

RESPONSABILIDADE PRESIDENCIAL E O ESTUDO DE CASO DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: LIMITES E CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS

Jessica Luz de Souza (IC) e Alessandro Soares (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackpesquisa

RESUMO

Diante da complexidade do processo de impeachment presidencial no Brasil, é imperativo analisar os elementos que possibilitam a responsabilização do Presidente da República, considerando os limites jurídicos e as implicações constitucionais. O presente estudo realiza uma revisão processual da legislação aplicável, incluindo a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 1.079/50. Os resultados revelam que a definição do crime de responsabilidade exige uma interpretação precisa das normas legais, frequentemente aplicadas em contextos políticos conturbados. A pesquisa concentra-se no caso do impeachment de Dilma Rousseff, evidenciando as fragilidades do cenário político brasileiro e a influência de fatores internos e externos no processo. As controvérsias associadas às "pedaladas fiscais" e a intensa polarização política são identificadas como elementos centrais que moldaram o debate jurídico e político. A análise demonstra que, apesar da existência de um arcabouço legal estabelecido, a responsabilização presidencial é um fenômeno complexo que demanda uma avaliação crítica das interações entre direito e política. Assim, destaca-se a necessidade de equilibrar a aplicação legal com a estabilidade democrática, a fim de garantir um processo de impeachment que respeite os princípios constitucionais e a ordem democrática.

Palavras-chave: Responsabilização Presidencial. *Impeachment* Dilma Rousseff. Justa Causa.

ABSTRACT

In light of the complexity surrounding the presidential *impeachment* process in Brazil, it is imperative to analyze the elements that facilitate the accountability of the President of the Republic, taking into account legal boundaries and constitutional implications. This study conducts a procedural review of the applicable legislation, including the 1988 Federal Constitution and Law No. 1,079/50. The findings reveal that the definition of a crime of responsibility necessitates a precise interpretation of legal norms, which are often applied in tumultuous political contexts. The research focuses on the *impeachment* case of Dilma Rousseff, highlighting the vulnerabilities within the Brazilian political landscape and the influence of both internal and external factors on the process. Controversies surrounding the "fiscal pedaling" practices and the intense political polarization are identified as central



elements that shaped the legal and political discourse. The analysis demonstrates that, despite the existence of an established legal framework, presidential accountability is a complex phenomenon that requires a critical assessment of the interactions between law and politics. Thus, it underscores the need to balance legal application with democratic stability to ensure an *impeachment* process that upholds constitutional principles and democratic order.

Keywords: Presidential Accountability. *Impeachment* of Dilma Rousseff. Just Cause.

1. INTRODUÇÃO

O *impeachment* de Dilma Rousseff, marca um momento crucial na história política do Brasil, representando não apenas um ato jurídico, mas também um fenômeno que gerou diversos confrontos políticos. Este evento foi envolto em controvérsias e tensões que revelaram as fragilidades das instituições democráticas do país. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 85, define as condutas que configuram crimes de responsabilidade, estabelecendo um marco legal que fundamenta a aplicação do *impeachment*.

A análise desse processo pode ser dividida em três aspectos principais. Em primeiro lugar, será fundamental entender as etapas que levaram à aceitação da denúncia pela Câmara dos Deputados e sua posterior apreciação pelo Senado. A interpretação e a aplicação das normas legais durante esse procedimento são essenciais, destacando os argumentos apresentados tanto pela acusação quanto pela defesa, além dos elementos que sustentaram as posições constitucionais e a responsabilização do presidente.

Em segundo lugar, é necessário considerar as contradições políticas que permeavam o contexto do *impeachment*. A polarização entre diferentes grupos políticos, as alianças formadas e os interesses pessoais dos envolvidos tiveram um papel decisivo na dinâmica do processo. A figura de Eduardo Cunha, então presidente da Câmara, é especialmente relevante, pois suas motivações e ações influenciaram diretamente a abertura do processo.

Por último, é importante examinar os limites jurídicos que sustentaram a alegação de justa causa e dolo na condução do *impeachment*. As chamadas "pedaladas fiscais", práticas que haviam sido comuns em administrações anteriores, foram utilizadas como base para a acusação.

A análise dessas práticas sob a Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal será necessária para compreender a decisão final que resultou na destituição de Dilma Rousseff. Assim, o objetivo deste artigo é entender e demonstrar os elementos que podem levar à responsabilização presidencial como justificativa para o processo de *impeachment*. Além disso, busca-se avaliar se esse procedimento deve ser considerado uma exceção, uma vez que a aplicação do *impeachment* pode acarretar instabilidade política e social, conforme defendido pelo jurista Canotilho (CANOTILHO, 2017). Portanto, esta pesquisa poderá contribuir para a compreensão dos trâmites constitucionais que fundamentaram a remoção da ex-presidente e os elementos da responsabilização presidencial.

1. ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

1.2. A denúncia de *impeachment*

O processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, ocorrido entre 2015 e 2016, representa um marco significativo na história política do Brasil, principalmente no contexto de uma profunda crise econômica e política vivenciada no país. Esse período foi marcado por controvérsias sobre a gestão fiscal e a integridade das instituições, que culminaram na denúncia de crime de responsabilidade contra a ex-presidenta Dilma. Iniciada em 2 de dezembro de 2015 pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, a denúncia teve como base acusações de crime de responsabilidade, especialmente relacionadas às chamadas "pedaladas fiscais" e à edição de decretos de abertura de crédito sem a autorização do Congresso. Os juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal foram os principais responsáveis pela formalização do pedido.

(...) A Constituição Federal, em seu artigo 85, diz que compete à lei federal disciplinar os crimes de responsabilidade do Presidente da República, inclusive no que concerne ao processo de Impeachment e a seu julgamento. Esses crimes são previstos na Lei 1.079/50, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 88; tanto que sofreu posteriores alterações por parte da Lei 10.028/2000. (CÂMERA DOS DEPUTADOS, 2015).

A petição considerou o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que havia aconselhado a rejeição das contas da Presidente referentes ao ano de 2014. A acusação de "pedaladas fiscais" envolvia manobras contábeis que atrasavam repasses a bancos públicos para melhorar artificialmente as contas do governo. Este expediente foi considerado como uma violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige transparência e probidade na gestão das finanças públicas. De modo que, seguindo o entendimento da Denúncia a ex-presidenta teria cometido um crime de responsabilidade e seria tipificado de acordo com a Lei n. 1.079/50, devendo o julgamento do processo de *impeachment* ser de competência do Congresso Nacional, assim como estabelece o art. 49, IX, da Constituição Federal:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (BRASIL, 1988).

O documento lido pelo Deputado Beto Mansur no Plenário da Câmara dos Deputados, detalhou a profundidade da crise que o Brasil enfrentava, não só econômica, mas também política e moral. Além de demonstrar que o crime de responsabilidade atribuído a Dilma

Rousseff seria caracterizado por dois aspectos principais: (i) a abertura de créditos suplementares por meio de decretos presidenciais sem a devida autorização do Congresso Nacional (ii) e o atraso nos repasses para o custeio do Plano Safra, que levou o Banco do Brasil a arcar com os benefícios utilizando recursos próprios — uma prática que ficou conhecida como "pedalada fiscal".

Sendo assim, foi alegado que a Presidente Dilma foi diretamente implicada, tanto por ação quanto por omissão, ao não cumprir seu dever de gestão da administração pública federal:

Ainda que a Presidente não estivesse ativamente envolvida nesta situação, restaria sua responsabilidade omissiva, pois descumpriu seu dever de gestão da administração pública federal, conforme art. 84, II, da Constituição Federal. Abaixo, em item específico, resta melhor caracterizada a responsabilidade da denunciada no que se refere a suas condutas omissivas.

2.3. Do não Registro de Valores no Rol de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público — Crime de Responsabilidade capitulado no art. 9º da Lei 1.079/50; Outra ilegalidade constatada foi a falta de registro dos passivos decorrentes das operações de crédito realizadas, operações essas que se encontram devidamente detalhadas no item anterior, no rol das dívidas de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público. Essa operação foi admitida pelo próprio Banco Central do Brasil, conforme documento datado de 28 de agosto de 2014 juntado no processo do Tribunal de Contas da União já referido, cuja cópia segue anexa em mídia digital. Tal ato afronta a Lei Orçamentária Anual — LOA, na medida em que impede o efetivo acompanhamento das contas de Governo, pois parte expressiva do passivo deixa de ser registrada, com o que o acompanhamento das metas de superávit primário passa a ser uma ficção. O art. 5º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e seu §1º exigem que os programas dos orçamentos sejam compatíveis com as metas previstas no art. 4º, § 1º, dessa mesma lei, ou seja, com a apuração dos resultados primário e nominal e com o montante da dívida pública. Ainda, é obrigatório que todas as despesas relativas à dívida pública constem da lei orçamentária anual. O procedimento adotado pelo Governo Federal impediu o atendimento a tais normas, de forma voluntária, como reconhece o ilustre Procurador do TCU Júlio Marcelo de Oliveira: 'O contrário, porém, não vinha sendo feito, ou seja, os passivos da União oriundos dos referidos atrasos não estavam sendo computados na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), a qual é calculada mensalmente pelo Banco Central e serve de base à apuração dos resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (art. 4º, § 1º, da LC 101/2000). O impacto dessas operações na dívida líquida e, conseqüentemente, nos resultados fiscais só era captado pelo Bacen no momento do efetivo desembolso dos recursos federais, isto é, no momento em que os valores eram sacados da Conta Única do Tesouro Nacional em favor das instituições financeiras. (Câmara dos Deputados, p. 65, - p. 67).

