE. Faculdade Metropolitana São Carlos II. Título.

CDD 364

FOLHA RESERVADA A ATA DE DEFESA.

ANGELO, Emanuel Quintino. **O papel do STF no âmbito dos crimes de responsabilidade praticados pelo chefe do executivo:** Em uma análise comparativa, os *impeachments* de Collor de Mello e Dilma Rousseff. 92f. Trabalho de Conclusão de Curso. Bacharelado em Direito. Faculdade Metropolitana São Carlos - FAMESC, 2021.

RESUMO

O objetivo geral tem o condão de analisar o papel (como guardião da Constituição, segundo artigo 102, caput, CF/88) do STF durante o julgamento dos impeachments do chefe do executivo. Nessa senda, sintetiza a presente pesquisa comparar a abordagem nos processos de impeachment de Fernando Collor e Dilma Rousseff em respeito ao julgamento no crime de responsabilidade, tal como expor os fatos e consequências jurídicas em sua aplicação. No entanto, nota-se a hipótese investigativa de que o STF não atua como órgão julgador, mas tão somente condutor jurídico-administrativo no procedimento do *impeachment*. Outrossim, tocante aos *impeachment* de Fernando Collor, este foi perseguido por fortes pressões política, bem como serviu de paradigma vetorial para o então *impeachment* de Dilma Rousseff. Salienta assim, que o *impeachment* no Brasil é um processo político e não jurídico, revelando uma extensão do controle de freios e contrapesos entre os três poderes. Entre os pontos controvertidos, tem-se a legitimidade constitucional do rito do *impeachment*, trazido pela Lei nº 1.079/1950, amplamente debatidos nos processos de impedimento de Collor e Dilma. Por derradeiro, calcado na característica da natureza política do *impeachment*, emerge-se que no sistema democrático uma transparência de controle do Legislativo – representante do povo – diante do chefe do Executivo, sendo, a todo momento, monitorado pelo Judiciário. No que se refere à metodologia, foi aplicado o historiográfico, dedutivo e qualitativa. No que concerne ao primeiro método, sua aplicação encontra justificativa na necessidade de atendimento do primeiro objetivo específico, qual seja: Examinar a evolução do Estado Democrático de Direito. Já o segundo método, ele transcorre na necessidade de compreensão da temática estabelecida. Enfrentando a proposta, atende-se o terceiro método, o qualitativo, que será a identificação de dados não numéricos, mas uma análise de sentimentos, comportamentos e percepções

Palavras-Chaves: Supremo Tribunal Federal, Sistema de Freios e Contrapesos, *Impeachment* de Fernando Collor, *Impeachment* de Dilma Rousseff, Crime de Responsabilidade.

ANGELO, Emanuel Quintino. **The role of the STF in the scope of the crimes of responsibility committed by the chief executive:** In a comparative analysis, the impeachments of Collor de Mello and Dilma Rousseff. 92p. Completion of course work. Bachelor's degree in law. São Carlos Metropolitan College - FAMESC, 2021.

ABSTRACT

The general objective has the power to analyze the role (as guardian of the Constitution, according to article 102, caput, CF/88) of the STF during the judgment of the *impeachments* of the chief executive. In this way, this research summarizes comparing the approach in the *impeachment* processes of Fernando Collor and Dilma Rousseff with respect to the judgment in the crime of responsibility, as well as exposing the facts and legal consequences in its application. However, the investigative hypothesis is noted that the STF does not act as a judging body, but only a legal-administrative conductor in the *impeachment* procedure. Furthermore, regarding Fernando Collor's *impeachment*, this was pursued by strong political pressure, as well as serving as a vectorial paradigm for the then *impeachment* of Dilma Rousseff. Thus, it emphasizes that impeachment in Brazil is a political and not a legal process, revealing an extension of checks and balances between the three powers. Among the controversial points, there is the constitutional legitimacy of the *impeachment* rite brought by law 1079/1950, widely debated in the *impeachment* processes of Collor and Dilma. Finally, based on the characteristic of the political nature of *impeachment*, it emerges that in the democratic system there is a transparency of control by the Legislative – the people's representative – before the head of the Executive, being monitored at all times by the Judiciary. With regard to the methodology, the historiographical, deductive and qualitative were applied. With regard to the first method, its application is justified by the need to meet the first specific objective, namely: To examine the evolution of the Democratic Rule of Law. The second method, on the other hand, takes place in the need to understand the established theme. Facing the proposal, the third method is used, the qualitative, which will be the identification of non-numerical data, but an analysis of feelings, behaviors and perceptions.

Keywords: Federal Supreme Court, System of Brakes and Counterweights, *Impeachment* of Fernando Collor, *Impeachment* of DilmaRousseff, Crime of Responsibility.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C.- Antes de Cristo

ADPF – Arguição de descumprimento de preceito fundamental

AI – Ato Institucional

AI-5 - Ato Institucional Número Cinco

art. – Artigo

BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CF – Constituição Federal

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CUT – Central Única de Trabalhadores

DF – Distrito Federal

FMI – Fundo Monetário Internacional

inc. – inciso

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LOA – Lei Orçamentária Anual

MS – Mandado de Segurança

nº - número

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PMDB-RO - Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Rondônia

PR. – Presidente da República

Prof. – Professor

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Seç. – seção

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TV - Televisão

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. De Amado à iracúndia	68
---	----

SUMÁRIO

Resumo

Abstract

Lista de Abreviaturas e Siglas

Lista de Figuras

INTRODUÇÃO.....	10
1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO	14
1.1 Do Estado Absolutista ao Estado de Direito	20
1.2 Do Estado de Direito ao Estado Social.....	25
1.3 Do Estado Social ao Estado Democrático de Direito	31
2 A FIGURA DO IMPEACHMENT EM DELIMITAÇÃO	38
2.1 O Modelo Saxão de <i>Impeachment</i>	42
2.2 O Modelo Estadunidense de <i>Impeachment</i>	46
2.3 Uma típica jabuticaba brasileira: as regras de orientação do <i>impeachment</i>	52
3 AS DUAS EXPERIÊNCIAS DE IMPEACHMENT NO BRASIL: OS CASOS	
COLLOR DE MELLO E DILMA VANA ROUSSEF	62
3.1 O Caso Collor de Mello	66
3.2 O Caso Dilma Vana Roussef.....	72
3.3 Interseções e dissonâncias: o papel do Stf nos <i>impeachments</i> de Collor de Mello e Dilma Vana Roussef	77
CONCLUSÃO	84
REFERÊNCIAS	87

INTRODUÇÃO

O *impeachment*, moldado por vários anos e consagrado em momentos históricos e políticos, se desdobra como um instrumento assegurador para a sociedade, sendo usado em prol do cidadão diante de uma má gestão pública de governo. Calçado pela Inglaterra com característica de processo criminal, remonta um verdadeiro crime praticado contra a administração pública e contra o povo. Da mesma sintonia, esse instituto incorporado no Estado estadunidense ganha corpo na política e diminui sua característica criminal. Nessa mudança de característica, visa a transformá-lo em um verdadeiro tribunal político, cabendo, assim, aos parlamentares tomar às réguas de um possível julgamento do Chefe do Executivo. E, dessa forma, que foi embarcado pelo Brasil.

No Brasil, de forma categórica para o instituto foi disciplinado a responsabilidade do Presidente da República, positivado pelo ordenamento jurídico vigente por meio da Carta Magna em seus artigos 85 e 86, bem como definidos pela Lei nº 1.079/1950. Dessa forma, o instituto do *impeachment* será usado sempre em situações em que visem atos inconstitucionais, ameaçando os fundamentos do Estado Democráticos de Direito. Desse giro, ilustram-se os *impeachments* dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff, sendo os marcos históricos de utilização dessa ferramenta. Se por um lado, o impeachment de Collor foi marcado por uma série de provas, CPI, denúncia de corrupção e pressão política. Por outro, o impeachment de Dilma não teve provas suficientes, nem comprovações acusatórias com repercussão de escândalos político, mas, um simples ato que por, configurar crime de responsabilidade, o tribunal político decidiu destituí-la da Presidência.

Assim, esse trabalho de conclusão de curso visa caminhar pelo instituto da evolução do Estado e suas formas de governo, bem como do *impeachment* em sua forma histórica até quando incorporado pela Constituição brasileira, abordar a síntese do *impeachment* em todo seu teor, mormente ao que toca as competências do Supremo Tribunal Federal com esse instituto. Na mesma senda, visa comparar a abordagem nos processos de *impeachment* de Fernando Collor e Dilma Rousseff em respeito ao julgamento no crime de

responsabilidade, tal como expor os fatos e consequências jurídicas em sua aplicação.

De toda sorte, o conteúdo desse trabalho irá analisar o papel (como guardião da Constituição, segundo artigo 102, *caput*, CF/88) do STF durante o julgamento dos *impeachments* do Chefe do Executivo. Dessa maneira surgem 3 aspectos como balizes: Examinar a evolução do Estado Democrático de Direito; caracterizar as competências do Supremo Tribunal Federal no crime de responsabilidade; e, avaliar os julgamentos do crime de responsabilidade (*Impeachment*).

No mesmo giro, durante o percurso da exposição científica, nota-se que o STF não irá ocupar a cadeira de órgão julgador no processo do *impeachment*, mas tão somente um condutor administrativo da ordem jurídica e da Constituição vigente. E, desse almiré, sua incidência se deu, no caso do ex-Presidente Fernando Collor, por meio de forte pressão política contra a corrupção, sendo este um paradigma vetorial para o processamento do *impeachment* de Dilma Rousseff, e legitimando assim, todos os atos deles decorridos.

Outrossim, a empreitada se torna compreensível ao passo que busca uma investigação profunda da origem do poder governamental, trazendo pois, um Estado absolutista sendo embebedado por ideias liberais e de liberdade civil, eminentemente adotando ideologias da Revolução Francesa, bem como afinar um vetor estatal prestacional.

Frisa-se que o vetor prestacional do Estado ampara o Estado Social de Bem-Estar, em que começa uma atuação positiva do Estado a fim de igualar a relação mor das classes trabalhadoras e das camadas mais carente. Desdobra-se pois, na corrida sobre o poder governamental, a transição do Estado Social para o Estado Democrático de Direito inserindo um ordenamento jurídico a ser seguido, bem como consolidando os direitos geracionais adquiridos no Estado Liberal e Estado Social.

De outro giro, o paradigma aponta agora para o instituto do *impeachment* ao qual remonta uma ferramenta de controle do povo com o seu governante, uma vez que o poder é uno e pertence ao povo. Na mesma sintonia, a teoria tripartite da função estatal é trazida à baila, preceituando que os poderes estatais são harmônicos e independentes entre si, e caso um

dos poderes se sobressaísse entre os demais inseria-se pois, o sistema de freios e contrapesos – como é o caso do *impeachment*.

Na evolução desse instituto percebe-se sua criação nas cortes inglesas de origem anglicana, local em que nasceu e ganhou características penais, exercendo majoritariamente um verdadeiro crime. Já sua incorporação estadunidense modifica sua natureza, em que tais crimes contra a democrática e ilícitos praticados como chefe, são entrelaçados ao cargo função e não a pessoa que o ocupa, transmutando a natureza eminente penal para natureza jurídica-política.

No Brasil só houve duas incidências do instituto do *impeachment*, ora com o governo do Fernando Collor de Melo, ora com o governo da Dilma Vana Rousseff. No que toca ao governo de Fernando Collor, foi marcado por fortes pressões da empresa mídia, com holofotes em cima da corrupção e do esquema do PC Faria, fazendo com que a popularidade e apoio político despencassem ao ponto de ser impeachmado.

Já no governo de Dilma Rousseff seu reinado foi um tanto contraditório, uma vez que com a edição e autorização das operações de créditos de forma contraria a lei entrelaçados com um parecer do TCU rejeitando suas contas referentes ao ano de 2015 serviram como alicerces para configurar um possível crime de responsabilidade, não há provas ou evidências produzidas durante o julgamento que incorporasse o crime de responsabilidade. Dessa razão, o passo mais importante veio do Supremo Tribunal Federal, sanando às dúvidas, interferindo nas instituições e conduzindo todo o processo político nos moldes da Constituição Federal vigente.

A partir do recorte proposto, estabeleceram-se como métodos científicos de abordagem o historiográfico e o dedutivo. O primeiro encontrou aplicação, sobretudo, no primeiro capítulo, com o assentamento das bases históricas relacionadas à evolução da temática vinculada ao Estado. O segundo, por sua vez, foi empregado para exame do objeto central da proposta, a fim de atender os objetivos específicos enumerados e a problemática condutora da pesquisa. Ainda no que concerne à classificação da pesquisa, pode-se enquadrar como dotada de natureza descritiva e, no que concerne ao enfrentamento do objeto, como possuidora de perfil essencialmente qualitativo.

Em alusão às técnicas de pesquisas, devido ao perfil de enfrentamento, empregou-se a revisão de literatura, sob o formato sistemático, como técnica primária, auxiliada da pesquisa bibliográfica e da análise de projetos de leis como técnicas complementares. No que se refere ao processo de seleção, as plataformas pesquisadas foram o Google Acadêmico, o Scielo e o Scopus, sendo empregado como descritores de busca palavras-chave relacionadas ao tema e o critério de seleção a pertinência e correlação com o tema.

1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO

Dispor sobre a origem e conceito de Estado é navegar entre os “sete mares”, desbravar o nascituro da Sociologia, da Política e do Direito. Não obstante a isso, diante da amplitude de significados do Estado, Spengler proclama que “a história universal é a história dos Estados” (SPENGLER, s.d., s.p. *apud* MORAIS, 2007, p. 1). Na mesma linha, Goetz afirma que “Estado é o centro essencial da vida histórica” (GOESTZ, s.d., s.p. *apud* MORAIS, 2007, p. 1). Assim, de forma semelhante, observa-se a inerência do Estado frente à natureza humana – embora não seja o núcleo essencial da gênese estatal –, não deixa de ser uma tentativa fugaz de sobrevivência, sendo aperfeiçoada a cada momento, de tempos em tempos. (MORAIS, 2007, p. 1). Atinente às faces do Estado, ressalva Santo Agostinho, em que, se imaginar o Estado sabe-se como é; em contrapartida, se perguntar o que é, não irá saber responder de maneira limpa e objetiva. (AGOSTINHO, s.d., s.p. *apud* MORAIS, 2007, p. 2)

De forma clara, o Estado pode ser conceituado em três esferas: concepção Sociológica, Política e de Direito. Diante de uma visão Sociológica, o Estado se coloca como uma instituição que desempenha inúmeras funções, sendo a principal delas a coerção de uma sociedade politicamente organizada (PEREIRA, 2018, p. 1). Nesse prisma, classificam em Estado Antigo e Estado Moderno, no qual o primeiro é marcado pelo anseio de gerenciar contingentes populacionais por questões lógicas e estratégicas de guerra; já o segundo, em contraponto, é um processo civilizatório, se distanciando de conflitos bélicos, e se aproximando de disputas comerciais. (PEREIRA, 2018, p. 1)

Com olhar social, sociólogos tentaram em conceituar o Estado, sendo a visão de Karl Max que retrata o Estado como uma classe, representando em essência a burguesia, voltado totalmente para uma estrutura social (PEREIRA, 2018, p. 3). Na mesma linha, Émile Durkheim conceitua o Estado como um construto da deliberação social, um conjunto de ideologias individuais e coletivas, corroborando, assim, com o fortalecimento do coletivo, segundo suas palavras: “assegurar a individualização mais completa que o estado social

permita. Longe de ser o tirano do indivíduo, ele é quem resgata o indivíduo da sociedade” (DURKHEIM, 2002, p. 96 *apud* PEREIRA, 2018, p. 3).

Por último, Max Weber coloca sua perspectiva do Estado como um poder, uma força dentro de um território capaz de regular o indivíduo. Dotado de legitimidade e dominação legal, logo, em síntese, o Estado seria uma “relação de dominação de homens sobre homens” (WEBER, 1999, p. 526 *apud* PEREIRA, 2018, p. 3).

Dessa senda, o Estado, na visão das Ciências Políticas, encara a concepção de maneira singular, voltado para o governo e sua organização. Dentro desse juízo, o Estado é o ente que irá proporcionar as expectativas de um cenário mundial globalizado e tecnológico, bem como sustentar políticas econômicas, de saúde e habitação. Com efeito, o Estado deve existir para prestar serviço ao cidadão, todavia, não cria um condão de dependência, mas, tão somente, facilita como um apoiador de novas conquistas em novos cenários e paradigmas. Ao relacionar Estado e Política, sintetiza a forma de conduzir o governo, conforme pondera Foucault:

(...) o governo dos homens na medida em que, e somente na medida em que, ele se apresenta como exercício da soberania política. ‘Governo’ portanto no sentido estrito, mas ‘arte’ também, ‘arte de governar’ no sentido estrito, pois por ‘arte de governar’ eu não entendia a maneira como efetivamente os governantes governam. Não estudei nem quero estudar a prática governamental real, tal como se desenvolveu, determinando aqui e ali a situação que tratamos os problemas postos, as táticas escolhidas, os instrumentos utilizados, forjados ou remodelados, etc. Quis estudar a arte de governar, isto é, a maneira pensada de governar o melhor possível, e também, ao mesmo tempo, a reflexão sobre a melhor maneira possível de governar. (FOUCAULT, 2008, p. 4 *apud* CICCO, 2011, s.p).

No mesmo diapasão, o Estado, como concepção jurídica, pressupõe um ordenamento jurídico normativo, definindo-o como impulso de contrato ao qual tais cláusulas regem o bem-estar social. Nessa toada, Hegel “define o Estado como totalidade ética: a realidade da ideia ética o espírito ético enquanto vontade patente, evidente por si mesma, substancial, que pensa e conhece de si mesma, que cumpre o que sabe e como sabe”. (SOARES, 2004, p. 93 *apud* CASTRO, 2007, p. 5)

Dentro dessa esfera, vários autores o definem, sob a ótica jurídica do Estado, como Bordeau que “entende o Estado como institucionalização do poder” e Kelsen que “sintetiza o conceito de Estado: ordem coativa normativa da conduta humana” (SOARES, 2004, p. 94 *apud* CASTRO, 2007, p. 5). Na mesma sintonia, ainda, Kelsen fundamenta o Estado como bases de feições jurídicas assimiladas ao Direito. Assim, a face do Estado é ilustrado pelo Direito-norma. (CICCO, 2011, s.p.)

Outrossim, Meirelles busca relacionar todas as faces do Estado, na tríplice visão, como assevera:

O Estado segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek); sob o aspecto político é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação de mando e coerção (Malberg); sob o prisma constitucional é pessoa jurídica territorial soberana (Biscaretti di Ruffia); na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de direito público interno (BASTOS, 2002, p. 44 *apud* CASTRO, 2007, p. 6).

De qualquer sorte, diante da tríplice análise do Estado, qual seja: o Estado mecanismo político (prisma político), como fato social (prisma sociológico) e fenômeno jurídico (prisma jurídico), denota-se que há anseio de uma análise categórica dos elementos constitutivos, isto é, os componentes jurídicos que originam um Estado, para melhor completude da sistemática do Estado. Assim, para se constituir um Estado são necessários: população ou o povo, o território e a soberania ou poder (CASTRO, 2007, p. 7).

Assim, o povo e o território caracterizam o aspecto material do Estado, ao passo que a soberania caracteriza o aspecto formal, de forma atrelarem-se uns com os outros em um conjunto indispensável para existência do Estado (CASTRO, 2007, p. 8). Corroborado a isso, José Francisco Rezek defende:

O Estado ostenta três elementos conjugados: uma base territorial, uma comunidade humana estabelecida sobre essa área e uma forma de governo não subordinado a qualquer autoridade exterior [...] Atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de competências [...] já se terá visto insinuar, em doutrina, que os elementos constitutivos do Estado não seriam apenas o território, a população e o governo: a soberania seria um quarto elemento [...] Essa teoria extensiva encerra duplo erro. A soberania não é elemento

distinto: ela é atributo da ordem jurídica, do sistema de autoridade, ou mais simplesmente do terceiro elemento, o governo, visto este como síntese do segundo – a dimensão pessoal do Estado -, e projetando-se sobre seu suporte físico, o território. (REZEK, 1996, p. 160, 226, 227 e 228 *apud* ORIHUELA, 2015, p. 3).

Diante de todos os vetores teóricos, pode-se sintetizar a constituição do Estado nesses três aspectos. Dessa sorte, quando se pensa em território, remete-se o juízo de espaço territorial ao qual irá institucionalizar o Estado. Nota-se que o limite espacial do Estado se desdobra em outras dimensões, como solo e subsolo; espaço fluvial; espaço aéreo; espaço marítimo; espaço ficto (embaixada, navios e aeronaves) (ORIHUELA, 2015, p. 9).

Na mesma sistemática, o território se desdobra em dimensões imateriais, como espaço jurídico e político, espaço moral, ético e humano – servindo como suporte jurídico para os outros elementos: povo e soberania. (ORIHUELA, 2015, p. 9). Desse ínterim, é no território que o povo vive e o Estado exerce soberania, como reclama Silva, “território é o limite espacial dentro do qual o Estado exerce de modo efetivo e exclusivo o poder de império sobre pessoas e bens” (SILVA, 2005, p. 98 *apud* CASTRO, 2007, p. 10).

Nesse caminho, o elemento constitutivo “povo” é formado pelos indivíduos-cidadãos dotados de dignidade da pessoa humana, que remonta à dimensão humana e humanizadora do Estado. Assim, o povo não figura apenas como extensão sociológica do Estado, mas também como extensão normativa, ética, jurídica e política. Vale salientar que o povo detém o poder soberano, titular único do seu governo, que se revira em um verdadeiro governo do povo, pelo povo e para o povo, como o afirmou Abraham Lincoln (ORIHUELA, 2015, p. 8).