Ademais, a denúncia alegava que Dilma tinha conhecimento sobre a Operação Lava-Jato, que revelou um esquema de corrupção na Petrobras, com base em depoimentos como o de Alberto Youssef. A operação resultou na prisão de figuras próximas à Presidente, como o ex-Ministro José Dirceu e o ex-tesoureiro do Partido dos Trabalhadores (PT) João Vaccari Neto. E, foi mencionado a compra da refinaria de Pasadena pela Petrobras, presidida na

época por Dilma, destacando o negócio como extremamente prejudicial ao Brasil, com perdas superiores a 700 milhões de reais.

Desta feita, a denúncia concluiu com o pleito de abertura do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, por crimes de responsabilidade fiscal e administração pública, conforme estabelecido pela Constituição Federal e a Lei nº 1.079/50.

1.3. Análise do papel de Eduardo Cunha no processo de *impeachment* e a defesa de Dilma diante da Câmara dos deputados

A importância de Eduardo Cunha no *impeachment* de Dilma Rousseff pode ser entendida à luz de diversos fatores. As divergências políticas entre Cunha e o governo Dilma podem ter influenciado sua decisão ao aceitar a denúncia contra a presidente. Cunha, que enfrentava investigações de corrupção, pode ter visto no *impeachment* uma oportunidade para fortalecer sua posição política e desviar a pressão sobre sua própria situação. A mobilização de setores da sociedade e a articulação política com partidos opositores tiveram um papel relevante, Cunha conseguiu angariar apoio entre aqueles que viam a destituição de Dilma como uma solução para a crise política e econômica do país.

Desse modo, Eduardo Cunha, ao decidir sobre a aceitação parcial da denúncia contra a ex-presidente Dilma Rousseff, baseou sua fundamentação em diversos aspectos legais e políticos. Inicialmente, destacou que a competência para receber a denúncia contra o Presidente da República, por crime de responsabilidade, é atribuída ao Presidente da Câmara dos Deputados, conforme os artigos 14 e 19 da Lei nº 1.079/50 e o § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), portanto, a competência para o recebimento e análise preliminar de denúncias contra o Presidente da República por crimes de responsabilidade seria, de fato, do Presidente da Câmara dos Deputados, conforme confirmado por precedentes do STF, como o Agravo Regimental no MS n. 30.672, relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski. Esses precedentes reforçariam que caberia ao Presidente da Câmara avaliar se a denúncia cumpre os requisitos formais e materiais necessários, incluindo a verificação da justa causa, isto é, a existência de indícios mínimos de autoria e materialidade do crime.

Ao analisar a denúncia, Cunha considerou que havia justa causa para seu prosseguimento. Destacou que os denunciante indicaram seis decretos assinados por Dilma Rousseff em 2015, que supostamente abriram créditos suplementares em desacordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA), sem autorização do Congresso Nacional. Esses atos, em tese,

configurariam crimes de responsabilidade, conforme previstos nos itens 4 e 6 do artigo 10 da Lei n. 1.079/50.

Cunha ressaltou ainda que a responsabilidade da presidente pela assinatura desses decretos configurava indícios de sua participação direta nos atos em questão, o que, em abstrato, preenchia os requisitos de dolo necessários para a caracterização dos crimes de responsabilidade, pois:

(...) os seis decretos apontados no quadro apostado na página 18 da denúncia foram assinados pela DENUNCIADA, o que significa dizer que há indícios suficientes da sua participação direta nessa conduta que, em tese, importa em crime de responsabilidade. O eventual crime de responsabilidade, como sustentam os DENUNCIANTES, pode ser configurado também pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual LOA), que determinou que a abertura de créditos suplementares (ou adicionais) estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário (poupança) estabelecida. (Câmara dos Deputados, 2015, p. 18).