De outra maneira, o povo é peça fundamental do Estado, como afirma Dallari – “é unânime a aceitação da necessidade do elemento pessoal para a constituição e a existência do Estado, uma vez que sem ele não é possível haver Estado e, é para ele que o Estado se forma” (DALLARI, 2003, p. 95 *apud* CASTRO, 2007, p. 8). Por fim, o último elemento constitutivo do Estado: A soberania. Dita como o poder que dá estabilidade e permanência do estado, atuando de forma interna e externa. De um passo, a soberania externa previne, por meios bélicos e diplomáticos, a estabilidade internacional; em outro passo,

a soberania interna confere a coerção do Estado com sua nação (PEREIRA, 2018, p. 2).

De toda sorte, a soberania é o componente coercitivo do Estado, recebendo dimensões políticas e jurídicas, em forma de diretrizes. Não só instrumento coercitivo, mas também humanizador, a soberania, transcrito em poder, pode ser caracterizado em uno, indivisível, inalienável e imprescritível (ORIHUELA, 2015, p. 10). Assim sendo, a qualidade de supremacia é inerente ao Estado, em que o povo que a detém o transforma em socialmente justa, dialógica, cooperativa, pacífica, vetorizando, assim, as diretrizes interna de um Estado (ORIHUELA, 2015, p. 13). Preconiza, por sua vez, Alexandre de Moraes no sentido de:

Um poder político supremo e independente, entendendo-se por ordem supremo aquele poder que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceites e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos. É a capacidade de editar suas próprias normas, sua própria ordem jurídica (a começar pela Lei Magna), de tal modo que qualquer regra heterônoma só possa valer nos casos e nos termos admitidos pela própria Constituição. (MORAES, 2005, p. 16 *apud* CASTRO, 2007, p. 11).

Em apertada síntese, soberania é o elemento constitutivo pelo qual a ordem jurídica ganha efetiva fluência no povo – cidadãos – delineados dentro de um espaço físico – território – formando, portanto, o Estado (ORIHUELA, 2015, p. 10). De sorte, uma vez analisados a formação e seus elementos essências, o Estado é posto à prova. Ao caminhar por meio de uma perspectiva histórica, surge o absolutismo voltado em um sistema de governo, no qual a nobreza detinha o poder absoluto consentido pelos monarcas fracos e suplantado no processo decisório pela autoridade papal.

Vale dizer que, nesse período, o poder eclesiástico possuía tamanha influência que se confundia com o poder do Estado (ASSIS, 2016, p. 3). Conforme assevera Fábio Konder Comparato:

A autoridade moral e o poder temporal do papado nunca foram tão fortes quanto no século XIII. Sob o longo pontificado de Inocêncio III (1198-1216), a soberania papal sobre os reis

suplantou a do Imperador. O Papa obrigou o rei da Inglaterra a entregar parte de seu reino ao Monarca Francês, e dispôs livremente das coroas da Hungria, da Dinamarca, de Aragão e de Castela, como se fossem suas (COMPARATO, s.d., s.p. *apud* ASSIS, 2016, p. 3).

Assim, nota-se que o poder político era separado em três figuras: Monarca, Nobreza e a Autoridade Eclesiástica (ASSIS, 2016, p. 3). Não obstante, uma vez que, pela perspectiva do absolutismo, o Estado pode ser objeto de estudo e, como tal, com o ensejo de elucidar o poder político, surgem correntes contratualistas que induzem em modelos de Estados. (MORAIS, 2007, p. 4)

Dessa forma, segundo Thomas Hobbes, que defendia o estado natural – cômputo a premissa de o mais forte prevalecer sobre o mais fraco, em sua melhor versão: “o homem é lobo do próprio homem” – e o estado político. Para Hobbes, o homem é um ser não sociável, em que o Estado (comumente chamado por Hobbes de Leviatã) é imposto ao homem para garantir sua segurança, sendo um meio de garantir a liberdade e integridade do homem. (MORAIS, 2007, p. 4)

Por sua vez, John Locke contemporâneo as ideias de Hobbes, também defende o estado natural, contudo, para Locke, o estado natural se desdobra em igualdade entre os homens, existindo regras divinas no qual o homem pode castigar uma ofensa a ele sofrida por parte de outrem a fim de reparar seus próprios danos. Nesse viés, Locke critica, veementemente, o absolutismo, ao passo que defende que todos são iguais. (MORAIS, 2007, p. 4)

Todavia, Jean-Jacques Rousseau contrapõe o estado natural defendido por Hobbes e Locke, fazendo reflexões críticas de que as capacidades de fato do homem só podem ser percebidas se inseridas em uma comunidade política e presentes princípios democráticos. Para Rousseau, portanto, o contrato social pode ser encarado como processo de humanização – o homem se torna um cidadão – e tem como condão o bem comum. Vale dizer que defende um Estado de liberdade e justiça, garantindo os direitos de cada um e o exercício democrático. (MORAIS, 2007, p. 5)

No mesmo âmbito, Jean Bodin defendia que um governo forte era pautado na soberania estatal, de forma que a divisibilidade do poder soberano tornaria um governo fraco. Segundo Bodin, um governo misto gera uma falsa

impressão de que não há soberania e isso enfraquece o Estado (SOUZA, s.d., s.p.). Em sua teoria, o autor defendia a monarquia absolutista, seguindo traços firmes na religião, conforme assinala: “todas as leis da natureza nos guiam para a monarquia; seja observando esse pequeno mundo que é nosso corpo, seja observando esse grande mundo, que tem um soberano Deus; seja observando o céu, que tem um só Sol”. (BODIN, s.d., s.p. *apud* SOUZA, s.d., s.p.)

1.1 DO ESTADO ABSOLUTISTA AO ESTADO DE DIREITO

De início, o Estado Absolutista tem como principal premissa a concentração de poder nas mãos dos reis, poder esse que alcança o *status* ilimitado e absoluto, sendo poder Divino e soberano, conforme defendido por Jean Bodin (MORAIS, 2007, p. 6). Vale salientar, ainda, que o absolutismo foi fortemente usado na Europa, em países como Portugal, França, Espanha e Inglaterra, sendo a sua derrocada marcada por eventos históricos como Revolução Gloriosa (1688-1689), na Inglaterra, e o levantamento do Iluminismo e Revolução Francesa (1789) (MORAIS, 2007, p. 6).

A transição do Estado Absolutista para o Estado de Direito se deu em conjunto com o Liberalismo. Desse ínterim, o surgimento desse novo modelo estatal foi resultado das revoluções burguesas do século XVIII, colocando em xeque as oposições absolutistas e impondo aos governantes submissão a lei (princípio da legalidade) (SILVA, 2005, p. 6).

Malgrado a esse fato, a conquista pela liberdade do indivíduo e de seus direitos fundamentais, em controvérsia à ideologia absolutista, foram a marca mor do Liberalismo. Frisa-se que o Estado de Direito, com característica liberal, é caracterizado por duas vinhetas: a limitação do poder estatal e o respeito aos direitos fundamentais (SILVA, 2005, p. 6). Assim, Paulo Bonavides proclama sobre o tema:

Foi assim – da oposição histórica e secular, na Idade Moderna, entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca – que nasceu a primeira noção do Estado de Direito, mediante um ciclo de evolução teórica e decantação conceitual, que se

completa com a filosofia política de Kant. Esse primeiro Estado de Direito, com seu formalismo supremo, que despira o Estado de substantividade ou conteúdo, sem força criadora, reflete a pugna da liberdade contra o despotismo na área continental européia (BONAVIDES, 2004, p. 41 *apud* SILVA, 2005, p. 6).

Ademais, conceituar Estado de Direito é ter o Estado limitado às normas jurídicas em ordem à proteção, garantias e realização efetiva dos direitos fundamentais (PINHEIRO, 2010, p. 4). Com efeito, o Estado encontra sua atuação e administração pautadas no Direito, sendo este um verdadeiro limitador do poder. Dessa forma, a atuação e a concretização só poderão ocorrer por meios de instrumentos jurídicos que irão conferir suporte para tal. Notoriamente, cria-se a necessidade de tutelar os direitos fundamentais e bem como dividir as funções do poder estatal (PINHEIRO, 2010, p. 4).

Se é importante salientar o Estado de Direito, melhor o é, o Estado de não Direito. Uma vez caracterizado o Estado de não Direito, sabe-se, por oposição, o Estado de Direito, aquele alcançado com pensamentos liberais e igualitários. Nas palavras de Gomes Canotilho, o Estado de não Direito é: “Aquele em que existem leis arbitrárias, cruéis e desumanas que fazem da força ou do exercício abusivo do poder o direito, deixando sem qualquer defesa jurídica eficaz o indivíduo, os cidadãos, os povos e as minorias” (CANOTILHO, s.d., s.p. *apud* PINHEIRO, 2010, p. 2).

Nesse viés, entende-se no trecho por “leis arbitrárias, cruéis e desumanas” violação clara ao Homem, ao passo que, “fazem da força ou do exercício abusivo do poder o direito” é relevar que o Direito como razão de ser do Estado, e este dita o que é certo ou errado. Da mesma forma, do trecho final “sem qualquer defesa jurídica eficaz o indivíduo, os cidadãos, os povos e as minorias”, Canotilho aponta a injustiça e a desigualdade de aplicação do Direito, bailando, pois, a insegurança jurídica (PINHEIRO, 2010, p. 3).

Portanto, o Estado de Direito é a clara oposição do Estado de não Direito. Tanto o é que o grande marco para a conquista vem com a ruptura Liberal, com o marco da Revolução Francesa (1789). Vale frisar que a Revolução Francesa foi de extrema importância para formação do Estado de Direito Liberal, trazendo à baila as ideias do Iluminismo e lutando em defesa à liberdade e igualdade, que hoje são marco da primeira geração dos direitos fundamentais (PINHEIRO, 2010, p. 6).

No mesmo contexto, embora a revolução tenha como objetivo a ruptura com o sistema político anterior (absolutismo) e o surgimento do Estado de Direito, não se pode afirmar que a democracia veio junto, mas, tão somente, o governo representativo. Todavia, as tutelas dos direitos fundamentais e limitação estatal foram alcançadas com a ajuda da Revolução Francesa e burguesa, entretanto, entendia-se que democracia era participação direta em um governo representativo, conceito bastante limitado (SILVA, 2005, p. 7). Em contraposição a isso, Rousseau, em sua obra “Do Contrato Social” (1762), retratou bem esse ponto controvertido:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão por que não pode ser alienada; ela consiste, essencialmente, na vontade geral, e a vontade não pode ser representada; ela é a mesma ou é outra; não há meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes, já que não passam de comissários; nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não ratificou em pessoa é nula; não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre; ele se engana muito, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que são eleitos, o povo torna-se escravo, não é nada. No curto momento de sua liberdade, o uso que dela faz bem merece que a perca (ROUSSEAU, 2002, p. 125 *apud* SILVA, 2005, p. 7).

Nesse diapasão, a credibilidade da democracia tinha pouca estrutura, ao passo que o governo democrático se traduzia a um governo liberal. Dessa maneira, denota-se que a democracia era dotada de uma empreitada eleitoral reduzida e sufrágio censitário, sendo calcada em critérios discriminatórios, tal como o função desempenhada e propriedades, excluía grande parte do povo no processo (PINHEIRO, 2010, p. 6).

De qualquer sorte, o lema revolucionário: “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, marca veementemente o que vinha a ser o Estado de Direito Liberal e suas características rompantes com a ordem estatal anterior. Não obstante, as balizas são: não intervenção do Estado (Estado de Direito Absenteísta), princípio da igualdade formal, teoria da separação dos poderes de Montesquieu, supremacia Constitucional sendo norma limitadora do governo estatal e garantias e direitos fundamentais (direitos de primeira dimensão) (BRADBURY, 2006, p. 2).

No tocante ao Estado de Direito Absenteísta, nota-se uma restrição estatal em suas atividades políticas, isto é, o Estado age apenas em defesa das prerrogativas e garantias do direito de propriedade. Assim, só irá ter efetivo toque estatal quando se traduzir em uma verdadeira necessidade de defesa da propriedade e dos seus proprietários (MARTINEZ, 2006, p. 5).

Conquanto o Estado fosse rodeado por freios constitucionais contra sua ação invasora na esfera pessoal, em contraposição ao que ocorria no absolutismo, sua força coercitiva ia se limitando. De forma transparente, começa a subir pilares – direitos e garantias fundamentais – próximos ao Estado Jurídico de Kant do Estado Constitucional. Portanto, o Estado Absenteísta observa um distanciamento com pouca atuação política e, segundo Reinhold Zippelius,

De acordo com o sistema da liberdade natural, o poder do Estado fica apenas com três funções para cumprir, aliás três obrigações, de maior importância, mas simples e compreensíveis para o senso comum: em primeiro lugar, a obrigação de proteger a nação contra atos de violência e ataques de outras nações independentes; em segundo lugar, a obrigação de salvaguardar, na medida do possível, todos os membros da própria nação contra agressões ilegais dos seus concidadãos, ou seja, garantir uma jurisdição imparcial; e em terceiro lugar, a obrigação de criar e manter determinadas instituições públicas. (ZIPPELIUS, 1997, p. 377 *apud* MARTINEZ, 2006, p. 5).

Outrossim, outro aspecto importante foi a separação dos poderes, sistematizada por Locke e Montesquieu e que é fonte essencial de limitação do poder absoluto que tinha o monarca, assegurando, por via de consequência, maior grau de liberdade dos cidadãos (PINHEIRO, 2010, p. 6). Ao idealizar a divisão das funções estatais em Legislativo, Executivo e Judiciário, Montesquieu repartia o poder entre a burguesia, nobreza e realeza a fim de possibilitar um freio no crescimento da burguesia (BRADBURY, 2006, p. 3). Na lição de Carlos Ari Sunfeld, tem-se:

[...] como o criado e regulado por uma Constituição (isto é, por norma jurídica superior às demais), onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros, de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos

demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado (SUNFELD, 2006, s.p. *apud* BRADBURY, 2006, p. 3).

Destarte, vale salientar que preconiza o prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho que o Estado de Direito se baliza por três grandes princípios jurídicos: princípio da legalidade, princípio da isonomia (isonomia formal) e o princípio da justicialidade (FERREIRA FILHO, 2004, p. 23 *apud* SILVA, 2005, p. 7).

Em relação ao princípio da legalidade, este está intimamente ligado à liberdade do indivíduo, caracterizado “Liberdade” no lema da Revolução burguesa. Decorre do fato que o Poder Executivo só poderá realizar condutas previstas em lei, no mesmo passo que submete o Judiciário e o Legislativo à condição de só embasar sanções se não for por lei (SILVA, 2005, p. 7). De outro giro, a igualdade vem como princípio reformado no Estado de Direito, inibindo o Legislativo em criar distinções e discriminações, bem como tratar os iguais na forma de sua igualdade e os desiguais de forma desigual, na medida em de sua desigualdade (SILVA, 2005, p. 8).

Por fim, o justicialidade, princípio limitador estatal, que controla atos do Estado de Direito, de maneira que impõe ao Estado a observar um procedimento contencioso para dirimir litígios, sejam esses entre autoridades superiores, particulares ou entes federados (SILVA, 2005, p. 8). Nessa senda, de todas as características alcançadas que modificam o Estado para um Estado de Direito, vale-se a preponderância de um Estado absenteísta – liberdades negativas –, a legalidade, os direitos civis, que, em conjunto, formam os direitos de primeira dimensão. Destarte, os direitos de primeira dimensão, com conteúdo político e civil, impõem a uma atividade estatal negativa em face aos oprimidos, traduzindo-se em liberdades clássicas, tais como: propriedade, vida e segurança; também conhecidos como direitos subjetivos materiais (BRADBURY, 2006, p. 6).

Nesse sentido, assevera Celso Lafer:

Num primeiro momento, [...] os direitos do homem surgem e se afirmam como direitos do indivíduo face ao poder do soberano no Estado absolutista. [...] Representavam, na doutrina liberal, através do reconhecimento da liberdade religiosa e de opinião dos indivíduos, a emancipação do poder político das tradicionais teias do poder religioso e através da liberdade de

iniciativa econômica a emancipação do poder econômico dos indivíduos do jogo e do arbítrio do poder político. [...] São, nesse sentido, direitos humanos de primeira geração, que se baseiam numa clara demarcação entre Estado e não-Estado, fundamentada no contratualismo de inspiração individualista (LAFER, s.d., p. 126 *apud* HORTA, 2002, p. 113)

Nesse porte, Paulo Bonavides já considerava os direitos de primeira geração como direitos de liberdade, demarcando uma forte convergência a liberdade, como preconiza (HORTA, 2002, p. 113).

Os direitos da primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente (BONAVIDES, 1994, p. 517 *apud* HORTA, 2002, p. 113-114)

Isto posto, a concepção geracional dos direitos fundamentais abrirá novas diretrizes para a evolução do Estado, e permitirá antever os pontos centrais em cada etapa de evolução e delinear a figura protagonista. De todo modo, os direitos fundamentais são centros teleológicos de todo ordenamento jurídico (HORTA, 2002, p. 121).

1.2 DO ESTADO DE DIREITO AO ESTADO SOCIAL

Em primeiro plano, o paradigma social vem para ocupar os novos anseios sociais da época não alcançados pelo paradigma liberal, uma lacuna na esfera de não-intervenção estatal (SARACHO; PISKE, 2018, p. 1). Tais anseios se revelam das novas relações sociais humanas, isto é, da relação de trabalho. Assim, a igualdade formal, alcançada no Estado Liberal, se torna infrutífera perante as condições desumanas e degradantes – como trabalho diário do obreiro por doze horas ininterruptas – que ecoaram da Revolução Industrial (BRADBURY, 2006, p. 4).

Como marco, a Revolução Industrial acentua as relações e exploração do trabalho, ao qual na época, estavam isento de tutela jurídica e proteção. Em contraposição as consequências da Revolução Industrial, nasce o

Socialismo para moldar a nova perspectiva alcançada perante o tempo – aumento populacional; aumento da jornada de trabalho; trabalho infantil; doenças laborais, etc. (MORAIS, 2007, p. 9).

Com efeito, a corrente doutrinária do Socialismo tenciona uma inversão a ordem social, melhor formulada na célebre passagem do Manifesto Comunista: “a história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história da luta de classes” (ENGELS; MARX, 1848, s.p. *apud* MORAIS, 2007, p. 9). Destarte, surge uma corrente de união do proletariado contra a classe dominante (MORAIS, 2007, p. 9).

Frisa o momento histórico da Comuna de Paris (1870), marco este caracterizado pela insurreição operária. Malgrado a esse fato, como presciência da comuna, houve tomada de fábricas abandonadas pelos seus donos; separação do Estado da Igreja; uma luta armada civil que culminou na abolição do Exército; derrubada do sistema de separação de poderes, sendo implementado um sistema de comuna (MORAIS, 2007, p. 9).

Dessa forma, diante à crise de novas relações sociais, o Estado Socialista cresce com o intuito de permitir o crescimento econômico e a proteção individual aos cidadãos. Se por um lado a Revolução Industrial serviu de estopim para uma nova ordem estatal nascer, por outro, a luta de classes trouxe novas perspectivas de direitos (MORAIS, 2007, p. 9-10). Vale salientar a Revolução Russa, outro marco que serviu como fio condutor dos trabalhadores a se organizarem e resistir às condições impostas (BRADBURY, 2006, p. 4), bem como transferir os meios de produção dos particulares para o Estado (MORAIS, 2007, p. 9).

Não obstante, diante da luta e ruptura do Estado Liberal para o Estado Social, o principal aspecto era transformar o princípio da igualdade formal para igualdade material, almejando, pois, rachar a crescente distorção econômica e atingir a sonhada justiça social (BRADBURY, 2006, p. 4). A título de esclarecimento, o princípio da igualdade material não só consideram, de forma abstrata, todas as pessoas iguais perante a lei, como também, se preocupa com a realidade e satisfação do ato. Isto posto, o tratamento desigual para pessoas desiguais na medida de sua desigualdade carecia de atos reais e concretos (BRADBURY, 2006, p. 4). Desse íterim, Carlos Ari Sundfeld harmoniza:

O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização da justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico) (SUNDFELD, 2006, s.p. *apud* BRADBURY, 2006, p. 4).

Dessa maneira, sintetizando a semelhança entre o Estado Direito e o Estado Social, no que toca à natureza do Direito Público Subjetivo que nasceu no Estado Liberal, regulam suas atividades políticas governamentais e seus atos; porém, o Estado Social o faz com a diretriz voltada para o Bem-Estar social (BRADBURY, 2006, p. 5). De forma a corroborar com as semelhanças e diferenças das duas formas de Estado, Agustín Gordillo assevera:

A diferença básica entre a concepção clássica do liberalismo e a do Estado de Bem-Estar é que, enquanto naquela se trata tão-somente de colocar barreiras ao Estado, esquecendo-se de fixar-lhe também obrigações positivas, aqui, sem deixar de manter as barreiras, se lhes agregam finalidades e tarefas às quais antes não sentia obrigado. A identidade básica entre o Estado de Direito e Estado de Bem-Estar, por sua vez, reside em que o segundo toma e mantém do primeiro o respeito aos direitos individuais e é sobre esta base que constrói seus próprios princípios (GODILLO, 1977, s.p. *apud* BRADBURY, 2006, p. 5)

Outrossim, a disparidade entre o Estado de Direito e o Estado Social se encontra em sua finalidade, que ora tratado, é o Bem-Estar social. Dessa sorte, calcado pelo respeito aos direitos individuais decorrentes do jargão “Liberdade” da revolução francesa, constrói os pilares dos direitos essenciais, que no futuro venho a ser chamados de direitos sociais – a prestatividade estatal (BRADBURY, 2006, p. 5). Nessa senda, com o nascimento de novos deveres, o Estado perde sua postura absenteísta, preocupa-se com aspectos sociais das classes desfavorecidas e dar um passo no avanço revolucionário. Da rusga, emerge o Estado Social com características próprias, tais quais: intervenção do Estado na economia, aplicação da igualdade material e realização da justiça social (BRADBURY, 2006, p. 4).