Cunha também mencionou que, apesar da crise política e econômica que o país enfrentava, o exame da denúncia deveria ser imparcial e objetivo. Reconheceu a gravidade das acusações, mas alertou que muitas delas se baseavam em ilações e suposições, especialmente no que tange à corrupção na Petrobras, ao suposto envolvimento de Dilma com o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e aos empréstimos do BNDES. Além de que realizar o recebimento da denúncia da mesma natureza fiscal em face dos mandatos anteriores, poderia inviabilizar a responsabilização, conforme o § 4º do artigo 86 da Constituição Federal, rejeitando assim a denúncia sobre esses aspectos específicos.

No entanto, concluiu que a denúncia apresentava indícios suficientes para ser recebida, uma vez que apontava condutas da ex-presidente que poderiam configurar crimes de responsabilidade. Cunha destacou que esses atos, se comprovados, poderiam infringir a Lei nº 1.079/50, especificamente nos itens que tratam de infrações à lei orçamentária:

Dentre esses requisitos materiais, estão o apontamento de uma ou mais condutas da DENUNCIADA tipificada(s) como crime de responsabilidade e a indicação da participação direta dela no(s) ato(s), em tese, praticado em desconformidade com as normas previstas na lei específica. (Câmara dos Deputados, 2015, p. 17).

Por fim, Cunha recebeu a denúncia de forma parcial, alegando que seria assegurado que a ex-presidente teria a oportunidade de se manifestar e exercer seu direito à ampla defesa e ao contraditório, antes que o processo seguisse para a Comissão Especial responsável pelo *impeachment*.

Diante da aceitação da denúncia para o início do processo de *impeachment*, Dilma Rousseff consignou sua defesa por meio da Advocacia Geral da União (AGU) e centrou-se em alguns elementos fundamentais e argumentos legais. Um dos principais argumentos foi a alegação de que o *impeachment* era politicamente motivado, sem base legal suficiente para justificar a remoção da presidente do cargo. A defesa sustentou que as chamadas "pedaladas fiscais" e a edição de decretos de crédito suplementar, atos que embasaram o pedido de *impeachment*, não configuravam crimes de responsabilidade conforme definido na Constituição.

Segundo a AGU (2016), o artigo 85 da Constituição Federal, a Lei nº 1.079/1950 deveria definir os crimes de responsabilidade, pois apenas condutas previamente tipificadas em lei podem ser consideradas crimes de responsabilidade da Presidenta da República, seguindo o princípio do *nullum crimen sine lege* (não há crime sem lei). A AGU também enfatizou que somente atos praticados diretamente pela Presidenta poderiam ser qualificados como tais, excluindo atos de outros órgãos ou agentes públicos. Além disso, para que um ato seja considerado crime de responsabilidade, deveria ter ocorrido um atentado direto à Constituição, e não apenas uma infração normativa. A tipificação deve se restringir a atos realizados no exercício das funções e durante o mandato da Presidenta, excluindo atos anteriores ou fora do contexto do mandato. Finalmente, a AGU argumentou que apenas atos dolosos são passíveis de serem considerados crimes de responsabilidade, pois, condutas meramente negligentes não são suficientes para justificar justa causa e consequentemente um processo de *impeachment*.

Ademais, a defesa baseou-se na Lei nº 1.079/1950, nos artigos 4º e 10, que tratam dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República. A defesa destacou que as ações de Dilma, como as "pedaladas fiscais" e a edição de decretos de crédito suplementar, não se enquadravam nas definições desses crimes conforme especificado nesses artigos:

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;

(...)

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

- 1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3 - Realizar o estorno de verbas;
- 4 - Infringir , patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.
- 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;
- 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;
- 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
- 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (BRASIL,1988).

Outro ponto importante abordado foi a legalidade das práticas financeiras. A AGU argumentou que as pedaladas fiscais eram práticas comuns e aceitas anteriormente, não sendo consideradas ilegais até aquele momento. Além dos argumentos legais, a defesa destacou que o processo de *impeachment* violava direitos fundamentais, como o direito ao devido processo legal e à ampla defesa. A AGU questionou a imparcialidade dos julgadores, argumentando que o processo havia se tornado um instrumento de vingança política, ao invés de um julgamento justo.

1.4. Os mandados impetrados por Dilma Rousseff e suas decisões

Ao longo do processo de *impeachment*, a defesa de Dilma Rousseff buscou diversas estratégias para contestar a legalidade dos procedimentos adotados pela Câmara dos Deputados. Um dos principais esforços da defesa foi a impetração de Mandados de Segurança (MS) no STF, com o objetivo de invalidar atos do Poder Legislativo.

José Eduardo Cardozo, advogado da ex-presidenta, impetrou o Mandado de Segurança nº 34.193/DF, fundamentando que os elementos utilizados por Eduardo Cunha ao admitir parcialmente a denúncia na Câmara dos Deputados, não observou que a falta de indícios de autoria apresentados reforça a presunção de desvio de finalidade no processo.

Nos Mandados de Segurança nº 34.371/DF e nº 34.441/DF, a defesa questionava a validade dos atos que levaram à destituição de Dilma, tendo em vista a ausência de pressupostos jurídicos indispensáveis para uma decisão válida, justa e legítima, além de apontar supostos desvios de poder no processo. a defesa contestava aspectos específicos do processo de *impeachment*, como a tipificação dos crimes e o ato de pronúncia, alegando que o relator no Senado teria adotado uma classificação jurídica diferente da contida na denúncia aprovada pela Câmara dos Deputados.

O MS nº 34.441 a defesa contestava aspectos específicos do processo de *impeachment*, como a tipificação dos crimes e o ato de pronúncia, alegando que o relator no Senado teria adotado uma classificação jurídica diferente da contida na denúncia aprovada pela Câmara dos Deputados e sustentou que o processo de *impeachment* estaria contaminado por vícios que comprometeriam sua legalidade e constitucionalidade. Em ambos os casos, em decisão monocrática, o ministro Teori Zavascki, relator original, indeferiu os pedidos de liminar em 2016.

Em síntese, o ministro Teori Zavascki em sua decisão entendeu que uma das circunstâncias que limita o controle jurisdicional do processo de *impeachment* é a natureza da demanda, isto é, o fato de o processo tratar de crime de responsabilidade contra o presidente da República não é da competência do STF, pois seria de competência do Poder Legislativo, de acordo com o artigo 86 da Constituição de 1988. Na decisão extraída o relator disse que:

O juiz constitucional da matéria é o Senado Federal, que, previamente autorizado pela Câmara dos Deputados, assume o papel de tribunal de instância definitiva, cuja decisão de mérito é insuscetível de reexame, mesmo pelo Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança nº 34.441/DF, 2016, p. 35).

Nesse sentido, destacou que o Senado Federal, autorizado pela Câmara dos Deputados, atua como tribunal final cuja decisão não pode ser revista pelo STF. Zavascki também enfatizou que uma intervenção judicial no mérito da questão poderia comprometer o artigo 86 da Constituição, já que os julgamentos no Senado são orientados por valores políticos, diferentes dos aplicados pelo Judiciário.

No entendimento do relator, a ação impetrada por Dilma Rousseff tratou-se de um tema complexo sobre os limites da intervenção judicial e ainda diversas controvérsias que o texto da legislação versa sobre os crimes de responsabilidade Lei nº 1.079/50, seguindo o mesmo entendimento firmado na ADPF 378, mas concluiu que uma intervenção judicial só seria justificada se houvesse uma clara ameaça à democracia e ao Estado de Direito, o que não foi demonstrado pela defesa da ex-presidenta. Por isso, Zavascki indeferiu a liminar.

A questão da justa causa é central quando se trata de crimes de responsabilidade. A justa causa implica que deve haver elementos concretos que justifiquem a abertura do processo de *impeachment*. O STF pode ser chamado a avaliar se as provas apresentadas são suficientes para fundamentar a acusação. Se a denúncia carecer de elementos objetivos ou se o processo for utilizado de forma abusiva, o STF pode intervir para proteger os direitos do acusado, evitando que questões políticas comprometam a legalidade do processo.

No caso do *impeachment* de Dilma Rousseff, especificamente no acórdão do Mandado de Segurança nº 34.371/DF apresentou elementos que fundamentam a argumentação de que o STF não era competente para julgar o *impeachment*, além de discutir a justa causa e os crimes de responsabilidade. A decisão enfatizou que o *impeachment* é um processo legislativo, regido por normas específicas que conferem ao Senado Federal a competência exclusiva para julgar o Presidente da República em casos de crimes de responsabilidade. O STF, não poderia intervir em processos que envolvem a soberania do Parlamento, exceto em situações excepcionais que não se aplicam ao caso em questão, alinhando-se ao princípio da separação dos poderes consagrado no artigo 2º da Constituição Federal, “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988).

Em relação à justa causa, o acórdão discutiu a necessidade de que as acusações contra a presidente fossem fundamentadas em fatos que configurassem efetivamente crimes de responsabilidade, conforme definido no artigo 85 da Constituição, que diz:

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).