Pois bem, no que toca à intervenção na economia, graças as duas grandes guerras mundiais, essa intervenção estatal se procedeu de maneira mais alargadora. Nesse passo, sua mobilização monetária, durante esse período nebuloso, se deu em razão da dinâmica tecnológica, centros de operações de modo estratégico e inserção da população nas linhas frentes de guerrilha. No mais, movimentos que custaram vultosos valores dos cofres e reservas de dinheiro, pressionaram fortemente a economia financeira, culminando na derrocada da Bolsa de Valores de Nova Iorque (1929) (ARAÚJO, 2007, p. 44).

Desse diapasão, o momento econômico do Estado Social atrelou-se ao keynesianismo, recebendo doutrina teórica do *New Deal* nos EUA, responsável, pois, da regeneração da grande depressão de 1929. De sorte, com essas novas diretrizes, surge o marco do *Welfare State* (ARAÚJO, 2007, p. 45). De igual forma, essa nova diretriz econômica do keynesianismo aprofundou em aspectos democráticos e populares, de forma que, difundia uma administração regulada na expansão do consumo estatal, fomentando assim, empregos e alavancando balizes políticas em cima da classe trabalhadora.

Todavia, o Estado Social e o movimento sindical não caminharam de forma uníssona devido a um controle político autoritário. Entretanto, de forma estratégica, o Estado Social assumiu comportamento corporativista, manejando os sindicatos em prestadores de serviços estatais (assistência médica, jurídica, social, etc.) sendo um meio condutor para população. (ARAÚJO, 2007, p. 45). Desse contexto, estabeleceu uma solidariedade social marcada de um perfil universalista com a justa participação de todos em prol de um benefício do desenvolvimento econômico. Assim, desse embate em tela, nasceu a universalização dos sistemas de saúde, bem como a educação pública, fomentando os canais essenciais da população (ARAÚJO, 2007, p. 45).

Os anos 20 e 30 assinalam um grande passo para a constituição do *Welfare State*. A Primeira Guerra Mundial, como mais tarde a Segunda, permite experimentar a maciça intervenção do Estado, tanto na produção (indústria bélica), como na distribuição (gêneros alimentícios e sanitários). A grande crise de 29, com as tensões sociais criadas pela inflação e pelo desemprego, provocou em todo o mundo

ocidental um forte aumento de despesas públicas para a sustentação do emprego e das condições de vida dos trabalhadores. Mas as condições institucionais em que atuam tais políticas são radicalmente diversas: enquanto nos países nazifascistas a proteção ao trabalho é exercida por um regime totalitário, com estruturas de tipo corporativo, nos Estados Unidos do *New Deal*, a realização das políticas assistenciais se dá dentro das instituições políticas liberal-democráticas, mediante o fortalecimento do sindicato industrial, a orientação da despesa pública à manutenção do emprego e a criação de estruturas administrativas especializadas na gestão dos serviços sociais e do auxílio econômico aos necessitados. Mas é preciso chegar à Inglaterra dos anos 40 para encontrar a afirmação explícita do princípio fundamental do *Welfare State*: independentemente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito de ser protegidos – com pagamento de dinheiro ou serviços – contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez) ou de curta (doença, desemprego, maternidade). O slogan dos trabalhistas ingleses em 1945, ‘Participação justa de Todos’, resume eficazmente o conceito de universalismo da contribuição que é fundamento do *Welfare State*. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, todos os Estados industrializados tomaram medidas que estendem a rede dos serviços sociais, instituem uma carga fiscal fortemente progressiva e intervêm na sustentação do emprego ou da renda dos desempregados (BOBBIO, 1986, p. 417 *apud* ARAÚJO, 2007, p. 46).

Outrossim, diante do Estado Social – *Welfare State* –, a acumulação de capital não foi a única extensão aplicada em sede de intervencionismo estatal, de forma corroborada, foi adicionalmente acrescentado o desenvolvimento social. De certo, embora não trouxesse plena certeza nas promessas inseridas nos textos constitucionais por meio das normas programáticas, o progresso social seria efetivado à medida que tais promessas repousassem na promoção democrática da igualdade material. Tal cenário remonta conflitos doutrinários em aplicabilidade e efetividade das normas constitucionais, políticas públicas, reserva do possível, ativismo judicial e separação dos poderes (MORAIS, 2014, p. 8). Nessa senda, a autora clássica Sonia Miriam Draibe revela 3 (três) modelos de Estado de Bem-Estar: modelo residual, modelo meritocrático-particularista e modelo institucional redistributivo (DRAIBE, 1989, p. 25 *apud* MORAIS, 2014, p. 8).

No primeiro, residual, há intervenção política quando a os meios naturais que deveriam assegurar o social não satisfazem as necessidades populacionais. Já o segundo, meritocrático-particularista, impõe que todos

devem prover o seu próprio meio social, por meio de próprio mérito, sendo o Estado um telespectador intervencionais somente pra corrigir falhas nas ações de mercado, sendo o bem-estar voltado unicamente para às instituições econômicas. Por fim, o terceiro, institucional redistributivo, o conceito de bem-estar é institucionalizado, sendo parte integrante da sociedade, voltando as distribuições dos bens e seu acesso comum a todos, revelando um critério mais universalista (MORAIS, 2014, p. 8).

Em nota, Paulo Bonavides sintetiza o Estado Social de forma:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia c o m o distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate ao desemprego, protege os enfermos, dá aos trabalhadores e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, e m suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, e m grande parte, à área da iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social (BONAVIDES, 1996, p. 186 *apud* DAMIANO, 2005, p. 16).

De toda rusga, o *Welfare State* vem como superação dos pontos controvertidos do liberalismo clássico, que visa apenas em garantir liberdades factuais em relação às classes dominantes e esquecendo, portanto, com questões sociais e o pauperismo da população. Esse novo modelo não supre as liberdades fundamentais do indivíduo, mas tão somente, estende aos conjuntos da população, junto com direitos econômicos e sociais básicos – conhecidos como direitos de segunda dimensão –, sem os quais a sociedade necessita para desenvolver de forma plausível a plenitude de suas potencialidades (DAMIANO, 2005, p. 16).

Logo, o Estado Social não abandona as conquistas alcançadas pelo Estado Liberal de Direito, mas tão somente, o amplia para as classes desfavorecidas (MORAIS, 2014, p. 9). Nesse ponto em questão, cuida apontar que se trata de um Estado Social de Direito revelando uma segunda fase do

constitucionalismo moderno, ao passo que manobra os direitos civis e as liberdades individuais – 1º dimensão – com os direitos sociais – 2º dimensão –, de modo a promover uma articulação entre igualdade jurídica com igualdade social e segurança jurídica com segurança social (MIRANDA, 1997, p. 96 *apud* MORAIS, 2014, p. 9).

1.3 DO ESTADO SOCIAL AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

De antemão, o Estado Democrático de Direito nada mais é do que uma evolução histórica entre o Estado Liberal ao Estado Social e logo após. Nota-se que dentro de várias conquistas pontuais, alguns conceitos são ilibados, outros integrados e outros extintos, sendo um complexo de conquista em cada etapa evolutiva (MORAIS, 2014, p. 9). Por essa razão, o Estado Democrático de Direito anseia por mudança, calcada em mais um degrau evolutivo, tal qual um elemento novo que irá amarrar todos os outros, “um elemento revolucionário de transformação do ‘status quo’” (SILVA, 1999, p. 123 *apud* MORAIS, 2014, p. 9).

Para José Oliveira Baracho Júnior:

O paradigma liberal foi superado em razão de sua incapacidade de ver o caráter público da própria dimensão privada, pela redução que empreende do privado à esfera do egoísmo, da propriedade privada absoluta, e, conseqüentemente, por fazer do âmbito formal um fim em si mesmo, uma proteção velada do *status quo* burguês, uma mera defesa da propriedade privada e dos interesses dos grandes capitalistas, por desconsiderar, assim, as formas de vida concretas, e, em suma, por seu apego incondicional ao indivíduo isolado e egoísta (BARACHO JÚNIOR, 2000, p. 167 *apud* SARACHO; PISKE, 2018, p. 1).

Desse almiré, as desigualdades socioeconômicas e culturais começaram a ganhar espaço de forma intensa, surgindo, assim, o Estado Social. Como já foi informado, o liberalismo não garantiu a igualdade material, alcançou apenas a igualdade formal, de forma que, definiu uma característica acerbada do individualismo, baseada no lucro em detrimento de trabalhos degradante de operários e crianças. E, portanto, não se mostrou um instrumento de justiça social (SARACHO; PISKE, 2018, p. 1).

Da mesma forma, embora o Estado Social devesse ter a pretensão de efetivar uma igualdade material por meio da intervenção estatal, traduzindo em uma sociedade mais equânime (desenvolveu papel na educação, saúde, proteção ao trabalhador, etc.). De outro lado, ocorreu uma hipertrofia em relação do que é público e do que é privado (SARACHO; PISKE, 2018, p. 1).

Nesse novo cenário, o Estado Social a fim de atender todas às demandas sociais começa a entrar em colapso por não conseguir manter todos as necessidades sociais “de baixo de suas asas”. Nesse momento, o Estado adentrou no caminho do endividamento público com grave déficit na cidadania e democracia (SARACHO; PISKE, 2018, p. 1). Nas palavras de José de Oliveira Baracho Júnior:

Demonstrou que a redução do Direito ao Estado retirou o vigor das tentativas de justificação racional do Direito, ao impor a consecução de finalidades materiais a todo custo e, assim, ao menosprezar as suas necessidades de legitimação formal. Este paradigma foi superado em razão de sua incapacidade de ver o caráter privado essencial à própria dimensão pública, enquanto *locus* privilegiado da construção e reconstrução das estruturas de personalidade, das identidades sociais e das formas de vida. É precisamente esse aspecto da dimensão pública que deve agasalhar necessariamente o pluralismo social e político, constituindo-se em condição *sine qua non* de uma cidadania ativa efetiva, que se reconstrói quotidianamente na ampliação dos direitos fundamentais à luz da Constituição vista como um processo permanente. Exatamente a redução do público ao estatal conduziu aos excessos perpetrados pelo Estado Social e sua doutrina (BARACHO JÚNIOR, 2000, p. 167 *apud* SARACHO; PISKE, 2018, p. 1).

Em virtude disso, o Estado Democrático de Direito vem para preencher a lacuna deixada pelo Estado Liberal de Direito e Estado Social de Direito, revelando um novo conceito a ser dotado (MORAIS, 2014, p. 10). Essa inovação para José Canotilho é a “inserção da lei fundamental do Estado Democrático nas estratégias de justiça política” (CANOTILHO, 2001, p. 459 *apud* MORAIS, 2014, p. 10).

Em uma retrospectiva histórica, a grande mudança paradigmática de nível global adveio com a 2ª Guerra Mundial, marco esse que tocou o constitucionalismo contemporâneo e as constituições liberais, cujo papel foi formar um Estado absenteísta, por meio das liberdades negativas. Dessa

forma, mesmo diante da constituição social, com proteção estatal no direito econômico, social e cultural, não foi o suficiente para tutelar a humanidade com os crimes e atrocidades que iriam vir com o estouro da 2ª Guerra Mundial (SILVA, 2016, p. 7).

Todavia, os regimes nazista e fascista, trazidos pela guerra, foram legítimos, bem como tinham suporte em normas legítimas formuladas pelo Estado e seus governantes. Isto posto, após esse período nebuloso ser superado, notou-se que tais atrocidades não tinham espaço para legalidade e nem espaço em um sistema de Estado Constitucional. De sorte, iniciou-se uma caminhada em busca de novos patamares de direitos e prerrogativas que incorporados aos direitos sociais e liberais, moldasse um Estado mais digno humanamente (SILVA, 2016, p. 7).

Malgrado a isso, para impedir a ineficiência do modelo adotado diante das graves violações humanas da guerra, culminou em uma solução, de forma constitucional, de reforçar os direitos já adquiridos e possibilitar o Judiciário a dar vigor e controle da constitucionalidade das normas (SILVA, 2016, p. 11). Aponta Luis Roberto Barroso:

Uma das grandes mudanças de paradigma ocorridas ao longo do século XX foi a atribuição à norma constitucional do status de norma jurídica. Superou-se, assim, o modelo que vigorou na Europa até meados do século passado, no qual a Constituição era vista como um documento essencialmente político, um convite à atuação dos Poderes Públicos. A concretização de suas propostas ficava invariavelmente condicionada à liberdade de conformação do legislador ou à discricionariedade do administrador. Ao Judiciário não se reconhecia qualquer papel relevante na realização do conteúdo da Constituição (BARROSO, 2005, p. 5 *apud* SILVA, 2016, p. 11-12).

Desse contexto, o constitucionalismo moderno alcançou um novo degrau, o neoconstitucionalismo que engrandecia a intervenção do Poder Judiciário na efetivação dos direitos inseridos no pós 2ª guerra Mundial (SILVA, 2016, p. 12). Destarte o controle estatal tenha alcançado um novo degrau, os direitos também ganharam uma nova face, e assim, dando sequência a marcha das dimensões do direito (BRADBURY, 2006, p. 6).

Os direitos de primeira dimensão compõem-se em direitos da liberdade, a saber, os direitos civis e políticos inaugurando a fase do constitucionalismo

do Ocidente, no Estado Liberal. Da mesma sintonia, os direitos de segunda dimensão, que compõem em direitos sociais, econômicos e culturais, bem como os direitos coletivos ou de coletividade, inseridos no constitucionalismo do Estado Social, que germinou da ideologia reflexa antiliberal do século XX, proteção dos trabalhadores e das condições desumanas (SARACHO; PISKE, 2018, p. 4).

No mesmo norte, nascem os direitos de terceira dimensão, impostos pelo novo modelo estatal, o Estado Democrático de Direito. Com efeito, essa nova gama de direitos se situa no plano do respeito e da fraternidade, os direitos difusos e os coletivos *strictu sensu*, aumentando a esfera de proteção e alcançado agora, os interesses transindividuais que compreende cortesia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, moralidade administrativa, rumo à paz e autodeterminação dos povos (BRADBURY, 2006, p. 6).

Não obstante, não parou os direitos fundamentais e suas garantias na terceira dimensão, mas sim, na quarta dimensão dos direitos. Essa nova universalidade de direitos elevou em maior grau a juridicidade, concretude, positividade e eficácia. A saber, os direitos de quarta dimensão abarcaram o direito à democracia, à informação e ao pluralismo (SARACHO; PISKE, 2018, p. 4). Nas palavras de Paulo Bonavides: "globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social" (BONAVIDES, 1980, s.p. *apud* BRADBURY, 2006, p. 7).

Na mesma toada, no âmbito da globalização política, Peter Haberle sintoniza o Estado Constitucional Cooperativo, uma face da figura estatal direcionada a outros Estados Constitucionais membros de uma comunidade, gerando a ideia de um direito comunitário internacional, bem como fortalecendo os direitos humanos fundamentais (BRADBURY, 2006, p. 7).

De outro giro, o Estado Democrático de Direito quebra qualquer chance dos regimes totalitários e, somando ao Estado Social, o novo modelo estatal se assenta nos pilares da democracia e dos direitos fundamentais como principais características desse *standard* (BRADBURY, 2006, p. 7). No que toca a democracia, Pinto Ferreira a expressa como:

[...] governo constitucional das maiorias que, sobre as bases de uma relativa liberdade e igualdade, pelo menos a igualdade civil (a igualdade diante da lei), proporciona ao povo o poder de representação e fiscalização dos negócios públicos (FERREIRA, 1995, s.p. *apud* BRADBURY, 2006, p. 7).

Da mesma senda, José Afonso da Silva complementa:

[...] a democracia impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento (SILVA, 2005, s.p. *apud* BRADBURY, 2006, p. 7).

Dessa forma, o Estado Democrático de Direito, com preceitos democráticos e pautada na legalidade e direitos humanos fundamentais, no Brasil, se instituiu por meio da promulgação da Constituição Republicana de 1988, ao qual em seu artigo 1º (primeiro) traz os fundamentos essenciais do Estado (BRADBURY, 2006, p. 8). Desse diapasão, os fundamentos do Estado Brasileiro: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (RECHE, 2017, s.p.). No que refere à soberania, é a supremacia do Estado representado na ordem interna e, no plano internacional, sua livre independência, conforma já situado como elemento constitutivo do Estado (RECHE, 2017, s.p.).

Nesse plano, a cidadania já alcançada no Estado Liberal, pressupõe o direito político, em que o cidadão tem o condão de vivenciar uma vida política em votar e ser votado e participar das decisões mais importantes do Estado. (RECHE, 2017, s.p.). Outrossim, os fundamentos da valorização social do trabalho e a livre iniciativa são conceitos abarcados do Estado Social, voltados à ordem econômica, instituindo a livre liberdade de empreendimento e promovendo o trabalho com status de fundamento. Trata-se de um fundamento que foi bebido na fonte do Estado Social da relação econômico-social (RECHE, 2017, s.p.).

No mesmo passo, o pluralismo político efetua o enraizamento dos valores democráticos na organização política e estrutural do Estado. Por meio desse fundamento, nasce a pluralidade de ideologias, preservação do direito de comunicação atrelado ao livre pensamento e opinião pública, tutela de

direitos individuais e coletivos, bem como a busca de manutenção da democracia (RECHE, 2017, s.p.).

Por fim, o princípio da dignidade da pessoa humana, alcançado sua expressão na Declaração Universal dos Direitos do Homem, em: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direito”; se desdobra na concepção do homem em meio social, direitos e deveres, uma verdade sujeita de direitos e deveres (RECHE, 2017, s.p.). Alexandre de Moraes define o princípio da dignidade da pessoa humana como:

Um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos e a busca ao Direito à Felicidade (MORAES, 2017, s.p. *apud* PEREIRA, 2021, s.p.).

Assim, esse princípio abrange todas as necessidades humanas, de forma a protegê-las e difundindo-as por todo o ordenamento jurídico brasileiro. Ressalta que, a conquista do bem estar social e dos direitos até hoje encontrados e suas dimensões alcançadas, se deu por meio da pacificação de conflitos (RECHE, 2017, s.p.). Todavia, Fátima Nancy Andrichi assevera que o conflito traz carga positiva:

Até agora o conceito de conflito é sinônimo de sentimento negativo e o homem tende a evitá-lo e não solucioná-lo. Insta-se um verdadeiro paradoxo quando ao invés de administrar o conflito, administra-se um consenso que apenas existe para evitar o olhar mais apurado sobre as dimensões do conflito. Os conflitos são naturais e não há um ser humano que não passe por situações conflituosas, seja em relação ao vizinho, seja como consumidor, seja com estranho ou com amigos, com familiares (ANDRIGHI, 2012, p. 292 *apud* RECHE, 2017, s.p.).

Isto posto, o Estado Democrático de Direito eleva-se a um *status* de obrigatoriedade, isto é, além de alcançar direitos, também impõe deveres ao indivíduo, e, em uma tentativa fugaz de fugir do conflito, obriga o Estado e os

civis a respeitarem aos preceitos legais e as barreiras jurídicas preestabelecidas (RECHE, 2017, s.p.).

2 A FIGURA DO *IMPEACHMENT* EM DELIMITAÇÃO

Em antemão, uma breve análise histórica da origem da separação dos poderes, cuida aludir ao livro “A República”, de Platão (380 a.C.), no qual o autor discute sobre a importância da separação dos poderes e a não concentração do comando nas mãos de apenas de um homem. Assim, o Estado precisaria ter os órgãos divididos para que o homem em si não perdesse a sua virtude. Já Aristóteles (385 a.C.), em “A Política”, ao beber da fonte de Platão e de Sócrates, conceitua que um governo centrado em um indivíduo seria, além de perigoso, injusto, pois uma pessoa não poderia pressupor tudo aquilo que a lei era capaz de prever e sempre defendendo a soberania da coletividade em prol da individualidade.

De igual forma, na Idade Moderna, o inglês Jonh Locke (1680), em sua obra “O Segundo Tratado do Governo Civil”, discorre sobre a tripartição dos poderes, à luz do panorama de que o Estado tinha que ser livre, absoluto, decidir sobre os bens de cada pessoa e impor limites sobre o direito natural do homem, e consequentemente, assegurando um tratamento igualitário a todos (COUCEIRO, 2011, s.p.). Nesse ínterim, Charles-Louis de Sécondat, conhecido como Montesquieu (1748) com um pensamento mais contemporâneo, inspirado pelas ideologias do Liberalismo e em um sistema jurídico-político, retrata em “O Espírito das Leis”, uma teoria geral das leis e conjuntamente chama atenção que o Estado não poderia ter a supremacia inteira para si, oferecendo uma divisão das atividades que garantia a possibilidade da limitação do poder pela razão de sua incompletude.

Ao observar que a tentação da ascendência do poder era mais forte que a fragilidade humana, Montesquieu cria um sistema de forma a atribuir a órgãos estatais distintas funções e poderes, isto é, criam-se as funções típicas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Com efeito, o Poder Executivo tinha a função de administrar o Estado e as relações públicas (COUCEIRO, 2011, s.p.). Sobre o Poder Executivo e Legislativo, Montesquieu sintetiza:

O poder executivo deve estar nas mãos de um monarca porque essa parte do governo, que quase sempre requer uma ação instantânea, é melhor administrada por um, do que por muitos, enquanto o que depende do poder legislativo é

frequentemente melhor ordenado por muitos, do que por uma única pessoa (MONTESQUIEU, 2000, p. 193).

Nessa mesma esfera, o Poder Legislativo é concebido o poder de redigir as leis do Estado, além de elaborar normas gerais e abstratas em nome do povo. Nesse âmbito, o Poder Judiciário era concebido enquanto a função de julgar as leis e costumes impostos pelo Executivo e Legislativo. Assim, a jurisdição não poderia ser entregue a grupo específico, mas a um grupo seletivo do povo. Contudo, o Judiciário era visto como uma função secundária das demais, pois não poderia impor limitações perante aos demais poderes (COUCEIRO, 2011, s.p.). Esclarece o autor João Vieira Mota:

Montesquieu reputou o poder de julgar 'de certo modo nulo', e tal juízo exige esclarecimentos. É que ele reservava ao Juiz uma função restrita e rígida; ele o conceituava como 'a boca que pronuncia as palavras da lei', ao passo que considerava os juizes seres inanimados e incompetentes para moderar quer a força, quer o rigor da lei (MOTA, 1988, p. 178 *apud* LAGES, 2008, s.p.).

Ao continuar a empreitada, ao expor a divisão dos poderes que, anteriormente, era elucidada por Locke, Montesquieu considerava que para afastar os governos absolutistas e limitar a produção de normas ditatoriais, seria de extrema importância estabelecer a autonomia e os limites para cada um dos poderes, sendo estes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (LAGES, 2008, s.p.). Dessa maneira, após a separação dos poderes, Montesquieu elaborou um sistema de freios e contrapesos, incumbido de instaurar um controle mútuo dos poderes.

Sem embargos, a ideia é que o poder limita o poder, e dessa forma, o Estado não cometa abusos e atrocidades a liberdade e autonomia dos direitos humanos. Essa circunstância gerou a possibilidade de um Estado Liberal e democrático em decadência de um Estado absolutista (LAGES, 2008, s.p.). Nas palavras de Alexandre de Moraes:

Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes, conseguindo frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos, necessitavam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer

desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio, como afirmava Montesquieu ao analisar a necessidade da existência de imunidades e prerrogativas para o bom exercício das funções do Estado (MORAES, 2007, p. 388 *apud* COUCEIRO, 2011, s.p.).

Nesse contexto, nas palavras de Montesquieu, “Todo homem que detém o poder tende a abusar dele”(MONTESQUIEU, 2000, p. 166-167) e, além disso, um homem com atributos de legislar, executar e julgar tende a se tornar extremamente perigoso e, conseqüentemente, anseia-se frear o poder com o poder (COUCEIRO, 2011, s.p.). De forma ilustrativa, tem-se: (i) Poder Executivo em relação ao Legislativo: Adoção de Medidas Provisórias, com força de Lei, conforme determina o artigo 62 da Constituição Federal de 1988: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar Medidas Provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1988); (ii) Poder Legislativo em relação ao Executivo: compete ao legislativo processar e julgar o Presidente e Vice-Presidente da República, assim como promover processo de Impeachment; (iii) Poder Judiciário em relação ao Legislativo: Observa-se o art. 53. §1º “Os deputados e senadores desde a expedição do diploma serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 1988).

Assim, tomando como pauta o sistema de freios e contrapesos, nota-se um importante instrumento de contramedidas positivas na própria Constituição de um Estado com o ânimo de impor às 3 (três) funções estatais o mesmo ritmo, isto é, os três poderes em sintonia e caminhando junto, sem que um deles ultrapasse os outros dois (LAGES, 2008, s.p.).

Nessa toada, o *impeachment* como extensão e instrumento materializado do sistema de freios e contrapesos vem a ser levantado no regime da democracia, no qual o poder que pertence ao povo pode ser delegado para um agente público, um político ou um administrador a fim de que maneje de forma ética a execução de objetivos demandadas pela maioria (LORENZETTO, 2017, p. 2).

Todavia, tais políticos podem ter o condão de usurpar os interesses da maioria e sobrepor os seus próprios interesses, de forma inerente à

democracia representativa, abrindo assim, porta para uma possível ineficácia do Estado para corrupção dos políticos representantes. Com efeito, no cenário do presidencialismo, o *impeachment* vem a ser o desfazimento da democrática manifestação popular ilustrada pela eleição presidencial, ao mesmo passo que retrata uma medida de controle dos outros poderes diante do chefe do Executivo em seu desvio de função ou finalidade (LORENZETTO, 2017, p. 4).

Destarte, a grande derivada da relação entre a democracia e o constitucionalismo são questões atinentes ao *impeachment*, pois se trata da simples e pura remoção presidencial, positivada pelo crime de responsabilidade, que figura o especial sistema de freios e contrapesos orgânicos na Constituição (LORENZETTO, 2017, p. 4).

Ademais, Montesquieu já apontou sobre um possível julgamento de agentes públicos pelo Legislativo, em uma tentativa de responsabilização como primeiras concepções do *impeachment* no sistema de contrapesos dos 3 (três) poderes (PEREIRA, 2018, p. 4):

Poderia ainda suceder que algum cidadão, nos negócios públicos, violasse os direitos do povo e praticasse crimes que os magistrados em exercício não saberiam ou não poderiam punir. Mas, em geral, o poder legislativo não poderia julgar, e tanto menos o pode neste caso particular, em que representa a parte interessada que é o povo. Portanto o poder legislativo só pode ser o acusador. Mas diante de que ele acusaria? Iria rebaixar-se diante dos tribunais da lei, que lhe são inferiores e, mais ainda, compostos de pessoas que, sendo povo como ele, seriam impressionadas pela autoridade de um tão poderoso acusador? Não; é necessário, para conservar a dignidade do povo e a segurança do indivíduo, que aparte legislativa do povo faça suas acusações diante da parte legislativa dos nobres, a qual não tem nem os mesmos interesses que eles, nem as mesmas paixões (MONTESQUIEU, 2002, p. 165 *apud* PEREIRA, 2018, p. 4).

De sorte, de tese para prática, o instituto foi primeiramente utilizado na Inglaterra na Idade Média, que conforme Uadi Lammêgo Bulos, corroborou no período em que a Câmara dos Comuns detinha a prerrogativa de acusar os ministros do Rei, sendo julgados pelos lordes (BULOS, 2014, p. 1264 *apud* PEREIRA, 2018, p. 4).

2.1 O MODELO SAXÃO DE *IMPEACHMENT*

Tratando-se de conceito e natureza jurídica do instituto do *impeachment*, pode-se traduzi-lo como um “processo que promove a apuração e o julgamento dos crimes de responsabilidade” (BARROSO, 1998, p. 162 *apud* SALES, 2016, p. 3). Em uma esfera singular, pode ser expresso como o processo político-administrativo que se tem por objetivo destituir certas autoridades públicas de seu cargo político, usado normalmente em cargos com alto poder de chefia quando praticado o crime de responsabilidade. A palavra “*impeachment*” é de origem anglicana e, em que pese sua tradução significar, no português, impedimento, não conduz o impedimento do Presidente da República ou autoridade pública, mas um processo pelo qual tem como condenação a destituição do cargo (SALES, 2016, p. 3).

Ao caminhar dois passos para trás, a origem do *impeachment* remete-se à Inglaterra, no período da Idade Média, situação ímpar em que a Câmara dos Comuns denunciava os ministros do rei para que fossem julgados pelos lordes (BROSSARD, 1965, p. 33 *apud* SALES, 2016, p. 3). Nessa era, o monarca não se submetia a tal processo, pois se acreditava que o rei seria “incapaz de fazer o mal” (“*the king can do no wrong*”), de modo que apenas os seus ministros e outras autoridades de chefia da corte eram submetidos. Nessa toada, vale salientar que a natureza era de processo criminal, em que, de fato, o “crime” era passível de punir a pessoa em si e, também, o cargo ao qual ela ocupa (SALES, 2016, p. 3).

Decerto, o crime surgiu, no direito medieval, em sintonia com a representação política das classes que podiam estar em parlamento com o rei – os nobres feudais e burgueses ricos. Assim, de forma a ter uma estrutura tríplice, sendo o rei – a Casa Real –, os nobres e clericais – a Casa dos Lordes – e os burgueses – a Casa dos Comuns –, o instituto do *impeachment* se fez laço da relação dessas forças à medida que evoluía o governo inglês: “*the king in parliament*” (BARROS, 2011, p. 118).

No mais, trazer o *impeachment* inglês é abordar sobre a *Curia Regis* ou Corte do Rei, em que consistia em um grupo de pessoas privilegiadas com a confiança da coroa e atribuídas sobre assuntos legislativos e jurisdicionais. Nesse ponto, alguns membros oficiais e outros favorecidos pelo Rei tinham a

prerrogativa de prestar assistência ao Rei, não afrontando sua autoridade que persistia intocável. E, nesse ínterim, a *Curia Regis* seria o eixo de ligação das bases do *impeachment* como instrumento de responsabilização do embrião das Cortes Superiores de Direito (ROTTA, 2019, p. 42).

De sorte, tratava-se de controle adotado para coibir casos de subornos e intimação por meio de julgamento e responsabilização, uma vez que a Corte do Rei não se sujeitava perante aos tribunais comuns. Por essa via, o alto escalão e oficiais do governo, bem como os cidadãos poderosos começaram a ganhar notoriedade, aumentando, pois, gradualmente, o poder parlamentar em relação a Coroa (ROTTA, 2019, p. 43).

No mesmo contexto, insta registrar que o direito medieval inglês já se inclinava em uma era de responsabilização, sendo aptos a criar institutos como mecanismos de controle, bem como formalizar acusações as pessoas que ocupam a função de chefia. Nota-se que já resguardava a gestão da *res pública*, mas sem atingir diretamente o Rei (BIRNARDI, 2018, p. 9).

Outrossim, o procedimento interno para responsabilização dava início na Casa dos Comuns (Câmara Baixa) em que tinha a prerrogativa de abrir ou não o processo de *impeachment*. Vale salientar que as denúncias podiam se valer ora traição, ora desvios patrimoniais. Em continuação ao procedimento, uma vez aberto o procedimento, caberia à Casa dos Lordes julgar o acusado, podendo impor sanções de penas pecuniárias, pena capital, remoção do cargo ou até mesmo pena de morte (BIRNARDI, 2018, p. 9).

Do ponto de vista constitucional, à medida que foi adotado como um mecanismo para julgar casos de suborno e intimidação que não estavam sujeitos aos tribunais comuns, e que envolviam oficiais do alto escalão do governo e cidadãos prestigiosos, o *impeachment* gestado em solo inglês correspondeu ao gradativo aumento de poder do parlamento diante da Coroa. Obviamente, o monarca era imune ao *impeachment*, “uma vez que o Rei, porque incapaz de fazer o mal – *the king can do no wrong* –, não podia ser substituído” (BROSSARD, 1992), mas seus ministros e altos funcionários estavam submetidos ao controle do parlamento. Registros de época confirmam isso – o parlamento recorria, com alguma frequência, a esse instrumento para a obtenção de poder diante da Coroa e seus oficiais. Similarmente ao arranjo institucional que viria a ser adotado na República estadunidense, era a Casa dos Comuns (Câmara Baixa) que decidia se abria ou não o processo de *impeachment*, e, em

caso de aceite, o acusado era julgado pela Casa dos Lordes (Câmara Alta). Se o resultado fosse a condenação, incumbiria à mesma Câmara Alta impor a pena, seja esta alguma sanção criminal, inclusive a pena de morte, seja apenas a remoção do cargo (POSNER, 2000, s.p.; BAUMGARTNER; KADA, 2003, s.p. *apud* ROTTA; PERES, 2021, p. 6).

Em sintonia a um sistema criminal, o procedimento de *impeachment* inglês guarnecia a ampla defesa e o contraditório, trazendo à baila um processo típico criminal. Ressalva-se que sua transmutação com o passar do tempo trouxe a figura do crime de responsabilidade, que tem o condão de responsabilizar o chefe do Executivo pelos seus atos (BIGNARDI, 2018, p. 9).

De forma aprofundada, o período de aperfeiçoamento e transição do modelo inglês de responsabilização remonta o fim do Reinado de Eduardo II até o Estatuto promulgado por Henrique IV, em 1399 (ROTTA, 2019, p. 44). No que se refere à acusação, esta poderia ser de qualquer origem, não sendo atribuição exclusiva do Parlamento. Assim sendo, a acusação poderia ser redigida pelo Rei, procurador geral, membros da Casa dos Lordes ou da Casa dos Comuns, oficiais, entre outros. Desse viés, somente com reinado de Eduardo III que está prerrogativa passou a ser exclusiva do Parlamento (ROTTA, 2019, p. 44-45).

Na mesma senda, outro aspecto importante de evolução do instituto do *impeachment* veio da separação de atribuições entre quem autoriza o processo de *impeachment* para com quem o julga. Com efeito, de forma a enfatizar, o instrumento de responsabilização não era utilizado apenas como arma política, mas também golpe de remoção de possíveis rivais políticos (ROTTA, 2019, p. 45). Desse paradigma, o procedimento então se concretizou como aceitação da denúncia pela Câmara Baixa – alguns países eram bicamerais e outros unicamerais por meio das assembleias – e o julgamento sendo prerrogativa exclusiva da Câmara Alta como Suprema Corte (ROTTA, 2019, p. 45-46).

No que toca à responsabilização do Monarca da vinheta “*the king can do no wrong*”, tem-se que o modelo estatal entre responsabilização do governante e governado já foi tese a ser defendida por Hobber e Carl Scmitt.

Este ponto leva à consideração crítica de que a responsabilidade, além da identificação dos sujeitos envolvidos e do objeto que relaciona esses sujeitos, também se realiza em

ambiente típico. Qual seja, a responsabilidade depende de certas condições ambientais institucionais e sociais para que ocorra. A responsabilidade política existe na democracia e com sistemas representativos. O 'soberano' de Hobbes e de Carl Schmitt não responde politicamente aos súditos pois a sacralidade da investidura não importa em sinalagma com o súdito. Importa em majestade e não em responsabilidade. O sentido de representação de Hobbes está distante da ideia de obrigações sinalagmáticas entre o governante e o governado. Em Hobbes, como Carl Schmitt resgata, o vínculo entre o governante e o governado está revestido de sacralidade. A teologia da política é que dita a assunção do governante e este não presta, este não responde ao governado (HOBBS, 1909; 2016; AGAMBEM, 2004; SCHMITT, 1985 *apud* BIGNARDI, 2018, p. 14).

De forma contrária a essa vinheta, Maquiavel em sua obra “O Príncipe” denota deveres e obrigações do governante, uma vez que esse governa em prol de seus súditos, contraposto a ideias hobbesiana.

Em sentido algo diferente, Maquiavel vê que 'O Príncipe' tem alguns vários deveres para com os governados. Aceitando-se alguma teleologia n' 'O Príncipe', as obrigações do governante são no sentido de realização moral do Principado, para a realização dos fins do Estado. Assim, embora também em Maquiavel não se possa ver o sinalagma entre o governante e o governado, ao contrário de Hobbes, há a bilateralidade na relação entre governante e governado. Em Maquiavel, 'O Príncipe' dita as ações em função de certas finalidades de valorização da Monarquia ou da República. Nisto, em Maquiavel também não há algum tracejo claro de como 'O Príncipe' responderia aos governados, a não ser se considere a responsabilidade como algo fluido, impregnado de leitura moral sobre a boa condução do Estado e da realização do bem para o povo. Em Hobbes há a verticalização soberana, divina, e em Maquiavel já há alguma bilateralidade já que 'O Príncipe' governa para o bem dos súditos (BORGES; CORREA, 2016, p. 333-366 *apud* BIGNARDI, 2018, p. 14-15).

Por conseguinte, a não responsabilização do Rei e, apenas dos seus ministros, revela o sistema inglês caracterizado e aplicado na época do nascimento do *impeachment*. Todavia, o desuso de seu instituto se propagou em dois motivos: O primeiro foi a transformação do parlamento em democracia parlamentarista fazendo com que a monarquia transferisse o seu poder para a Câmara dos Comuns, perdendo a posição de Chefe de Governo e, ao mesmo tempo, ascendendo o primeiro-ministro nessa função. Já o segundo,

foi à utilização exacerbada e complexa do *impeachment*, sendo objeto de questionamento sobre injustiças e acusações (ROTTA; PERES, 2021, p. 15-16).

Isto posto, de forma a marcar na história do *Impeachment* inglês, ocorreu no processo de Warren Hastings sendo um dos acusadores Edmund Burke. O uso desenfreado desse instituto se deu com uma atuação dos advogados de acusação longe dos moldes e padrões esperado, veia dos abusos, que, não obstante, o principal ponto culmina na submissão do réu a torturas em intervalos irregulares ao longo de 7 (sete) anos. E se não bastasse, somente depois do tortuoso processo, Hastings foi absolvido (ROTTA; PERES, 2021, p. 16).

Por fim, depois desse episódio o instrumento *impeachment* foi utilizado apenas mais uma vez tendo perdido sua credibilidade e uso na projeção da nova constituição do país. Salienta, pois, que as primeiras tentativa de responsabilização do governante, no modelo inglês, serviu de balizas e parâmetros processuais para a evolução do instituto, que ora agora incorporado à luz de ideologias liberais e republicanas no modelo Norte-Americano (ROTTA; PERES, 2021, p. 16).

2.2 O MODELO ESTADUNIDENSE DE IMPEACHMENT

Não obstante, nos Estados Unidos da América, houve outro tipo de adaptação do processo *impeachment*. O núcleo é puramente político, descaracterizando qualquer relação criminal. Para tanto, cabe ao Senado, após autorização da Câmara, julgar e limitar as imposições da destituição do cargo com ou sem inabilitação para o exercício de outro. Nesse prisma, é nítida a relação de contraposição histórica em que, no *impeachment* inglês, há penalidade tanto para pessoa quanto para o cargo exercido devido à natureza criminal e jurídica. Enquanto, no *impeachment* americano, há apenas pena para a autoridade política, ao seu cargo que ocupa e não a pessoa física, retratando sua natureza política-administrativa (SALES, 2016, p. 4). Nesse prisma, Paulo Brossard, em seu livro “O Impeachment”, delineia assim:

Na Inglaterra o impeachment atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça (BROSSARD, 1965, p. 21 *apud* DAMASCENO, 2012, p. 2).

Assim, o *impeachment* nos Estados Unidos se provou com finalidade nobre democrática, ao refinar a separação dos poderes – característica mor do Estado Democrático de Direito –, e vincular o mecanismo de “freios e contrapesos”, tornando, pois, uma ferramenta democrática disponível para o povo (DAMASCENO, 2012, p. 4).

Foi com a finalidade específica de aprimorar a separação de poderes que os constituintes norte-americanos retomaram dois institutos que há muito estavam em desuso na Inglaterra: o veto e o *impeachment*, que introduziram entre os checks and balances. Para esse fim, tiveram de descriminar ou descriminalizar o *impeachment*, dando-lhe uma finalidade exclusivamente política. Portanto, a descriminação ou descriminalização do impeachment nos Estados Unidos deveu-se ao seu aproveitamento e inclusão como uma das peças do mecanismo de “*checks and balances*” entre os Poderes (BARROS, 2011, p. 124).

Mergulhando um pouco na história estadunidense, remonta-se a formação do império colonial na América, que serviu como propulsor do *impeachment* inglês em sua disseminação. Tal instituto foi reafirmação do Poder Legislativo, sendo amplamente adotado, muito embora a metrópole não o reconhecesse como instrumento válido. Registra-se que devido a sua persistência como instrumento de valor, se tornou um verdadeiro fato à revelia do direito, gerando impactos diretos na política – salienta que a mera abertura do processo de *impeachment* já era pressão suficiente para renúncia do acusado (ROTTA; PERES, 2021, p. 17).

A construção institucional do *impeachment* em algumas dessas colônias levou, portanto, ao desenvolvimento de duas funções extras àquela que originalmente caracterizava a sua aplicação. Além de servir como mecanismo de controle do comportamento de altos funcionários, ele também se converteu em um instrumento de fortalecimento da autonomia legislativa local em relação à metrópole e, por extensão, em uma forma de desafio à Coroa britânica. Evidentemente, as assembleias coloniais resistiam mais ao domínio da metrópole do que

especificamente ao monarca, e, para isso, recorriam ao *impeachment* para controlar os oficiais da Coroa; porém, na prática, não tinha como diferenciar uma coisa da outra, de maneira que contestar a autoridade da metrópole era, em grande medida, opor-se ao rei (POSNER, 2000, s.p. *apud* ROTTA; PERES, 2021, p. 17).

Outrossim, a aplicabilidade se tornou notória quanto à remoção de juízes ingleses na prática de crimes funcionais de alta gravidade (TAYLOR, 1905, p. 506-509 *apud* RESENDE, 2020, p. 15). Nessa senda, com a independência de 1776, grande parte dos estados estadunidense incorporou o dispositivo do *impeachment* a fim de responsabilizar o chefe executivo estadual no que se refere entre suborno, extorsão e má administração (RESENDE, 2020, p. 15).

No mesmo passo, nos originários da Constituição Americana de 1789, foram aderidos de forma categórica o instituto. Com efeito, na Convenção Constitucional houve demasiada discussão acerca das balizes positivas do instituto, no que se refere a sua natureza e sua juridicidade. Desse feito, condutas sem respaldo jurídico como má administração gerencial ou negligência no cumprimento do dever legal seriam objetos ilegais de controle perante a um presidente, juiz ou oficial se não houvesse o mínimo de embasamento jurídico (RESENDE, 2020, p. 15).

Em sintonia, a Convenção, também, afastou qualquer controle de proscrição institucional de caráter discricionário, uma vez que tal aplicação gera insegurança e instabilidade da separação dos poderes (RESENDE, 2020, p. 15). Malgrado a isso, Alexandre Hamilton a fim de delinear a melhor função de aplicabilidade do *impeachment*, busca, em raízes britânicas, justificativa e respaldo para afastar a competência da Suprema Corte e reconhecer a divisão das casas dos congressos, de forma separada, as funções de órgão acusatório e órgão julgador (RESENDE, 2020, p. 16).