Seguindo, a análise do acórdão a defesa argumentou que a interpretação da lei deveria ser restritiva, pois a falta de uma definição clara do que constitui crime de responsabilidade tornaria impossível a condenação da ex-presidente. A defesa também alegou que o artigo 11 da Lei nº 1.079/1950 não foi recepcionado pela Constituição de 1988, e que as condutas imputadas à presidente não poderiam ser consideradas crimes de responsabilidade, sendo motivadas por razões políticas e não por infrações legais. Com isso, a defesa requereu a nulidade do processo de impeachment, enfatizando a necessidade de garantir a legalidade do procedimento e impugnando a Resolução nº 35/2016.

A decisão por fim então concluiu que, diante da falta de justa causa e da inadequação das acusações apresentadas, o STF não poderia intervir no processo de *impeachment*, reafirmando a autonomia do Senado Federal para decidir sobre a matéria. Em suma a decisão de Moraes, concluiu que não havia provas de desvio de finalidade ou erros de procedimentos que pudessem justificar a anulação do processo, concluindo que os atos cometidos pela ex-presidente foram recepcionados pela Constituição e enquadrados dentro dos procedimentos previstos na Lei nº 1.079/1950. Dessa forma, a decisão reafirmou a impossibilidade de o STF substituir o mérito das decisões políticas tomadas no contexto do *impeachment*.

2. RESPONSABILIZAÇÃO PRESIDENCIAL E O PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

Com base no processo de destituição presidencial de Dilma Rousseff, é fundamental compreender os elementos que dão origem a esse tipo de procedimento, assim como os limites jurídicos e as questões que podem levar à destituição do chefe do Poder Executivo, uma vez que o processo de *impeachment* no Brasil é um mecanismo previsto na Constituição Federal de 1988, onde o “Presidente da República poderá sujeitar-se à

excepcional medida de perda do mandato por infração político-administrativa desde que preenchidos determinados requisitos” (SERRANO, 2021). E, dentro das delimitações dada pela súmula vinculante nº 46 do STF, está a lei 1.079/50 que pressupõe os crimes de responsabilidade e disciplina o processo e o julgamento de *impeachment*.

Silva (1994, p. 478) aborda que o *impeachment* deve ser visto um mecanismo de controle político, ressaltando a importância do devido processo legal e da ampla defesa durante o procedimento, devendo o Judiciário garantir que os direitos do acusado sejam respeitados. Assim Alexandre de Moraes, entende que o STF e o Senado Federal, ao exercerem controle jurisdicional sobre os atos do processo, garante que esses direitos sejam observados:

A constituição, ao determinar que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da República, independentes e harmônicos, adotou a doutrina constitucional norte-americana do check and balances, pois ao mesmo tempo que previu diversas e diferentes funções estatais para cada um dos Poderes, garantindo-lhes prerrogativas para o bom exercício delas, estabeleceu um sistema complexo de freios e contrapesos para harmonizá-los em prol da sociedade. Assim, poderá o Poder Legislativo sustar a executoriedade de lei delegada editada pelo Chefe do Poder Executivo que exorbite os limites constitucionais (CF, art. 49, V); o Senado Federal processará e julgará o Presidente da República em crimes de responsabilidade (CF, art. 52, I). (MORAES, 2003, p. 141).

Portanto, nesse contexto a Constituição atribui ao Congresso Nacional a competência para processar e julgar o Presidente da República por crimes de responsabilidade. A Câmara dos Deputados é responsável pela admissibilidade da denúncia, necessitando de um *quórum* qualificado de 2/3 dos seus membros para autorizar a instauração do processo. O Senado Federal, por sua vez, atua como tribunal de julgamento, decidindo em última instância sobre a condenação ou absolvição do Presidente.

Segundo a lei de crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas que podem ser cometidas por altos funcionários do governo, incluindo o Presidente da República, eventualmente levando ao processo de *impeachment*. A Lei nº 1.079/50, conhecida como a Lei dos Crimes de Responsabilidade, detalha essas infrações e estabelece os procedimentos para o julgamento e punição dos envolvidos.

De acordo com a Lei nº 1.079/50, o artigo 4º elenca que os crimes de responsabilidade são aqueles atos que atentam contra a Constituição Federal:

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, 1988).

Portanto, dentre as classificações, a título de exemplo, os crimes contra a probidade na administração, abrange atos que importem em dilapidação do patrimônio nacional, o uso indevido de bens, rendas ou serviços públicos para proveito próprio ou de outrem, e ações incompatíveis com a dignidade, honra e decoro do cargo. Os crimes contra a lei orçamentária incluem a infração de dispositivos da lei orçamentária e a abertura de crédito sem fundamento na lei ou sem observância das prescrições legais. Portanto, segundo a interpretação literal do artigo 86 da Constituição, o processo de *impeachment* nesses casos deve ser conduzido pelo Poder Legislativo.