Na mesma oportunidade, de forma meritória, abordou a existência da discricionariedade nociva – “*awful discretion*” – que às vezes sustentava o *impeachment*, revelando que a estrutura interpretativa em relação aos limites legais do instituto devem ser apreciados de maneira restritiva, sob pena de extrapolar as dimensões dos atos comuns no estrito exercício do cargo (RESENDE, 2020, p. 16). No mais, no que toca ao procedimento do *impeachment* no modelo Norte-Americano, tem-se:

No procedimento constitucional do *impeachment*, em sua Constituição federal, os norte-americanos outorgaram à Casa dos Representantes a exclusividade da denúncia e ao Senado a do julgamento (art. I, seq. 2, cl. 5 e 6) do Presidente, Vice-Presidente e todos os agentes públicos civis, a fim de serem afastados de seus cargos e funções, por traição, suborno ou outros altos crimes ou más condutas (art. II, seq. 4). Não são muitos os casos de impeachment realmente concluídos por julgamento do Senado, ainda que maior seja o número de ameaças ou de processos instaurados, os quais – como no célebre caso do Presidente Nixon – foram frustrados pela renúncia do acusado (BARROS, 2011, p. 124).

De outro giro, outro ponto a ser debatido sobre o instituto estadunidense é a caracterização de quais categorias de ilegalidade retratava o objeto do processo do *impeachment*, suas circunstâncias e hipóteses constitucionais, aludindo, pois, a atos de traição, suborno, crimes e violações penais de alta relevância – *High Crimes and Misdemeanors* (RESENDE, 2020, p. 16).

Nesse contexto, na literatura americana surge a expressão *impeachable offenses* – ofensa passível de impeachment – sendo amplamente discutida no *impeachment* de Andrew Johnson (MEGALI NETO, 2020, p. 152). De forma ilustrativa Bowie sustenta tese sobre o assunto, como: “estão errados ao concluírem que condenar alguém pela prática de uma conduta que era lícita ao tempo que foi praticada – isto é, condenar alguém por crimes graves sem o Direito – é consistente com o texto constitucional ou com o espírito da Constituição” (BOWIE, 2018, p. 63 *apud* MEGALI NETO, 2020, p. 152).

Com a devida ênfase, Nikolas Bowie traz 3 (três) pilares de defesa, sendo o primeiro deles os *impeachable offenses* atribuindo-os a subcategorias de crimes (BOWIE, 2018, p. 66 *apud* MEGALI NETO, 2020, p. 152). Salienta, pois, que do texto legal (Artigo II, Seção 2, Cláusula 1 e Artigo III, Seção 2, Cláusula 3, da Constituição) deriva a possibilidade de aprazimento do perdão judicial na prática de crime, assim como todos e qualquer crime no tribunal do júri, exceto quando se trata de *impeachment* (MEGALI NETO, 2020, p. 152).

De imediata conclusão, tem-se que os *impeachable offenses* não se encaixavam na categoria de crimes comuns, embora fosse um ilícito civil que é passível de processo cuja a referida competência são dos órgãos jurisdicionais. No mesmo passo, tais condutas para remeter ofensa passível de *impeachment*

tinham o condão interpretativo restritivo, isto é, traição e suborno são ofensas positivadas em lei e de conteúdo conhecido vulgarmente. Assim, outros crimes graves e contravenções que também referenciavam traição e suborno, teriam, portanto, o mesmo vetor interpretativo, de maneira restritiva e uníssona com a Constituição (MEGALI NETO, 2020, p. 153).

Frisa-se que na Convenção da Filadélfia houve o devido cuidado ao intitular os crimes como “*others high crimes and misdemeanors*” ao invés de “*maladministration*”, uma vez que a ideia seria restringir as potências condutas que levariam ao *impeachment* (MEGALI NETO, 2020, p. 153).

No mesmo contexto, o segundo pilar de defesa fora a competência do julgamento dos *impeachable offenses*, ilustrando balizes do *impeachment* britânico, de modo que o Senado incumbira de ser órgão julgador com característica judicialiformes. No mais, na própria Convenção da Filadélfia ocorreu a transferência de competência da Corte Suprema para o Senado quando o assunto tratava-se de *impeachment* (MEGALI NETO, 2020, p. 153). Acerca do assunto, Charles Black salienta:

Até um estágio muito avançado da Convenção Constitucional de 1787, todos os projetos de Constituição previam que o julgamento de processos de impeachment deveria ocorrer perante a Suprema Corte; quando a competência para o julgamento do processo foi transferida para o Senado, não houve nenhuma alteração da compreensão da natureza desta função ou, mais importante ainda, das suas propriedades (BLACK, 1974, p. 10 *apud* MEGALI NETO, 2020, p. 153).

Isto posto, o último pilar, mas não menos importante tese de defesa, é o argumento “*ex post facto*” – discussão após o fato –, no qual possuía uma sutil diferença entre o sistema presidencialista para com o sistema parlamentarista de governo. Destarte, o ponto central é a razão da impossibilidade de “*bills of attainder*” e de aplicação de pena por práticas ou condutas, que ao seu tempo não eram consideradas ilícitas (*ex post facto law*). Adverte Curtis que, a sustentação da proibição na Constituição é uma extensão da segurança de todo o ordenamento Constitucional de um Estado, impossibilitando o legislativo ultrapassar os limites do sistema de freios e contrapesos dos 3 (três) poderes (MEGALI NETO, 2020, p. 154).

De forma continuada, para Curtis surgiu uma contraposição de ideias, em que, se, por um lado a sistemática Constitucional trazia a possibilidade, no que toca ao *impeachment*, de traição e suborno ser interpretada restritivamente se desvincilhando dos demais crimes, por outro lado, não haveria razões e motivos para os outros *impeachable offenses* não se nortear pelo mesmo vetor. Portanto, pela mesma via, como o *bills of attainder* e *ex post facto law* são explicitamente proibidos perante o ordenamento, não faz sentido a penalização e julgamento de condutas não tipificadas quando praticadas, se tratando do instituto do *impeachment* (MEGALI NETO, 2020, p. 154). Nessa senda, Charles Black reafirma o vetor interpretativo dos *impeachable offenses*, como: “não devem ser interpretadas de modo que sua aplicação, em um dado processo de impeachment, seja equivalente a um *bills of attainder*, ou a uma *ex post facto law*, ou a ambos” (BLACK, 1974, p. 32 *apud* MEGALI NETO, 2020, p. 154).

Em síntese, o intento das *impeachable offenses* seria proteger a Constituição de condutas possivelmente praticadas pelo Presidente da República fora do âmbito legal da Constituição. Entretanto, embora a discussão acerca dos crimes passíveis de *impeachment* é importante, o outro lado da moeda é igualmente valorado, isto é, o desenraizamento do instrumento ao caráter penal (MEGALI NETO, 2020, p. 154). Corroborando a fragilidade do sistema, Nikolas Bowie assevera:

Esse descuido não pode continuar inquestionável. Se o Congresso não tem poder para definir crimes retroativamente, então ele não pode condenar alguém por impeachment pela prática de uma conduta que nunca foi tipificada (BOWIE, 2018, p. 71 *apud* MEGALI NETO, 2020, p. 154).

Neste alarim, a própria doutrina majoritária da época já inclinava contra argumentando a natureza dos *impeachable offenses*, uma vez que não teriam caráter penal no sistema estadunidense, consoante ao entendimento das Supremas Cortes da não aplicação da vedação do *bills of attainder* e do *ex post facto law* aos casos de ilícitos cíveis (MEGALI NETO, 2020, p. 154). Com a mesma vinheta Laurence Tribe e Joshua Matz frisam: “nem todo crime eventualmente cometido por alguma autoridade civil seria passível de responsabilização pela via do *impeachment*. Por sua vez, a recíproca também seria verdadeira: nem todo *impeachment* precisaria comprovar a prática de

algum crime” (TRIBE; MATZ, 2018, p. 43-53 *apud* MEGALI NETO, 2020, p.155).

De forma embasada, tais autores referenciam que na própria Convenção da Filadélfia os fundadores não se inclinavam em limitar os *impeachable offenses* a um rol de condutas típicas, tanto que, o tratamento constitucional sobre matéria não tinha previsão constitucional para isso. Outrossim, olhando para a história colonial, o instrumento *impeachment* já teria sido usufruído diversas vezes fora do âmbito do direito penal (MEGALI NETO, 2020, p. 155).

De toda sorte, Tribe e Matz sustentam:

Recordam que a expressão “outros crimes graves e contravenções” foi inserida no Artigo II, Seção 4, da Constituição, para permitir que o impeachment não ficasse restrito apenas aos casos de traição e suborno. Seria preciso estender a possibilidade de impeachment a uma série de outras condutas igualmente danosas ao sistema constitucional como um todo. Assim, defendem que a tipificação das condutas que configurariam os mencionados “outros crimes graves e contravenções” iria de encontro a este entendimento dos convencionais da Filadélfia. Isso seria confirmado pelo fato de que, desde a fundação, nenhuma legislatura teria tentado aprovar uma lei tipificando as *impeachable offenses* (TRIBE; MATZ, 2018, p. 48-49 *apud* MEGALI NETO, 2020, p. 156).

Assim, por fim, sustentam que seria impossível, de antemão, tipificar todas as condutas potenciais ao risco do sistema constitucional estadunidense, sendo para tanto, um esforço em vão e desnecessário por parte do legislativo, hipótese absurda colocar tamanho empenho sem resultado efetivo (MEGALI NETO, 2020, p. 156).

2.3 UMA TÍPICA JABUTICABA BRASILEIRA: AS REGRAS DE ORIENTAÇÃO DO IMPEACHMENT

Conforme destacado em narrativas passadas, o *impeachment* é um instituto que desafia os confins entre o direito e a política, sendo primordial instrumento em especial crise institucional que propulsiona modificações significativas em uma sociedade. Na mesma medida, ao passo que o constitucionalismo moderno associa o Estado, Direito e democracia, ilustra a

ferramenta de impedimento um especial fim a continuidade do mandato do chefe do Executivo, sendo para tanto, medida extrema e excepcionalíssima (ROBBIO; NUNES, 2019, p. 3).

Na seara brasileira, a dimensão jurídica do *impeachment* também carece de análise em uma história da justiça, voltado pro cunho político. De sorte, a gênese do instituto – advindo de fontes inglesa e estadunidense à juridicidade pátria – adquire forte caráter com a previsão constitucional da norma reguladora (Lei nº 1.079 de 1950) com sua percepção dogmática jurídica entrelaçada a sua atuação prática (jurisprudência) (ROBBIO; NUNES, 2019, p. 3). Em síntese, no Brasil, no que se conforma para além de fontes primitivas (Constituição de 1824 e Lei de 1827), a consequência jurídica ganha base legal na Constituição Republicana de 1891 e Leis nº 27 e 30 de 1892, adquirindo, pois, natureza política. Além disso, atualmente está disciplinado na Constituição de 1988 (artigos 85 e 86), bem como na Lei nº 1.079/1950, que a regula (SANTOS; PRADO, 2016, p. 16).

Indo mais a fundo na história da justiça brasileira, o processo de responsabilização na época do Brasil Imperial era preeminente britânico, no que diz respeito a penas previstas e fatos incriminatórios, voltando-se para o indivíduo e para o cargo ao qual ocupa. Destarte, foi regulado pela lei de 15 de outubro de 1827 visando tutelar os cargos direcionados de Ministros de Estado, os Secretários e os Conselheiros de Estado e abordando delitos como traição, suborno, concussão, abuso de poder. Registra-se, que dependendo do caráter ilícito, a pena podia ser condenação de morte, perda de confiança da Nação e das honras, perda permanente de investidura em cargos de confiança, entre outros (ROBBIO; NUNES, 2019, p. 12).

Com a vinda da República e a promulgação da Constituição de 1981, começava a perceber nuances estadunidenses em apuração da responsabilidade governamental, perdendo suas raízes no direito penal no que se refere a responsabilidade do indivíduo e voltando seus holofotes na retirada do governante. Contudo, permanecia ainda o modelo processual concebido na Constituição de 1824 (ROBBIO; NUNES, 2019, p. 12).

De toda sorte, no que toca a natureza jurídica do instituto em apreço, salienta que no Brasil foi aderido apenas em parte o estipulado na Convenção de Filadélfia, seja em aspecto material, seja em aspecto processual,

caracterizando um modelo próprio de *impeachment* (SANTOS; PRADO, 2016, p. 16).

Com efeito, hodiernamente, foi adotado o modelo estadunidense com tradição de processo político-administrativo e raízes do direito anglo-saxônico (DAMASCENO, 2012, p. 4). Destarte, nota-se que diferenciou o processo de responsabilização do Chefe do Executivo, sendo que, caso tenha natureza puramente criminal (crime comum), seria este julgado pelo Poder Judiciário. Nessa via, tendo natureza puramente política (crime de responsabilidade), seria julgado pelo Senado Federal (SALES, 2016, p. 4).

Nas palavras de Paulo Brossard, ao caracterizar o *impeachment* como processo de natureza política objetivando o resguardo da coisa pública:

Trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma pena de natureza disciplinar; e assim se explica a razão por que a acumulação da pena imposta ao Presidente da República pelo senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio do *non bis in idem*; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito (BROSSARD, 1965, p. 74 *apud* DAMASCENO, 2012, p. 4).

No mais, ressalva-se que o crime de responsabilidade, mesmo por ser político, está sujeito ao ordenamento jurídico vigente. Em outras palavras, não basta uma má gestão ou insatisfação popular, precisa incidir em um dos casos previsto no artigo 85 da Carta Magna combinado com a legislação infraconstitucional - Lei nº 1.079/50. Dessa forma, denota-se que não há que se falar em pena privativa de liberdade (limitando o direito de ir e vir), mas tão somente, a saída do cargo e a inabilitação de função pública por 8 (oito) anos (SALES, 2016, p. 4).

Nesse viés, Paulo Brossard ratifica a explanação: “Os crimes de responsabilidade não são crimes. Não correspondem a ilícitos penais” (BROSSARD, 1965, p. 56 *apud* SALES, 2016, p. 4). Tanto é político, que o Ministro Celso de Mello observa que, mesmo comprovada a “culpa jurídica”, ainda, assim, existe a possibilidade de um juízo político de absolvição no Congresso (UEMA, 2016, p. 1). De forma a ilustrar os possíveis crimes, tem-se o artigo 85 da Constituição federal de 1988, *in verbis*:

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;

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.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento (BRASIL, 1988).

Salienta o comando legal do parágrafo único que tais crimes serão objeto de definição em lei especial. Como já mencionado, refere-se à Lei nº 1.079/50 que disciplina o processo de *impeachment* (SALES, 2016, p.8). Nessa trilha, vale mencionar que o rito do *impeachment* está positivado na Constituição Federal, nos artigos 51, I; 52, I e II; 85 e 86, e na lei que o define – Lei nº 1.079/50 – e dos Regimentos Internos do Congresso Nacional. Assim, conforme dispositivo legal — art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) —, qualquer cidadão com os direitos políticos em pleno gozo, poderá fazer uma denúncia à Câmara dos Deputados. O seu trâmite envolve aspectos políticos para sua aprovação, na qual o Presidente da Câmara poderá rejeitar a denúncia ou autorizar a acusação, de plano (SALES, 2016, p.8).

No segundo caso, feita a autorização, a petição será analisada por comissão especial de 66 deputados da Câmara para emitir parecer, seja ratificando a denúncia, seja rejeitando-a. Nesse decorrer, o Supremo Tribunal Federal já teve participação, conforme ADPF n. 378, oportunidade em que julgou a legalidade da Lei nº 1.079/50, retirou a validade de votos secretos pela comissão especial (nessa primeira etapa), bem como anuiu que quem deve escolher os deputados da comissão são os próprios partidos, eliminando qualquer possibilidade de “chapas avulsas” (SALES, 2016, p.9).

No decorrer, feita a aprovação pela Câmara, recebendo mais de 2/3 (dois terços) de votos, que equivale a 342 deputados, abrirá o processo sendo feito o juízo de admissibilidade e encaminhará para o Senado. Vale mencionar

que, nesse momento, também, houve transição do STF, que analisou se é ato compulsório do Senado acatar a decisão da Câmara. Assim, no julgamento da ADPF nº 378, decidiu o Supremo que o Senado não é obrigado a acatar a decisão da Câmara, sendo possível rejeitar a abertura do processo, resguardando a autonomia do Senado (SALES, 2016, p. 9). Sobre esse ponto, posiciona-se de forma contrária, Marcelo Galuppo:

Se é verdade que a interpretação do Supremo Tribunal Federal visa, em sua opinião, resguardar a autonomia do Senado Federal, ela faz da autorização da Câmara dos Deputados um ato vazio sem eficácia, se o Senado Federal não quiser dar prosseguimento à denúncia (GALUPPO, 2016, p.123 *apud* SALES, 2016, p.9).

Continuando a toada, após o Senado decidir a abertura do processo, será instaurado o tribunal político. Efetivamente, o tribunal é composto por $\frac{1}{4}$ (um quarto) dos Senadores (21 senadores) em que analisará o caso e emitirá pareceres acerca da procedência ou improcedência da acusação (MENDES, 2013, p.932 *apud* SALES, 2016, p.9).

No mesmo diapasão, uma vez instaurado o tribunal político, o Presidente será suspenso de suas atividades pelo período de 180 dias, bem como se o julgamento não for concluído nesse prazo, cessará o afastamento sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. Todavia, o Supremo Tribunal já manifestou sobre uma possível renúncia do Presidente durante o seu afastamento, em que decidiu que, uma vez instaurado o tribunal político, não poderá renunciara o cargo — como ocorreu no *impeachment* do Fernando Collor ao renunciar à Presidência e sofrer as penalidades políticas de função (SALES, 2016, p.10).

Todavia, o estudioso Sérgio Barros pondera que houve bastante discussão e crítica em torno do afastamento do Presidente da República durante o processo de *impeachment* — 180 dias até ser julgado — sendo uma delas: (DAMASCENO, 2012, p.5-6)

O primeiro magistrado da nação, o gestor dos seus mais altos negócios políticos e governamentais, em tão grave conjuntura, equiparado ao simples funcionário administrativo, sem se ponderar a natureza característica de suas funções, a origem nacional de sua investidura, sem terem-se em consideração os

inconvenientes e perigo da substituição do governo num momento tão arriscado e de tamanha expectativa para o país, como deve ser esse em que se trata de processar o presidente (BARROS, 2011 *apud* DAMASCENO, 2012, p.5-6).

Marchando, no final do processo, haverá destituição do cargo, caso haja 2/3(dois terços) de votos favoráveis pelo Senado. Complementa que durante todo o processo do tribunal político, o Poder Judiciário acompanhará a sua regularidade — um dos papéis do STF —evitando o descumprimento de preceito legal, cerceamento a defesa e de possível lesão a direito (SALES, 2016, p.10).

Por conseguinte, insta explanar a natureza híbrida da expressão “crimes de responsabilidade”, uma vez que observa tanto responsabilidade em esfera política como responsabilidade em esfera penal (BROSSARD, 1965, p. 192 *apud* ROBBIO; NUNES, 2019, p. 13). De todo modo, a derivação histórica da dessa expressão advém do termo “*high crimes and misdemeanors*” usado no parlamento inglês no século XIV em que debatiam fortemente a perpetuação do *impeachment* com aplicação no âmbito penal. Outrossim, uma vez no campo criminal, carece a aplicação dos princípios e legislações penais, bem como suas garantias e pressupostos processuais.

Todavia, no ordenamento jurídico estadunidense, o *impeachment* era visto como “remédio constitucional” em que a gravidade em sua aplicação era voltada no mau comportamento do Presidente e de outros oficiais, dentro os quais, a má aplicação de fundos, abuso de poder, negligência do dever oficial, corrupção, entre outros. Frisa-se, que a ideia do *impeachment* estadunidense era proteger o Estado e não punir o agressor (ROBBIO; NUNES, 2019, p. 14).

Na realidade brasileira, em que o Chefe do Executivo tem a prerrogativa de buscar os fins e finalidade da atual Constituição vigente, o instituto *impeachment* vem a ser utilizado quando esse caminho não é traçado pelas autoridades públicas. Assim, a pena puramente política é aplicada com o intuito de preservar a ordem democrática e os princípios constitucionais, ora não observados em um gestão. Enfatiza que, a teoria da tripartição dos poderes, embora dê autonomia a cada função estatal, também os limita superiormente naquilo que não lhe é cabível, tendo por base o sistema de freios e contrapesos (ROBBIO; NUNES, 2019, p. 14).

É necessário considerar na análise do tema do *impeachment* e demais responsabilizações que o executivo ainda detém muito poder em relação ao judiciário, e esse poder somente é reduzido quando dentro do sistema partidário deixa de ocorrer o apoio ao governo. Mas não se trata de afirmar que a política tenha regras próprias acima das Leis e que se constitui esfera fechado aos controles externos. A questão é que a consolidação do Estado Democrático de Direito possui vários desafios, e alguns deles envolvem o controle legal da política. E a capacidade de controle das relações de poder inerentes ao sistema político brasileiro demanda mais que um jogo de forças entre Direito e Política (LORD, 2016, p. 11).

Em outra medida, a separação formal entre o ilícito penal com o ilícito responsabilidade apenas trata-se de uma terminologia calcada em derivação histórica, mas um tanto defeituosa em finalidade. Portanto, no que tange a consequência jurídica, atinge apenas o cargo em que a pessoa ocupa, isto é, a autoridade pública. Desse viés, a perda do mandato diante do impedimento não encerram finalidade próprias penais como reparação de dano, prevenção geral e prevenção especial, aliás, nem há julgamento perante ao Poder Judiciário (SANTOS; PRADO, 2016, p. 17).

Nesse alarim, a infração política-jurídica impõe barreiras ao exercício de mandato ou cargo público, bem como a retirada do cargo ao qual ocupava antes do impedimento, diferentemente do penal, que restringe um direito fundamental. Por outra via, o instituto do *impeachment*, devido sua natureza política, não delinea critérios mínimos, máximos ou tipo de conduta como elemento qualificador, mas, uma uma descrição constitucional certa e incontornável (SANTOS; PRADO, 2016, p. 17).

Importante salientar que o instituto não é meramente disciplinar (sanção administrativa disciplinar), pelo contrário, a responsabilização são de autoridades chefes de pavimento público, como Presidente da República, que não se subordina a superior hierárquico. Trata-se de puro instrumento de salguarda contra abusos, corrupções ordem democrática e gestão pública (SANTOS; PRADO, 2016, p. 18). Pondera Rui Brabosa sobre o presidencialismo que “mais vale, no governo, a instabilidade que a irresponsabilidade”, e sobre ausência de previsão jurídica do *impeachment* revela um poder “irresponsável e por consequência, ilimitado, imoral, absoluto”

(BARBOSA, s.d., p. 384 *apud* SANTOS; PRADO, 2016, p. 18).

Por fim, a dedução do *impeachment* quanto crime de responsabilidade, ilustra uma medida coercitiva em torno da incorreção demonstrada ou desvio de gestão pública que atinge os preceitos a ser seguidos na Constituição. Trata-se de legitimidade do pleito eleitoral em delineação aos elementos insanáveis ao exercício da função da presidência da República ou chefe do executivo respectivo (SANTOS; PRADO, 2016, p. 18). José Joaquim Gomes Canotilho, já sintetiza o instituto como:

Como imperativo da forma republicana de governo e do presidencialismo, tanto a Constituição Federal (art.85, CF) como a aludida Lei 1079/1950 (art.2º) carregam expressamente dispositivos que visam a responsabilizar o presidente da República, no exercício de suas funções, pela prática de comportamentos lesivos a bens e interesses gerais (coisa pública). Por consequência, proíbe-se a continuidade do exercício do mandato, com a “perda do cargo, com inabilitação, até 8 (oito) anos, para o exercício de qualquer função pública” (CANOTILHO, s.d, p. 2.993 *apud* SANTOS; PRADO, 2016, p. 8).

Com efeito, no Brasil, o procedimento do *impeachment* é regulamentado pela Lei nº 1.079 de 1950. Vale lembrar que a referida lei foi escrita na égide da Constituição de 1946 e sendo vetor primordial até recentemente em 2015 para processamento e julgamento do Presidente da República em conjunto com a Constituição Federal atual (DINIZ, 2017, p. 30).

A Lei nº 1070/50, também conhecida como Lei de *impeachment* ou Lei de Crimes de Responsabilidade, foi recepcionada pela Constituição de 1988, bem como já baseou pedidos de *impeachment* e processamentos de dois presidentes da República Federativa do Brasil e outros políticos não mencionados (DINIZ, 2017, p. 30).

As finalidades aos quais abarca a Lei de crimes de responsabilidade, traz as exigências constitucionais de ampla defesa e de proteção aos princípios do ordenamento jurídico (ROBBIO; NUNES, 2019, p. 15). Conforme depõe um parecer da Comissão de Constituição e Justiça de atividade legislativa do período de escritura da Lei.

Desse projeto pode-se dizer apenas como crítica que chegou um pouco tarde. De há muito deveria estar convertido em lei para que não se desse a anomalia que se deu de ficarem durante tanto tempo no regime da mais absoluta irresponsabilidade os membros do Executivo Federal e Estadual e do Poder Judiciário Federal, compreendidos na órbita desse projeto. A responsabilidade do Chefe da Nação, dos governadores, dos ministros e dos juízes é um dos elementos básicos na organização democrática da República brasileira. Há pela Constituição vários atos que esses cidadãos não podem praticar sem que fiquem sujeitos a processo de caráter político sem prejuízo dos processos de caráter comum a que acaso no exercício das suas atividades tiverem de ser submetidos. Enquanto não tivermos a lei que defina os crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outros membros do Executivo, assim federal como estadual, e do Poder Judiciário, a nossa organização democrática não estará completa. A irresponsabilidade só se compreende em regimes ditatoriais. Nos regimes de direito ela constitui um desafio à consciência jurídica da Nação e é a negação dos princípios cardiais desses regimes (BRASIL, 1948b, p. 66 *apud* ROBBIO; NUNES, 2019, p. 15).

Essa propositura textual é a tutela que vem a ser defendida deste a Constituição de 1891, de forma a expor como atribuição ao parlamento definição acerca dos crimes de responsabilidade e seu procedimento (ROBBIO; NUNES, 2019, p. 15). Nessa toada, no que refere as considerações objetivas e pertinentes da Lei 1.079/1950, deve-se observar o que dispõe o artigo 4º da respectiva lei (DINIZ, 2017, p. 30).

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

- I - A existência da União;
- II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;
- 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 - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
- VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89) (BRASIL, 1950)

Nesse diapasão, nota-se que o artigo 4º da Lei de *impeachment* guarda certa semelhança com artigo 85º da Constituição de 1988, de forma que é uma

reafirmação de condutas potenciais e passíveis de sobre a sanção de impedimento (DINIZ, 2017, p. 31).

Por outro lado, embora não esteja positivado no bojo constitucional, continua vigente na Lei dos crimes de responsabilidade os vetores diretores do *impeachment* que não foram abordados pela própria Constituição, como se destaca o artigo 2º da respectiva lei ao direcionar a inabilitação da função pública por 5 (cinco) anos, *in verbis*:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República (BRASIL, 1950).

Entretanto, o legislador constituinte quis majorar a pena ao Presidente da República que incorra no ilícito do crime de responsabilidade, retirando seu mandato por 2 (dois) anos consecutivos, isto é, 8 (oito) anos, conforme Constituição de 1988 no artigo 52 a seguir:

Art. 52. [...] 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.

Por conseguinte, nota-se ponderações sobre a Lei de crimes de responsabilidade delineadas pela própria Constituição, mas, de certo que ainda continua a tutelar o procedimento acerca do processamento do *impeachment* (DINIZ, 2017, p. 32).

3 AS DUAS EXPERIÊNCIAS DE *IMPEACHMENT* NO BRASIL: OS CASOS COLLOR DE MELLO E DILMA VANA ROUSSEF

Antes de qualquer abordagem sobre *impeachment* brasileiro, há anseios no desdobrar do instituto da democracia associado ao Brasil, bem como uma leve retrospectiva histórica civil-militar passada pelo Estado brasileiro (ALMEIDA; RODRÍGUEZ, 2014, p. 3). Com efeito, falar sobre democracia é “uma tarefa quase impossível”, nas palavras de Streck e Bolzan, pois persiste em razão de sua permanente modificação histórica que sempre a remodela (STRECK; BOLZAN, 2003, p. 100 *apud* ALMEIDA; RODRÍGUEZ, 2014, p. 3).

De forma singela, o conceito apropriado a busca científica reflete na democracia como meio de proporcionar garantias individuais e coletivas, assim como a igualdade perante todos, possibilitando uma realização dos direitos de liberdade. Por essa razão, a democracia traz de maneira intrínseca no seu regime, limites a certos exercícios estatais na ordem jurídica vigente (ALMEIDA; RODRÍGUEZ, 2014, p. 3). Ademais, nas palavras de Norberto Bobbio acerca do tema:

[...] o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 2002, p. 30 *apud* ALMEIDA; RODRÍGUEZ, 2014, p. 3).

Nesse contexto, por trás do Estado brasileiro existe um histórico extremamente acidentado, passando por períodos nebulosos e autoritários intercalando momentos em que foi trazida à baila a democracia. Por essa via, tem-se a democracia como superação a uma barreira dos bloqueios da participação popular junto ao Estado, como uma forte pressão constante sobre as instituições a fim de absorção das demandas sociais de cada tempo (ALMEIDA; RODRIGUEZ, 2014, p. 3).

Além do mais, a fragilidade da democracia vem do seu histórico de interrupção desse regime, não sendo consolidado com a história, pelo contrário, sendo fragmentado. Assim, com cunho político, econômico e jurídico,

nota-se que as atividades da sociedade brasileira frente à política são sempre modestas, longe de uma democracia madura e sadia (ALMEIDA; RODRÍGUEZ, 2014, p. 4).

Nesse ínterim, remetendo ao histórico da ditadura militar compreendida entre 1964 até 1985, insta registrar um rastro de atrocidades e desrespeito aos direitos humanos, mormente ao direito de liberdade. Desse modo, o rótulo de manter a “ordem” foi amplamente usado como escudo, uma mera “desculpa” para um procedimento de perseguição com exatos efeitos tais como, punição de exílio, perda de mandato político, perda de cargo público, suspensão dos direitos políticos, perda de vagas em universidades públicas, além de a pena de morte instaurada pelo Ato Institucional nº 14 (CABRERA, 2010, p. 34).

Não obstante, o pior cenário adveio com o AI-5, em que o poder do exercício era quase absoluto, sendo suspensos os direitos civis e políticos de qualquer cidadão, tendo sustentação assim, para negatória ao direito do *habeas corpus*, de modo a fazer refém do Executivo os demais poderes – Legislativo e Judiciário (CABRERA, 2010, p. 43).

Nesse período mais recrudescido da ditadura, assevera o autor Elio Gaspari:

Foi o mais duro período da mais duradoura das ditaduras nacionais. Ao mesmo tempo, foi a época das alegrias da Copa do Mundo de 1970, do aparecimento da TV em cores, das inéditas taxas de crescimento econômico e de um regime de pleno emprego. Foi o Milagre Brasileiro. O Milagre Brasileiro e os Anos de Chumbo foram simultâneos. Ambos reais, coexistiram negando-se. Passados mais de trinta anos, continuam negando-se. Quem acha que houve um, não acredita (ou não gosta de admitir) que houve o outro. Nas páginas que vão adiante estão os dois. Se nelas há mais do chumbo do que do milagre, isso se deve à convicção do autor de que a tortura e a coerção política dominaram o período (GASPARO, 2002, p. 13 *apud* CABRERA, 2010, p. 43).

No último ano do governo da ditadura civil-militar, no Brasil, embora continuassem as fortes perseguições aos opositores, houve um gradual desenvolvimento trabalhado na democratização do sistema político, chegando, pois, à aprovação da Lei de Anistia e logo após, a extinção do bipartidarismo (CABRERA, 2010, p. 47).

Em meados da década de 1980, surgem os novos partidos políticos, com o sistema eleitoral também sofrendo uma redemocratização, com eleições diretas para governos estaduais em 1982. Salienta-se, oportunamente, o importante movimento democrático, o “Diretas Já” a fim de exercer o pleito eleitoral pleno. Todavia, o movimento sofreu uma derrota, sendo apressadas as eleições indiretas (pelo Congresso) para presidência da República (CABRERA, 2010, p. 47).

Por fim, nos quase 21 anos de ditadura civil-militar no Brasil, o saldo pende a um repressão democrática com resquícios psicológico-sociais, desaparecidos políticos, um massacre durante manifestações, 7.367 pessoas indiciadas e 10.034 atingidas pelo inquérito com 707 processos na Justiça Militar, 4 condenados à pena de morte, 130 banidos, 4.862 cassados, e 6.592 militares atingidos, e uma conta inestimável de exilados e assassinados (ALMEIDA *et al.*, 2009, p. 21 *apud* CABRERA, 2010, p. 48).

Desse diapasão, o regime de governo brasileiro no final da ditadura militar sofre uma política da justiça transicional em que visa evitar o legado até então manchado no histórico do Estado Brasileiro. Assim, a Justiça de Transição visa como método de restabelecimento da reconciliação da sociedade que passou por momentos traumáticos, balizando, em síntese, a efetivação da justiça, da punição e responsabilização dos que violaram dos Direitos dos cidadãos (GALLO, 2010, p. 2).

Não obstante, tutelam-se, também, as garantias que daqueles que sofreram algum tipo de violência por parte do Estado em períodos autoritários, a fim de resguardar que essas violações não ressurgam novamente (GALLO, 2010, p. 2). Em documento elaborado pelo Conselho de Segurança da ONU, conceitua-se a Justiça de Transição como:

A noção de “Justiça de Transição” discutida no presente relatório compreende o conjunto de processos e mecanismos associados às tentativas da sociedade em chegar a um acordo quanto ao grande legado de abusos cometidos no passado, a fim de assegurar que os responsáveis prestem conta de seus atos, que seja feita a justiça e se conquiste a reconciliação. Tais mecanismos podem ser judiciais ou extrajudiciais, com diferentes níveis de envolvimento internacional (ou nenhum), bem como abarcar o juízo de processos individuais, reparações, busca da verdade, reforma institucional, investigação de antecedentes, a destruição de um cargo ou a

combinação de todos esses procedimentos. (NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 320-351 *apud* ALMEIDA; RODRIGUEZ, 2014, p. 6)

De toda sorte, Cecília MacDowell Santos já apontava que em períodos de transição política o Direito voltava-se com marcas bastante ilustrativas, sendo um tanto prospectivo quanto retrospectivo, contínuo e descontínuo, e além das suas funções habituais, serve de instrumento de ligação à política em um reforço construtivo para uma transformação radical da comunidade política (SANTOS, 2009, p. 476 *apud* GALLO, 2010, p. 3). Entretanto, a própria autora já advertia quanto a concepção de uma Justiça organizada e o serviço de transição, de forma possuir algumas limitações sob ponto de vista teórico e analítico (GALLO, 2010, p. 3).

É difícil determinar com precisão o início e o fim de um período de transição. Além disso, o papel do direito ao serviço da memória não é uma especificidade quer de momentos de transição, quer de lutas pela memória política. De referir, ainda, que os processos de democratização são mais descontínuos do que a literatura de justiça de transição parece indicar (SANTOS, 2009: 477 *apud* GALLO, 2010, p. 3).

Em face da Justiça de Transição, resta saber se, no Brasil, houve ou se ainda permanece trilhando o caminho para uma efetiva democrática transição (ALMEIDA; RODRÍGUEZ, 2014, p. 7). Isto posto, Patrícia Machado já salientava como:

A dimensão reparatoria da Justiça de Transição e o de construção da memória tem tomado um rumo bem definido nos últimos quinze anos. Contudo muito deve ser feito e para que se possa encarar o passado de maneira satisfatória e justa, a reparação simbólica e financeira não será suficiente. A luta pela concretização de todas as dimensões da Justiça de Transição tem ocorrido à margem do Estado, através da luta não só daqueles que sofreram as mazelas da ditadura, direta ou indiretamente, mas também de pessoas que, mesmo não tendo vivido naqueles tempos sombrios, lutam por uma sociedade na qual justiça não seja apenas uma palavra inócua (Machado, 2011, p.19 *apud* ALMEIDA; RODRÍGUEZ, 2014, p. 7).

Isto é, o Brasil se encontra em uma transição incompleta e inadequada, ao passo que não houve sequer apuração dos fatos, responsabilização penal

dos agentes que cometeram os crimes e não houve uma Comissão de verdade, até o presente ano de 2011 (ALMEIDA; RODRÍGUEZ, 2014, p. 7). De toda sorte, em 1995, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, aprovou-se a Lei nº 9.140 (*Lei dos Mortos e Desaparecidos*) em que o Estado Brasileiro assume a responsabilização das mortes e desaparecimentos das pessoas durante o período civil-militar. Na mesma senda, em respeito a discussão dos arquivos de repressão, e punição daqueles responsáveis pelas diversas violações dos direitos humanos, segue o Brasil complacente na causa. Portanto, o cenário de transição ainda não acabou, sendo pequenas vitórias conquistadas dia a dia (GALLO, 2010, p. 10).

3.1 O CASO COLLOR DE MELLO

Em antemão, ao abordar o *impeachment* de Fernando Collor, anseia-se por uma análise do papel fundamental da imprensa, em que, ao noticiar os escândalos que abalaram o governo, mudavam as perspectivas visão imagem do presidente. De forma notória, a classe jornalística em quase sua totalidade, já tinha sido comprometida no final das eleições de 1989 declarando ser opositores ao governo Collor (PUJOL, 2017, p. 124).

Não obstante, o primeiro a radicalizar o governo de Collor foi a *Folha de São Paulo*, e em seguida, o *Estado de São Paulo*, que, entretanto, adotou a postura opositora a favor da renúncia presidencial, ao invés do processo de *impeachment* devido às consequências futuras que isso afetaria (PUJOR, 2017, p. 125). Na mesma rusga, as revistas *Veja* e *Isto É*, também, colaboraram com matérias sobre os escândalos do governo da época. De toda sorte, tais revistas evidenciavam as corrupções do governo Collor de maneira categoria, uma vez que se dispunham matérias semanais e confirmavam suas teses com provas documentais e depoimentos de testemunhas (PUJOR, 2017, p. 125).

Na mesma senda, o *Jornal do Brasil* e *O Globo* tiveram uma postura mais conservadora, declarando sua oposição em meados a tangência da crise do governo, nas vésperas do seu *impeachment*. Por sua vez, a Rede Globo de Televisão, ficou “em cima do muro”, ora defendia em uma tentativa ignóbil de

abafar os escândalos de corrupção, ora destacava as evidências vultuosas contra o governo (PUJOR, 2017, p. 126).

Assim, a atuação da imprensa se faz mister no sentido que o processo de *impeachment* juntamente com a instauração da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) só se iniciaram em decorrência da entrevista com Pedro Collor, irmão de Fernando Collor, deliberando sobre a corrupção de denúncias do PC Farias para a revista *Veja* (PUJOR, 2017, p. 127).

Na reportagem, Pedro Collor claramente tentou não envolver diretamente a figura de seu irmão nas acusações, porém eram plausíveis as ilações que conectariam o presidente com a atuação do seu tesoureiro de campanha, PC Faria. Além da conexão evidente entre Fernando Collor e PC Faria, as denúncias de Pedro Collor sucederam a reforma ministerial que Collor empreendeu com o fito de livrar o alto escalão de seu governo de suspeitas de corrupção. As acusações de Pedro Collor abalaram as estruturas do governo federal. Em um primeiro momento a família de Collor tentou demover Pedro Collor da ideia de sustentar suas acusações, porém tal estratégia resultou infrutífera. Posteriormente a família Collor buscou desmoralizar Pedro Collor perante a mídia, afastando-o da direção dos veículos de comunicação que a família detinha em Alagoas, sustentando que este não tinha equilíbrio emocional para administrar os negócios da família (CARVALHO, 2012, s.p. *apud* PUJOR, 2017, p. 129).

Nessa toada, a situação política de Collor estava bastante delicada. Entretanto, em meio aos acontecimentos Collor acreditava que podia se safar, interpretando, pois, a crise política brasileira como uma tentativa de golpe arquitetada pela CUT (Central Única de Trabalhadores), opositores no Congresso e pela mídia (PUJOR, 2017, p. 143).

Com efeito, de forma controvertida, embora toda a as forças estivessem voltado para o impedimento de Fernando Collor, assevera o historiador Thomas Skidmore:

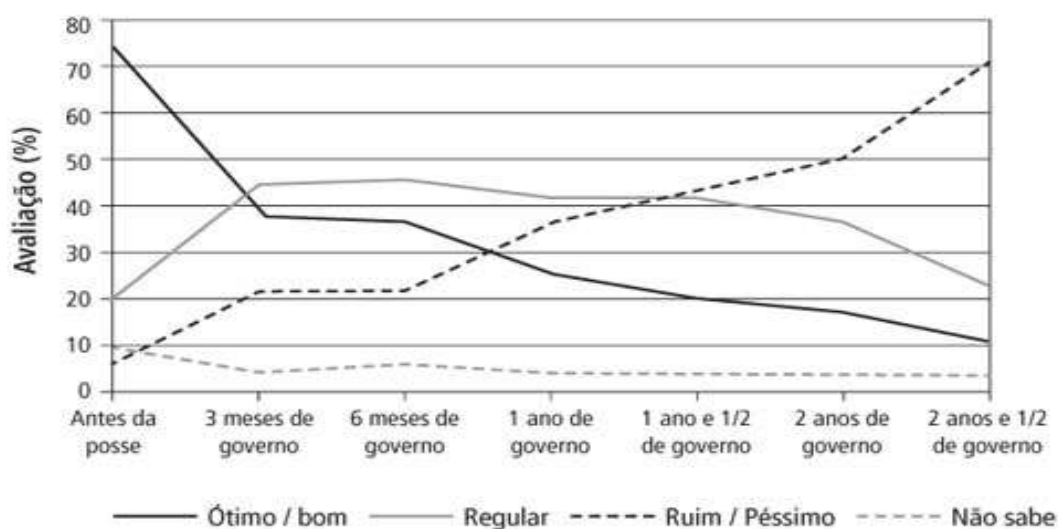
Não obstante a influência de fatores ambientais e institucionais, não teria havido impeachment se não fosse pelos atributos pessoais de Fernando Collor de Mello. Quaisquer que fossem os defeitos estruturais do sistema político, os políticos convencionais que constituíam o Congresso provavelmente não teriam votado a favor do afastamento do presidente. Foram obrigados [sic] a agir por um comportamento presidencial que

só pode ser definido como politicamente suicida (SKIDMORE, 2000, p. 35 *apud* CASARÕES; JR SALLUM, 2011, p. 165).

Nesse diapasão, Skimore defende que Collor adotou uma “identidade política esquizofrênica”, de modo que, “em parte rebento de um antiquado clã político nordestino, em parte o representante de um Brasil moderno” (SKIMORE, 2000, s.p. *apud* CASARÕES, JR SALLUM, 2011, p. 166).

Portanto, entre esses dois mundos associados, Collor colocou uma imagem sensível ao *marketing* político, transparecendo em uma empresa político-eleitoral. Assim, quando veio a crise econômica e política, atingiu os pontos mais delicados das massas populares incultas e das elites empresariais, quebrando a expectativa ao qual tinham esperado (CASARÕES, JR SALLUM, 2011, p. 167).

Gráfico 1. De Amado à iracúndia
Avaliação Governo Collor – 1990-1992



Fonte: Datafolha (1992).

Registra-se, assim, uma governabilidade não pautada em apoio popular democrático (popularidade em declínio), somadas as pressões da mídia e política, apimentado a um esquema de corrupção e lavagem de dinheiro recém descoberto; criavam-se portanto, um cenário perfeito para o processo do *impeachment* (CASARÕES, JR SALLUM, 2011, p. 176).