No que se refere à natureza dos crimes de responsabilidade há um entendimento amplo sobre as possibilidades de como seria a condução do processo de *impeachment*. Miranda (1967, p. 138) argumenta que esses crimes deveriam ser tratados como figuras delituais penais, enquanto a natureza do *impeachment* é predominantemente política. E, considera ainda que o uso do termo '*impeachment*' seria inadequado, apontando que a controvérsia reside na tipificação dos crimes de responsabilidade, podendo ser analisados e julgados com base nas normas e princípios dos crimes penais comuns, que possuem um caráter mais técnico e jurídico. Além disso, o julgamento no processo de *impeachment* poderia ser influenciado por questões políticas, e não apenas legais.

Por outro lado, Brossard (1992, p. 138) vê o *impeachment* como um processo essencialmente político, voltado para responsabilizar o Presidente da República, e não como um processo penal. Segundo esse entendimento, a natureza política do *impeachment* é respaldada pela Constituição, e o Judiciário deve respeitar essa característica, intervindo apenas em casos de violação de direitos fundamentais. Ainda há o entendimento de que o *impeachment* possui uma natureza mista, sendo tanto política quanto criminal. Sá Filho (1959) enfatiza que, embora a fase inicial seja política, a sanção imposta pode ter repercussões de natureza penal.

Ainda dentro dos mecanismos do processo de configuração de crimes de responsabilidade, está o papel do TCU que auxilia na identificação e comprovação de crimes contra a lei orçamentária. Ao auditar e fiscalizar as contas do governo federal, o TCU verifica

a conformidade dos gastos públicos com a legislação vigente. Relatórios do TCU, como os que embasaram o processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, apontaram irregularidades na abertura de créditos suplementares sem a devida autorização legislativa. Essas irregularidades forneceram ao Congresso Nacional a base necessária para exercer sua função de fiscalização e responsabilização, levando à formulação de denúncias de crimes de responsabilidade e à determinação da justa causa para a aceitação dessas denúncias.

Em síntese, a discussão sobre o processo de *impeachment* revela sua natureza complexa e multifacetada, combinando elementos políticos e jurídicos. A diversidade de perspectivas destaca como o impeachment é tanto um mecanismo de controle político quanto um processo que pode envolver implicações legais, refletindo a necessidade de um equilíbrio entre as dimensões política e jurídica na sua condução e aplicação.

3. LIMITES JURÍDICOS NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Quanto às controvérsias sobre os limites jurídicos do STF, a questão central reside na essência da decisão do Tribunal. Após a votação do *impeachment*, Dilma Rousseff foi destituída do cargo de Presidente da República, mas seus direitos políticos não foram automaticamente revogados, o que significa que ela não foi declarada inelegível para futuras eleições. Essa decisão do Senado Federal gerou debates sobre a constitucionalidade da separação das penalidades, levantando a expectativa de que o STF poderia intervir.

Moraes (BRASIL, 2016, p. 35) em sua decisão argumentou que a Constituição brasileira, alinhada com a abordagem dos Estados Unidos e da maioria dos sistemas presidenciais latino-americanos, não prevê a perda dos direitos políticos como uma penalidade automática associada ao *impeachment*. Nesse sentido, o *impeachment* seria entendido como uma medida para a destituição do cargo, enquanto a inelegibilidade para futuros cargos públicos seria tratada separadamente, passível de aplicação apenas em caso de condenação criminal ou outra decisão judicial específica, sendo de competência exclusiva para julgar o Presidente da República por crimes de responsabilidade é atribuída ao Senado Federal pelo artigo 52 da Constituição:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (BRASIL, 1988).

Embora, mesmo que o STF tivesse a competência para garantir a constitucionalidade dos atos dos outros poderes, o Tribunal entendeu que ao interferir em decisões políticas, como o *impeachment*, poderia gerar conflito entre os poderes. A Corte já havia estabelecido que questões internas do Congresso Nacional, especialmente de natureza política, não seriam passíveis de revisão judicial, salvo em casos de flagrante desrespeito à Constituição, o que não foi considerado na decisão do Senado sobre os direitos políticos de Dilma Rousseff.

Por fim, a interpretação de que a pena de perda dos direitos políticos não seria obrigatória em todos os casos de *impeachment*, mas sim uma possibilidade a ser decidida pelo Senado, foi considerada válida pelo STF. Essa leitura, ainda que controversa, foi respeitada como uma prerrogativa do Legislativo. A decisão do Senado de não cassar os direitos políticos de Dilma Rousseff permaneceu intacta.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, embora envolto em um contexto jurídico complexo, revelou nuances significativas relacionadas à questão da justa causa. As chamadas "pedaladas fiscais", ainda que tenham sido práticas adotadas em governos anteriores, foram tipificadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente no Artigo 10, que estabelece que a realização de despesas sem a devida autorização legislativa configuraria infração à lei orçamentária, como já evidenciado.