Voltando-se os holofotes ao processo do *impeachment*, uma vez já embasado por uma CPMI criada para esse fim, cabe no procedimento, o

recebimento da denúncia por parte da Câmara dos Deputados. Nesse ínterim, em parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, nota-se que foi analisado o teor em 2 (dois) aspectos, primeiro em natureza jurídica, com a possibilidade e competência para o recebimento da denúncia, e o de natureza política, abordando a conveniência e a oportunidade da instauração do processo de impedimento. Nesse alarim, a Comissão Especial constitui em sua competência um juízo de admissibilidade, de maneira puramente política, autorizando o Senado Federal com a persecução para promover o processo e julgamento do ex-Presidente da República (VASCONCELOS, 2016, p. 182).

Na mesma senda, insta marcar o registro do relatório final da CPMI do PC Farias, apresentado pelo Senador Amir Lando (PMDB-RO), em que enaltece o crime de responsabilidade e crime comum, bem como a impossibilidade política de permanência do então Presidente Fernando Collor, *in verbis*: (PUJOR, 2017, p. 146).

No âmbito de sua perturbada história política recente, a sociedade brasileira foi embalada, na campanha de 1989, pela promessa da limpidez e probidade, cuja esperança acalantou o sonho de vê-las, por fim, presidir aos destinos dos processos decisórios da nação. A expectativa de um vento renovador foi largamente comprometida pelos fatos. Esperava-se que do caos político, econômico e social, o Brasil retomasse, enfim, o caminho de um desenvolvimento ordenado. Inundado por medidas de choque desde 15 de março de 1990, o país viu-se metamorfoseado em imenso laboratório, sob o dilúvio de medidas provisórias – 141 em 1990 – que submeteram a economia e sociedade a verdadeiro terremoto conceitual e operacional. O que se que queria, após tal tormento? Reordenamento e desenvolvimento. O que se obteve? Estagnação, recessão e deterioração, não apenas econômica, mas infelizmente, agora, também moral. Confisco da poupança e brusca alteração das regras de ação econômica e de operação financeira (medida Provisória n. 168. Lei n. 8.024/90) resultaram, após um primeiro momento de estupor, seguido de certo grau de alento, em frustração e desencanto. Tomada de assalto, o estado brasileiro, de indolente, foi transformado em inoperante. A medida Provisória n. 150 (L. 8.028/90) realizou uma reforma administrativa que abriu profundas fissuras na estrutura do estado e em seu corpo funcional. Se o arejamento e a modernização são exigências inadiáveis do estado brasileiro, o resultado em 1990, 1991 e 1992 foi medíocre. Sucessivas alterações das reformas parecem encaminhar-se novamente para a consagração da política da troca de favores e da proteção dos apaniguados. Sucessivos atos administrativos, rotulados como reforma, acabaram por ferir de

morte o que de melhor se construiu para o efetivo desempenho do controle interno do Poder Executivo. O serviço público foi indiscriminadamente posto sob suspeita e sobre o funcionário suspendeu-se a espada de Damocles da disponibilidade, trouxeram medo, angústia, recuo e insegurança. Ao servidor em sursis pediu-se dedicação e sacrifício, sem oferecer motivação e recompensa (...). Malgrado eventual bem fundado das intenções das medidas econômicas e administrativas adotadas após 15 de março de 1990, salta aos olhos que eles tornaram possível, na procera subsequente ao confisco dos ativos financeiros e ao desmantelamento parcial do serviço público, o descalabro, especialmente da capacidade instalada do controle interno. À sombra da reforma administrativa, floresceu uma nova indústria do tráfico de influência e da venda de facilidades, diante da imensidão das dificuldades criadas. Em torno do presidente da República organizaram-se amigos e colaboradores de campanha que passaram a ser identificados como co-autores de um script, cujo o enredo era importante não ignorar, mesmo o elevado custo financeiro e moral. Quem conhecesse o fio da nova meada – como desbloquear cruzados novos, como conseguir contratos com dispensa de licitação, como vencer concorrências, como colocar funcionários em disponibilidade, ou como evitar que o fossem, e assim por diante – passou a ser “mercadoria” pela qual empresários e tantos outros se dispuseram a pagar preços incríveis e injustificados. (...) (Relatório Final da CPMI PC Farias *apud* PUJOR, 2017, p. 146).

Vale salientar que, os argumentos jurídicos que ilibaram a inclinação da Câmara dos Deputados ao *impeachment* foram dois: ter anuído de forma expressa ou tácita, a infração da lei e da ordem pública, bem como proceder uma conduta indigna, sem honra e sem a devida decência do cargo, incidindo na previsão dos artigos 7º e 9º da Lei nº 1.079/50 (VASCONCELOS, 2016, p. 184).

Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

- 1- impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto;
- 2 - obstar ao livre exercício das funções dos mesários eleitorais;
- 3 - violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquirir de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material;
- 4 - utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral;
- 5 - servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua;

- 6 - subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social;
- 7 - incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina;
- 8 - provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis;
- 9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 e bem assim os direitos sociais assegurados no artigo 157 da Constituição;
- 10 - tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição. (BRASIL, 1950)

e

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;
- 2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
- 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
- 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
- 5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
- 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagá-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo. (BRASIL, 1950)

Na mesma toada, tem-se que a premissa de cometer crime de responsabilidade está entrelaçada a democracia, de modo que cometido o ilícito na Lei nº 1.079/50, incidirá o processo de *impeachment*, com a eventual perda do cargo e decretação de inabilitação para o exercício de função pública por 8 (oito) anos (VASCONCELOS, 2016, p. 189).

Destarte, o Senado Federal em sua percussão processual do *impeachment*, após as sessões de defesa do ex-Presidente, em votação no plenário, condena com voto de mais de dois terços dos membros, sendo uma parte do viés da sentença: “culpado de permitir, de forma expressa ou tácita, a infração da lei federal de ordem pública” e de “proceder de modo incompatível

com a dignidade, a honra e o decoro do cargo” (COLLOR DE MELLO, 2007, p. 63 *apud* VASCONCELOS, 2016, p. 189).

Outrossim, diante do inevitável impedimento, Fernando Collor utiliza-se de sua cartada final com um pedido de renúncia a fim de evitar os efeitos de mérito do processo de *impeachment*. Contudo, os Senadores entendem que àquela altura não caberia mais renúncia, pois os ânimos e o clamor popular nas ruas já tinham tamanha força que os não efeitos do processo de *impeachment* seria um atentado à democracia. Dessa sorte, o pedido foi rechaçado pelo relator Senador Antônio Mariz, de forma que o ex-Presidente fora condenado à destituição do cargo, como também a sua inabilitação de função pública por 8 (oito) anos (VASCONCELOS, 2016, p. 192).

3.2 O CASO DILMA VANA ROUSSEF

Em um cenário que o referido instituto do *impeachment* acabara de ser usufruído pelo então ex-Presidente Fernando Collor, anos depois, reaparece para servir de alicerce para o impedimento da Presidente Dilma Rousseff. Frisa-se que, embora o impedimento de Collor foi feito em fervor ao apoio popular, da imprensa, bem como com fortes impressões de corrupção, calcado com provas categóricas perante uma CPMI, já o impedimento de Dilma foi de maneira um tanto divergente (SALES, 2017, p. 58).

Nesse contexto, além de Dilma contar com apoio popular, durante seu processamento, ocorreu várias indagações que necessitavam ser respondidas, tais como: se houve ou não o crime de responsabilidade; se a Lei nº 1.079/50 foi recepcionada; se o processo foi legítimo; entre outros. Assim, segundo a denúncia recebida na Câmara dos Deputados em 2015, continha dois aspectos a ser enfrentados sob a ótica da fundamentação: a edição de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional e as chamadas “pedaladas fiscais” (SALES, 2017, p. 58).

No que tange as operações de créditos, constituem fontes de financiamento do setor público no Brasil. Desse modo, as receitas e as despesas de capital que contém no orçamento vem diretamente de operações de crédito. No mesmo viés, o ordenamento jurídico consta de maneira orgânica

as chamadas operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias, consideradas receitas extraorçamentárias uma vez que não constam no orçamento predefinido. De sorte, tais receitas têm a finalidade de suprir o déficit momentâneo de modo que necessitam ser quitadas no mesmo ano em que foram editadas (BENTO, 2019, p. 17).

Salienta que o crescimento exagerado do endividamento público acarreta problemas de capacidade de investimento, colocando a conta pública em linha vermelha, em uma total insolvência, fazendo pois, o estado pedir recursos para União, e este pedir recurso para o Fundo Monetário Internacional (FMI) (BENTO, 2019, p. 18).

Assim, diante da delicada situação fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) disciplina em seu artigo 36 a vedação da operação de crédito entre instituições financeiras públicas e quem os controla, bem como conceitua operação de crédito em seu artigo 29, inciso III, a saber: (BENTO, 2019, p. 18).

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: [...]

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; (BRASIL, 2000)

e

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. (BRASIL, 2000)

Bem como, quais modalidade e atos são passíveis de equiparação a operações de créditos, como demonstra o artigo 37 da LRF.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. (BRASIL, 2000)

Dessa medida, as operações de crédito a margem da lei configura umas das principais causas da irresponsabilidade fiscal e monetária de uma país, tendo um histórico de escala do endividamento público e da inflação (BENTO, 2019, p. 19). Não obstante, tal ato configura o crime de responsabilidade tipificado no artigo 11 da lei 1.079/50, a saber:

Art. 11 . São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: [...]

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal; (BRASIL, 1950)

Destarte, corroborando à isso, entra o segundo ponto, tão importante quanto as operações de créditos, as chamadas “pedaladas fiscais”. Nesse alamiré, as “pedaladas fiscais” constituem um sistemático atraso nos repasses de recursos do Tesouro Nacional, afetando as instituições financeiras como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) que acabam arcando com o pagamento de benefícios sociais, tais como, Bolsa-Família, Minha Casa Minha Vida, Seguro Desemprego, entre outros (SALES, 2017, p. 68).

Isto posto, ao passo que o governo não faz o repasse necessário aos bancos, estes tem que arcar com os pagamentos, uma vez que os beneficiários não podem deixar de receber (SALES, 2017, p. 68). Malgrado a isso, além do atraso do pagamento aos bancos, existe a necessidade de atualizar o valor devido, com incidência de juros sobre o empréstimo, momento que ocorre prejuízo ao erário público (BENTO, 2019, p. 20).

Portanto, o governo não contabilizou os repasses de modo a afetar a transparência fiscal, fazendo com que os números divulgados pelo Tesouro Nacional fossem inverossímil. Entretanto, as “pedaladas fiscais” em 2015 que

foram objeto de acusação, referente aos atrasos do Plano Safra para o Banco do Brasil (BENTO, 2019, p. 20).

Frisa-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) foi uma figura importante ao esclarecer seus posicionamentos sobre as operações de créditos e das “pedaladas fiscais”. Assim, o TCU contribui com pareceres favoráveis as teses da junta pericial da Comissão Especial do Senado, contraponto irregularidade relacionadas ao orçamento e à programação orçamentária e financeira, conforme a Corte apresenta em análise as contrarrazões apresentadas pela defesa da ex-Presidente Dilma Rousseff (BENTO, 2019, p. 25).

As contrarrazões apresentadas pela Presidente da República alegaram que: a) não há que se falar em violação ao art. 4º da LOA, pois a abertura de créditos suplementares, por si só, ainda que tenha ampliado a dotação orçamentária, não alterou o limite de gastos, então não há impacto na meta de resultado primário; b) a meta é anual, somente após o encerramento do exercício é possível constatar se a meta foi cumprida, e com a alteração ocorrida ao final do ano, a meta foi alcançada. O Tribunal não acatou tais alegações. Com relação à argumentação descrita no item “a”, a condição do art. 4º da LOA refere-se às alterações promovidas na programação orçamentária, ou seja, o acréscimo na LOA de uma dotação orçamentária, que é uma etapa anterior e independente da execução da despesa. Ou seja, a exigência do art. 4º da LOA não diz respeito à execução dos créditos suplementares abertos, exatamente porque um decreto que abre crédito suplementar não altera os limites de empenho, nem constitui execução da despesa. Sobre o item “b”, a irregularidade apontada pelo TCU não está relacionada ao cumprimento ou não da meta fiscal ao final do exercício. A meta estabelecida na LDO é anual, mas o Poder Executivo deve pautar a gestão fiscal e orçamentária ao longo do exercício com base na meta em vigor. Agir em desacordo com a meta vigente, apostando que o Congresso irá alterar a meta, é um comportamento imprudente na gestão fiscal, que não encontra amparo na LRF. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016, s.p. *apud* BENTO, 2019, p. 15-16).

De todo modo, diante dessas duas condutas que contradizem a responsabilidade fiscal da presidenta como chefe do Executivo e responsável do erário público, a denúncia do crime de responsabilidade veio fundamentada sob a ótica do artigo 85, incisos V e VI da Constituição Federal e artigo 4º, incisos V e VI da Lei nº 1.079/50. Logo após, a ex-Presidente foi processada

segundo a violação, além do artigo 11, item 3, já mencionado, pelos crimes de responsabilidade do artigo 11, item 2 e artigo 10 itens 6, 7, 8 e 9 da Lei 1.079/50, *in verbis*: (SOARES, 2017, p. 32).

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: [...]

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais; (BRASIL, 1950)

e

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: [...]

6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; [...]

7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; [...]

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; [...]

9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; [...] (BRASIL, 1950)

Feita a denúncia, em suas considerações para o recebimento da acusação, o Presidente da Casa pondera sobre a situação preocupante em que se encontrava o Brasil, bem como alertou sobre eventuais crimes de responsabilidade que se desdobram em graves condutas. Entretanto, salientou que tais acusações estaria supervisionado em fundamentadas ilações e suposições, referindo a corrupção da Petrobrás e o caso Lula (SOARES, 2017, p. 35).

Na sequência o relator do processo, destaca que as movimentações financeiras referentes às equalizações de juros estão aquém aquelas pactuadas no contrato de prestação de serviço da União e o Banco do Brasil, sendo evidenciado na dinâmica do fluxo financeiro e nos valores exorbitantes das operações de crédito (SOARES, 2017, p. 41)

No mais, adverte que a materialidade da conduta configura uma prática de “uma política deliberada de financiamento de ações governamentais pelo próprio Banco do Brasil”. Assevera pois, a que não só deveria considerar a conduta comissiva da Presidente da República, mas também, subsidiariamente, uma conduta omissiva, por infringir dever de gestão pública (SOARES, 2017, p. 42).

Em 11 de maio de 2016, o Plenário Legislativo, com 55 votos a favor, tem a admissibilidade da denúncia, iniciando, pois, a persecução do processo do *impeachment* contra Dilma Rousseff. Em suma, durante a fase de julgamento, houve interrogatório da Presidenta, resoluções de diversas questões de ordem, oitiva de informantes e testemunhas, debates orais de senadores e longa discussão em relação ao crime de responsabilidade (SOARES, 2017, p. 44).

Enfim, no dia 31 de agosto, com 61 votos a favor, aplica-se a penalidade de perda do cargo de Presidente da República à Dilma Rousseff, ilustrada o juízo pelo Senado Federal, fundamentando sob a ótica do crime de responsabilidade, intituando a abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, bem como operações de crédito irregulares contratadas pela União ao Banco do Brasil (SOARES, 2017, p. 44).

3.3 INTERSEÇÕES E DISSONÂNCIAS: O PAPEL DO STF NOS IMPEACHMENTS DE COLLOR DE MELLO E DILMA VANA ROUSSEF

Em um primeiro momento, falar do Supremo Tribunal Federal é delinear a funcionalidade do Órgão Supremo do Poder Judiciário, cujo poderes lhe foram conferidos diretamente da Constituição Federal de 1988. Na mesma sintonia, com almejo de alcançar uma estabilidade jurídica e política, de dirimir conflitos de origem conflituosa com a Carta Magna, bem como julgar demandas pertinentes à sua competência, o Supremo Tribunal colabora positivamente com diálogos institucionais (BRINGEL; CAMELO, 2018, p. 242).

A Constituição federal estabelece que o processo do *impeachment* é puramente de natureza jurídico-político a fim de imputação e definição da ocorrência ou não do crime de responsabilidade em relação ao Presidente da

República, assim como trata os dispositivos 85 e 86 da Carta Magna e na Lei nº 1.079/1950. No mais, em relação ao Supremo Tribunal Federal cabe a prerrogativa de julgar o Presidente em âmbito de crime penal, tendo uma funcionalidade no processo do *impeachment* de assegurador dos preceitos constitucionais (KOZICKI; CHUEIRI, 2019, p. 158).

Importante nesse momento destacar novamente o princípio da separação dos poderes, colocando ênfase que são independentes e harmônicos entre si, de modo que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário andem juntos como um só (BRINGEL; CAMELO, 2018, p. 245). Dessa forma, preleciona José Afonso Da Silva:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao Presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração Federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes; às Câmaras do Congresso e aos Tribunais compete elaborar os respectivos regimentos internos, em que se consubstanciam as regras de seu funcionamento, sua organização, direção e polícia, ao passo que ao Chefe do Executivo, incumbe a organização da Administração Pública, estabelecer seus regimentos e regulamentos. Agora, a independência e autonomia do Poder Judiciário se tornaram ainda mais pronunciadas, pois passou para a sua competência também a nomeação de juízes e tomar outras providências referentes à sua estrutura e funcionamento, inclusive em matéria orçamentária (arts. 95, 96 e 99). A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados (SILVA, 2015, p. 122 *apud* BRINGEL; CAMELO, 2018, p. 245).

Assim, uma vez que o *impeachment* delega a função de órgão julgador ao Senado Federal, segundo o comando legal constitucional, cabe ao Supremo apenas fiscalizar tais atos e procedimentos. Corroborado a isso, faz-se necessário uma apuração desse Órgão Judiciário perante aos processos de impedimento do ex-Presidente Fernando Collor e da ex-Presidente Dilma Rousseff (BRINGEL; CAMELO, 2018, p. 251). Nesse ínterim, ao relacionar fatos com os conceitos jurídicos a luz do texto constitucional, o STF contribui com a hermenêutica interpretativa do texto legal, esclarecendo conceitos extraíndo normais gerais a partir do exame de casos particulares (BORGES; MOREIRA, 2017, p. 8).

Na mesma toada, em relação ao *impeachment* do Fernando Collor, após sua denúncia na Câmara dos Deputados, o ex-Presidente impetrou um mandado de segurança (conhecido como mandado de segurança 21564-0/DF) com o objetivo de determinar a aplicabilidade, o processamento e julgamento do *impeachment* (BORGES; MOREIRA, 2017, p. 8). De sorte, diante da controvérsia do controle jurisdicional em relação ao rito já estabelecido, da constitucionalidade do regimento interno da Câmara e do Senado, bem como da Lei 1.079/1950, transcorre a ratificação da admissibilidade da acusação da Câmara dos Deputados e o processamento e julgamento pelo Senado (BORGES; MOREIRA, 2017, p. 9).

No que tange à possibilidade do controle do Poder Judiciário em aspectos formais e processuais no procedimento do *impeachment*, sendo defendido pelos Ministros Ilmar Galvão, Carlos Velloso, Celso de Melo e Néri da Silveira; de maneira diversa, o Ministro Paulo Brossard discorda desse controle. Segundo sua vinheta, a clara divisão entre os poderes e competência decorrido da Constituição limita o Poder Judiciário em questões eminentemente *internas corporis* do Legislativo. Contudo, o seu voto foi vencido (BORGES; MOREIRA, 2017, p. 9-10).

Ao final foi redigida a seguinte ementa: "(...) Compete ao Senado Federal processar e julgar o presidente da República nos crimes de responsabilidade (C.F., art. 52, I; art. 86, § 1., II), Depois de autorizada, pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (C.F., art. 51, I), ou admitida a acusação (C.F., art. 86). (...) 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 (C.F., art. 86, caput), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da Lei 1079/50. 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. 5., LV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no Senado (...) IV. – Recepção, pela CF/88 (LGL\1988\3), da norma inscrita no art. 23 da Lei 1079/50. Votação nominal, assim ostensiva (RI/Câmara dos Deputados, art. 187, § 1., VI). (...) VI. – Mandado de segurança deferido, em parte, para o fim de assegurar ao impetrante o prazo de dez sessões, para apresentação de defesa.” (BORGES; MOREIRA, 2017, p. 10).

Da mesma senda, ocorreu na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 378/DF, mas no processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff. Malgrado a isso, o conteúdo abordava as mesmas teses, embora tivesse mais conteúdo a ser debatido. Em síntese, o conteúdo principal ainda era: determinar as compatibilidades e incompatibilidades da Lei 1.079/1950 com a Constituição Federal de 1988 (BORGES; MOREIRA, 2017, p. 10). Desse diapasão, em fundamentação do Relator Ministro Edson Fachin conclui que o Supremo Tribunal Federal detém a prerrogativa possível de controle de procedimento de *impeachment*, salvo no que toca ao mérito da questão em si. Dessa forma, pode o STF atuar de forma a garantir o devido processo legal, ampla defesa e contraditório (BORGES; MOREIRA, 2017, p. 10).

Nessa oportunidade, de forma a corroborar com a constitucionalidade da Lei 1.079/1950 e sua recepção processual, traz à baila os argumentos utilizados no *impeachment* do Collor em 1992. Nessa via, o devido processo legal só tem o condão de ser regido em um processo hábil a limitar a supremacia estatal por meio das garantias do contraditório e da ampla defesa (BORGES; MOREIRA, 2017, p. 10).

Nota-se, pois, uma eficácia horizontal a fim de tutelar as garantias de igualdade e da segurança jurídica. De toda sorte, a aplicação da razão da decisão se demonstra análoga a de como ocorreu no primeiro *impeachment*. Se por um lado, o *impeachment* de Fernando Collor pauta-se em precedentes republicanos e democráticos, com votação aberta e nominal para o seu

juízo. Por outro, no *impeachment* de Dilma Rousseff já fica em evidência a possibilidade de votação secreta para comissão especial de *impeachment* que iria analisar o pedido da Câmara dos Deputados (BORGES; MOREIRA, 2017, p. 11).

Frisa-se que no *impeachment* de Dilma Rousseff, o STF julgou não só a ADPF 378, mas vários mandados de segurança como também foi chamado a esclarecer pontos triviais sobre precedentes no ordenamento jurídico brasileiro em que culminou na organização de todo o rito do processo democrático, segundo assevera o Ministro Luís Roberto Barroso e Aline Osório, em “Os dez temas mais importantes do STF em 2006”: (BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 1-2 *apud* BRINGEL; CAMELO, 2018, p. 252).

Logo no início do ano, o Supremo Tribunal Federal julgou os embargos de declaração opostos pela Câmara dos Deputados em face da decisão do STF na ADPF 378. A ADPF, ajuizada pelo PCdoB, objetivava a realização de uma filtragem constitucional da Lei n.º 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e disciplina o processo de julgamento de tais delitos, de modo a tornar claro e estreito de dúvida o rito aplicável ao processo de *impeachment* do Presidente da República. Mantendo o mesmo rito seguido em 1992 no caso Collor, a Corte, por maioria e nos termos do voto do Min. Luís Roberto Barroso, decidiu 3 questões principais: (i) impediu a apresentação de candidaturas ou chapas avulsas para a formação da comissão especial, (ii) definiu que a votação para a formação de tal comissão somente pode se dar por voto aberto, e (iii) afirmou a competência do Senado para deliberar sobre a instauração ou não do processo, em votação do plenário, por maioria simples de votos. No julgamento dos embargos, em 16.03.2016, o STF, por maioria, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, rejeitou o recurso, apontando a inexistência de omissão, contradição ou obscuridade no acórdão de julgamento da ADPF. Com isso, o processo voltou à estaca zero e a Câmara dos Deputados teve que realizar nova eleição para a comissão especial do *impeachment*, seguindo as determinações do Supremo. Já no dia seguinte, a comissão especial foi instalada e o processo de impedimento teve início. Em 14.04.2016, na véspera do início da sessão do Plenário da Câmara dos Deputados para decidir sobre a autorização da instauração do processo, o STF realizou uma sessão extraordinária para julgar cinco ações, protocoladas naquele mesmo dia, que discutiam aspectos pontuais do rito do *impeachment* (ADI 5.498, MS 34.127, MS 34.128, MS 34.130 e MS 34.131). Na sessão, que durou mais de 7 horas e adentrou a madrugada, o STF, por maioria, indeferiu os pedidos de medida cautelar formulados em todas as ações. Em síntese, o Tribunal considerou que os

questionamentos quanto ao procedimento de votação envolviam matéria interna corporis; e reiterou que o papel da Câmara dos Deputados é apenas de autorizar ou não a instauração do processo contra o Presidente da República. Sendo assim, as garantias de ampla defesa e contraditório são mitigadas nesse momento, devendo ser plenamente exercidas no Senado, quando o processo está efetivamente instaurado (ADPF 378, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgamento em 16.03.2016; MS 34.127, MS 34.130, MS 34.131, julgamento conjunto em 14.04.2016 *apud* BRINGEL; CAMELO, 2018, p. 252).

Não obstante, o Ministro Ricardo Lewandowski, em atenção ao apelo do líder do Partido dos Trabalhadores, Humberto Costa, decide a realização de duas votações para o processo, sendo a primeira sobre a caracterização do crime de responsabilidade juntamente com sua autoria, e a segunda votação a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de função pública. Assim, embora Dilma Rousseff tenha sido impeachmada, não sofreu sanção pela segunda votação, não tendo sua inabilitação de função pública por 8 anos (BRINGEL; CAMELO, 2018, p. 252).

De maneira diferente ocorreu com Collor, que diante de um clamor popular vultuosamente acalorado, foi impeachmado e sofreu as consequências de 8 anos da inabilitação de função pública. Embora Fernando Collor tenha afirmado que a decisão do STF tenha sanado todas as dúvidas de sua inocência, demonstrando que não ocorreu o crime de responsabilidade, ainda assim se autodeclarou como vítima do *impeachment* (VASCONCELOS, 2016, p. 193). Em suas palavras:

Fui afastado na suposição – e tão somente na suposição – de que as acusações que me fizeram fossem verdadeiras. Depois de dois anos da mais profunda e abrangente investigação a que um homem público já foi submetido na história de nosso país, e da absolvição de todas as imputações que suportei, restaram a mutilação (COLLOR, s.a., s.p. *apud* VASCONCELOS, 2016, p. 192).

Destarte, Ronald Dworkin aponta sobre a força do *impeachment*, como: “O poder de destituir um presidente é uma arma nuclear constitucional que somente deve ser usada na mais grave emergência” (DWORKIN, 1999, p. 1 *apud* KOZICKI; CHUEIRI, 2019, p. 157) e, ainda, continua “isso dá aos políticos os meios para desestruturar os princípios mais fundamentais da nossa

estrutura constitucional e nós agora sabemos quão facilmente esse terrível poder pode ser abusivo” (DWORKIN, 1999, p. 1 *apud* KOZICKI; CHUEIRI, 2019, p. 157).

CONCLUSÃO

Em síntese, o presente estudo demonstrou o condão finalístico da abordagem do papel do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição, segundo corrobora o artigo 102, caput, da CF//88, nos crimes de responsabilidade. Dessa deixa, nota-se o seu papel de condutor administrativo e fiscalizador da ordem jurídica vigente, sanando e opinando em institutos relevantes ao processo de *impeachment*. Outrossim, nota-se que o mecanismo do aparato jurídico vem de uma lógica histórica, rica no desenvolvimento estatal, na responsabilidade do Chefe do Executivo, no crime aos quais correspondem o ilícito civil-administrativo, bem como as competências e independências harmônicas das funções poder do Estado.

Da rusga histórica, que exalta o caminho traçado pelo instituto do *impeachment*, anseia-se pelo um examine minucioso acerca do Estado Democrático de Direito, das características das competências do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto do crime de responsabilidade, bem como, por fim, de sua avaliação sobre os julgamentos no procedimento do *impeachment*.

No mesmo diapasão, o Estado durante sua evolução passa por um procedimento de incorporação de direitos, de sistema de governo e manejo de poder. Anseia-se assim, a sociedade, à medida que sua ideologia evolui, a inserção de direitos e tutelas que visam garantir e sanar as necessidades atuais. Percebe-se, portanto, que direitos são frutos de lutas e conquistas históricas alcançadas com muito esforço pela sociedade, e que por essa razão, o patamar elevado não pode ser rebaixado, mas, somente elevado; assim, decorre os direitos geracionais.

Neste alarimé, no Estado Liberal cicatrizado na Revolução Francesa, ilustrando a quebra do Estado Absolutista para o Estado Liberal de Direito marca a chegada dos direitos geracionais de 1º dimensão – direitos civis e políticos. Na sintonia, o Estado Social marcado pelas lutas de classes trabalhadoras junto com a Revolução Industrial, corrobora com a evolução do Estado Liberal para o Estado Social “*Welfare State*”, consagrando pois, os direitos geracionais de 2º dimensão – direitos sociais, econômicos e culturais. Por fim, quebrando os paradigmas e preenchendo lacunas deixada pelo

modelo do Estado Liberal e Estado Social, o Estado Democrático de Direito surge nas estratégias de justiça política, por meio da lei fundamental do Estado. Nessa toada, perseguido pela tenebrosa 2ª Guerra Mundial, o Estado Democrático de Direito eleva as prerrogativas e direitos incorporados aos direitos já conquistados, bem como dá espaço a uma proteção ímpar a dignidade da pessoa humana com os direitos humanos trazendo também os direitos de 3ª dimensão – direitos transindividuais e difusos voltados a solidariedade.

Na mesma vinheta, em análise objetiva do instrumento democrático do *impeachment* nascido no direito anglo-saxão, visando à responsabilidade da Coroa, que, por sua evolução passou ao Chefe do Executivo, detém a pintura que o Montesquieu desenhou ao tratar o sistema de freios e contrapesos. Com efeito, por origem, nasce no direito penal, com suas prerrogativas e julgamentos, à luz do jargão “crime” verdadeiramente dito, perpassa pois, mutações necessárias no Estado estadunidense, em que crime de responsabilidade define ato ilícito civil-administrativo contra o governo e contra o povo, calcando característica eminentemente política.

Continuando a empreitada, se na Inglaterra surgem as primeiras linhas da responsabilização dos governantes, nos Estados Unidos da América surgem as primeiras linhas do crime de responsabilidade, que na literatura americana *impeachable offenses* – ofensa passível de *impeachment*. Destarte, o chefe do executivo, ou qualquer funcionário público que detém o cargo de chefia, uma vez envolvido em torno de suborno, corrupção, traição ou outros crimes relevantes, caberá sua responsabilização como agente público, e não como pessoa, característica mor de ilícito civil-administrativo e julgamento político perante a esse instituto protetor da democracia.

Dessa sorte, frente ao instituto de responsabilização já utilizado no ordenamento jurídico brasileiro, ora no *impeachment* de Fernando Collor, ora no *impeachment* da Dilma Rousseff, depara-se com duas realidades distintas vivenciadas pelo instrumento democrático, que ao mesmo tempo são contextos diferentes que tomam rumos semelhantes. Se por um lado tem-se um vetor interpretativo em sintonia às pressões populares, da imprensa e da anticorrupção, do outro, tem-se um vetor interpretativo histórico, legitimando

atos da lei 1.079/1950, procedimento legais em prol do devido processo legal, e, direcionando a real intenção positivada na Constituição.

Salienta que, muito embora as provas contundentes garimpadas em uma Comissão Parlamentar de Inquérito trouxeram uma roupagem sólida ao crime de responsabilidade cometido por Fernando Collor, no processo da ex-presidente Dilma Rousseff a temática sem provas e seu processo impulsionado por pressão política trouxe mais evidência as decisões do Supremo Tribunal Federal. Nessa senda, não só os julgados em torno das ADI's e dos Mandados de Segurança foram importante, como também uma leitura uníssona do *impeachment*, conforme se depreende de uma comparação da atuação do STF perante aos processos de *impeachment* que ocorreu na democracia brasileira.

Por derradeiro, o Brasil não só bebe da fonte do *impeachment* estadunidense, como também o reflete em sua aplicação em 1992 e em 2015; seja em seu procedimento próprio, seja em sua constitucionalidade, seja no órgão competente até a sua penalidade. Malgrado a isso, a lei 1.079/1950 ganha mais notoriedade gerando um rol exemplificativo e procedimental que transcende a esfera de responsabilidade do Presidente.

No mais, não há que se falar em condução jurídica, mas tão somente condução política, em que os astros principais nunca foram os Ministros do Supremo Tribunal Federal, mas sim, o povo representado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. Aliás, se o Presidente é eleito democraticamente pelo povo, vale dizer, que se o povo o coloca Presidente, somente o povo pode destituir o Presidente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luiz Henrique Taschetto De. RODRIGUEZ, Liziane Da Silva. Justiça de transição e construção democrática: um olhar sobre o Brasil pós-ditadura militar. *In: Scientia Plena*, v. 10, n. 12, dez. 2014. Disponível em: <<https://www.scientiaplena.org.br/sp/article/view/2091>>. Acesso em 19 out. 2021.

ARAÚJO, José Carlos Evangelista. **O Estado Democrático Social De Direito em face ao Princípio da igualdade e as ações afirmativas**. 582f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7579/1/Jose%20Carlos%20Evangelista%20de%20Araujo.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini De. O absolutismo e sua influência na formação do Estado brasileiro. *In: Revista dos Tribunais*, v. 969, jul. 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.969.03.PDF>. Acesso em: 13 jul. 2021.

AVALIAÇÃO governo Collor – 1992. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/avaliacaodegoverno/presidente/fernandocollor/indice-1.shtml>>. Acesso em 28 out. 2021.

BARROS, Sérgio Resende de. Impeachment: Peça de Museu? *In: Revista Brasileira de Direito*, v. 7, n. 1, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v7n1p112-132>>. Acesso em 19 set. 2021.

BENTO, Maurício de Freitas. **Análise técnica das pedaladas e dos decretos de crédito suplementar abertos pela presidente Dilma Rousseff**. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/25230>>. Acesso em 30 out. 2021.

BIGNARDI, Adauto Henrique Estephanini. **Impeachment, uma crítica a partir do caso concreto**. 43f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/22239>>. Acesso em 20 set. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 13 de set. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 30 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 1.079/50, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em 01 jun. 2021.

CABRERA, Carlos Artur Gallo. **A política na balança e o caso das mãos amarradas:** um estudo de caso sobre política e justiça no Brasil pós-ditadura civil-militar (1964-85). 76f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/26037>>. Acesso em 19 out. 2021.

CAMELO, Aprígio Aguiar De Oliveira Sousa. BRINGEL, Lara Lívia Cardoso Costa. O papel do Supremo Tribunal Federal e a instabilidade do atual cenário político brasileiro. *In: Revista de Doutrina e Jurisprudência*, Brasília, v. 109, n. 2, p. 242-254, jan.-jun. 2018. Disponível em: <<https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/download/83/73/1280>>. Acesso em 9 nov. 2021.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão; SALLUM JÚNIOR, Brálio. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *In: Lua Nova*, v. 82, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/nF5QWr93FX3GFBf8yXsPWGS/?lang=pt#>>. Acesso em 27 out. 2021.

CASTRO, Diego Luís. **O Estado Democrático de Direito.** 22f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário UNIVATES, Lajeado, 2007. Disponível em: <https://www.univates.br/media/graduacao/direito/O_ESTADO_DEMOCRATICO_DE_DIREITO.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

COUCEIRO, Julio Cezar da Silveira. Princípio da Separação de Poderes em corrente tripartite. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, a. 14, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10678&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em 13 set. 2021.

DAMASCENO, Alisson Magela Moreira. MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa. O impeachment no ordenamento jurídico brasileiro. *In: SynThesis: Revista Digital FAPAM*, Pará de Minas, n.3, 130-137, abr. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.fapam.edu.br/index.php/synthesis/article/view/56/52>>. Acesso em: 28 set. 2021.

DAMIANO, Henrique. O estado social e o reconhecimento dos direitos sociais. *In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, Campinas, n.

27, p. 19-35, jul./dez. 2005. Disponível em:
<<https://hdl.handle.net/20.500.12178/106049>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

DINIZ, Ana Paula. **A recepção da Lei de Impeachment pela Constituição de 1988**. 50f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2017. Disponível em:
<<https://www.ri.unir.br/jspui/handle/123456789/1798>>. Acesso em: 10 out. 2021.

GALLO, Carlos Artur. O Direito à Memória e à verdade no Brasil pós-ditadura civil-militar. *In: Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 2, n. 4, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10406>>. Acesso em 19 out. 2021.

HORTA, José Luiz Borges. **Horizontes jusfilosóficos do Estado de Direito**. Uma investigação tridimensional do Estado Liberal, do Estado Social e do Estado Democrático, na perspectiva dos direitos fundamentais. 328f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. Disponível em:
<<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-96KQMD>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

KOZICKI, Katya. CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: A arma nuclear constitucional. *In: Lua Nova*, v. 108, set.-dez. 2019. Disponível em:
<<https://doi.org/10.1590/0102-157176/108>>. Acesso em 27 out. 2021.

LA BRADBURY, Leonardo Cacao Santos. Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos. *In: Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 11, n. 1252, 5 dez. 2006. Disponível em:
<https://jus.com.br/artigos/9241>. Acesso em: 19 ago. 2021.

LAGES, Cintia Garabini. Separação dos poderes: tensão e harmonia. *In: Âmbito Jurídico*, São Paulo, n. 58, 2008. Disponível em:
<<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/separacao-dos-poderes-tensao-e-harmonia/>>. Acesso em 13 set. 2021.

LORD, Lucio José Dutra. *Impeachment*, relações entre direito e política e *accountability* no Brasil atual. *In: Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 14, n. 6, p. 252-263, mai.-ago. 2016. Disponível em:
<<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2016.v14i6.3005>>. Acesso em: 10 out. 2021.

LORENZETTO, Bruno Meneses. O Impeachment: estrutura, função e natureza. *In: Direito & Paz*, Lorena, a. 9, n. 37, p. 134-153, 2 sem. 2017. Disponível em:
<<https://www.revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/644>>. Acesso em 19 set. 2021.

MARTINEZ, Vinício Carrilho. Estado liberal. *In: Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 11, n. 1276, 29 dez. 2006. Disponível em:
<https://jus.com.br/artigos/9335>. Acesso em: 19 ago. 2021.

MEGALI NETO, Almir. *Impeachment*, Direito e Política: Lições a partir do caso Andrew Johnson. In: **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 13, n.1, ago.-dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/23303>>. Acesso em: 30 set. 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. MURACHCO, Cristina (trad.). São Paulo: Martins Fontes, 2000. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espirito-das-leis_completo.pdf>. Acesso em 13 de set. 2021.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa. Sobre a evolução do Estado. Do Estado absolutista ao Estado Democrático de Direito. In: **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 16, n. 2833, 4 abr. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18831>. Acesso em: 13 jul. 2021.

MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 204, p. 269-285, out.-dez. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2021.

MOREIRA, Rodrigo Pereira; BORGES, Raígor Nascimento. Eficácia horizontal e superação dos precedentes constitucionais: análise do procedimento de impeachment em 1992 e 2015. In: **Revista dos Tribunais**. São Paulo, n.978, abr. 2017. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/23634>>. Acesso em 9 nov. 2021.

ORIHUELA, Misael Alberto Cossio. Elementos constitutivos do Estado: uma proposta de conceito de Estado. In: **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 20, n. 4517, 13 nov. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/44467>. Acesso em: 13 jul. 2021.

PEREIRA, Aline Ribeiro. **O princípio da dignidade da pessoa humana no ordenamento jurídico**. Disponível em: <<https://www.aurum.com.br/blog/principio-da-dignidade-da-pessoa-humana/>>. Acesso em: 10 de set. 2021.

PEREIRA, Lilian Cristina dos Santos. As consequências jurídicas do impeachment: inabilitação ou inelegibilidade? In: **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, a. 3, v. 2, p. 105-130, out. 2018. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/impeachment>>. Acesso em 19 set. 2021.

PEREIRA, Vanessa Souza. **O conceito de Estado na visão da Sociologia**. Disponível em: <<https://territorioidigital.ufsc.br/files/2020/04/Semana-2-3ano-Texto-C-O-conceito-de-Estado-na-vis%C3%A3o-da-Sociologia.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

PINHEIRO, Mateus Costa. Estado de Direito. *In: Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 15, n. 2528, 3 jun. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14944>. Acesso em: 13 jul. 2021.

PUJOL, Marcus Vinicius Comenale. **O impeachment de Fernando Collor:** aspectos econômicos, políticos e jurídicos que levaram à queda do presidente. 292f. Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20302>. Acesso em 27 out. 2021.

RECHE, Cauana Perim Franco. Princípios fundamentais do estado democrático social de direito. *In: Âmbito Jurídico*, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/principios-fundamentais-do-estado-democratico-social-de-direito/amp/>. Acesso em: 10 set. 2021.

RESENDE, Ranieri L. Impeachment e responsabilidade jurídica: Notas teórico-históricas de *common law*. *In: Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, n. 17, mai.-ago., 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3642932. Acesso em: 30 set. 2021.

ROBBIO, Murilo Aparecido Carvalho da Costa de; NUNES, Diego. Impeachment: Apontamentos para uma pesquisa histórico-jurídica sobre a Lei nº 1.079/1950. *In: Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica* Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 406-427, set.-dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistapassagens/article/view/46081>. Acesso em: 10 out. 2021.

ROTTA, Arthur Augusto. **Como depor um Presidente:** Análise Comparada dos Modelos de *Impeachment* em 77 Países. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/197915/001098555.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 set. 2021.

ROTTA, Arthur Augusto; PERES, Paulo. *Impeachment: História e evolução institucional*. *In: Revista Direito GV*, São Paulo, v. 17, n. 1 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/bcXqd4gnhkGfbqrRx5xqSyG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 20 set. 2021.

SALES, Tainah. Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “pedaladas fiscais”. *In: Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 16, n. 7, p. 57-78, jan.-abr. 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3008/2771>. Acesso em 19 set. 2021.

SANTOS, Diego Prezzi. PRADO, Luiz Regis. Infração (crime) de responsabilidade e *impeachment*. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.95, p. 61-80, abr.-jun. 2016. Disponível em: <<http://regisprado.com.br/resources/Artigos/Crime%20de%20responsabilidade%20e%20impeachment.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2021.

SARACHO, Antônio Benites; PISKE, Oriana. **Estado Democrático de Direito - Superação do Estado Liberal e do Estado Social**. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/estado-democratico-de-direito-superacao-do-estado-liberal-e-do-estado-social-juiza-oriana-piske>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

SILVA, Enio Moraes Da. O Estado Democrático de Direito. In: **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 42, n. 167, p. 213-229, jul.-set. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/794>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SILVA, Marcos Antônio Duarte. A Ciência Política e a forma do Estado. In: **Âmbito Jurídico**, São Paulo, n. 128, 2014. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-ciencia-politica-e-a-forma-do-estado/>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

SILVA, Tatiana Mareto. O constitucionalismo pós segunda guerra mundial e o crescente ativismo judicial no Brasil: uma análise da evolução do papel do poder judiciário para a efetivação das constituições substancialistas. In: **Revista de Teorias do Direito e Realismo Jurídico**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 270- 288, jan.-jun. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9601/2016.v2i1.588>>. Acesso em: 10 de set. 2021.

SOARES, Marcos Gustavo Antas Diniz. **Da inexistência de crime de responsabilidade por “pedaladas fiscais” no impeachment de Dilma Rousseff**. 291f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/11428>>. Acesso em 30 out. 2021.

SOUSA, Rainer. **Jean Bodin**. Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/jean-bodin.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

VASCONCELOS, Marta Suzana Lopes. **A judicialização do impeachment: um estudo sobre a hermenêutica constitucional na jurisprudência política do Supremo Tribunal Federal de Collor a Dilma**. 341f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12113>>. Acesso em 27 out. 2021.