Essa tipificação foi relevante no processo de *impeachment*, pois, ao editar decretos que abriram créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, Dilma Rousseff não apenas violou a legislação vigente, mas também agiu com dolo, uma vez que tinha conhecimento das implicações legais de suas ações. Portanto, nesse caso a competência para julgar o processo de *impeachment* seria atribuída ao Senado, conforme o Artigo 52, que estabelece que compete ao Senado processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade justificando a abertura do processo de *impeachment*.

A interpretação de Hans Kelsen (KELSEN, 1998) sobre a validade das normas jurídicas, ao ser analisada em relação à sua aplicação prática, demonstra que a validade de uma norma está intrinsecamente ligada à sua eficácia. Ao tipificar as condutas que configuram infrações, a legislação fornece os elementos necessários para caracterizar a justa causa no *impeachment*, sendo clara ao estabelecer as consequências para atos que violam a lei orçamentária.

Nesse sentido, ao reiterar a eficácia do artigo 85 da Constituição Federal, que trata dos atos atentatórios contra a Constituição, fica evidente que a definição desses crimes é regulamentada por lei especial, conforme previsto em seu parágrafo único. Assim, concluiu-se que a Lei de Crimes de Responsabilidade nº 1.079, especialmente nos artigos 10, item 6, e artigo 11, item 2, atende à tipificação imputada à ex-presidente no caso das "pedaladas fiscais". A referida lei define de forma clara os crimes de responsabilidade presidencial, enquadrando as condutas da ex-presidente como passíveis de responsabilização.

Na esteira judiciária, o STF, ao longo do processo, reafirmou que o *impeachment* não possui natureza penal, mas sim político-administrativa. Essa distinção implicou no entendimento de que o *impeachment* seria um mecanismo de responsabilização política, e não um instrumento de punição criminal, não sendo matéria de perda automática de direitos políticos futuros de Dilma Rousseff.

Embora haja um entendimento doutrinário de que o STF poderia ter agido com uma interpretação mais ampla sobre o tema, em razão da instabilidade política e da possibilidade de precedentes que pudessem culminar na especulação de um golpe político e, posteriormente, na insegurança do Estado democrático de direito, Ernani Carvalho destaca que:

a judicialização da política é um processo que se alimenta de interesses econômicos e sociais centrais, que, por sua vez, estruturam o sistema político. (...) Grupos de interesse passam a considerar e/ou utilizar a possibilidade de veto dos tribunais para a realização de seus objetivos (CARVALHO, 2004, p. 118).

Sendo assim, esses limites jurídicos levam a atuação de Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, qual foi um elemento-chave nessa discussão, o aproveitamento da instabilidade política e as brechas legais para iniciar e conduzir o processo de *impeachment*, levantando a suspeita de que o *impeachment* de Dilma Rousseff teria sido motivado por interesses pessoais e políticos, mais do que por uma real preocupação com a legalidade e a moralidade das ações da ex-presidente. Essa dinâmica evidencia a intersecção entre o direito e a política, onde a aplicação da lei pode ser influenciada por interesses individuais e contextos políticos, comprometendo a justiça e a equidade no tratamento das condutas dos governantes.

Diante do contexto acima, não poderia deixar de ser analisado a linha da moralidade, sob a perspectiva Dworkin (1977, p.22, 25) a interpretação da lei, poderia ter sido considerado os princípios morais e a justiça. Dworkin defende que a aplicação do direito não deve ser meramente técnica, mas deve levar em conta os valores subjacentes que sustentam o sistema

jurídico. Dessa maneira, a utilização das “pedaladas fiscais” como justificativa para o *impeachment* de Dilma retrata as consequências de uma instabilidade do Estado Democrático de Direito no país, especialmente considerando que tais práticas imputadas a ex-presidenta não haviam sido alvo de impeachment em governos anteriores, sugerindo a aplicação desigual da lei, que pode ser interpretada como uma manobra política.

Em conclusão, o *impeachment* de Dilma Rousseff, embora fundamentado em aspectos jurídicos, que reforçaram a pertinência de justa causa, previsto na Constituição e lei infraconstitucional. O processo de *impeachment* também revelou uma série de questões éticas e políticas que desafiaram a interpretação da lei e a aplicação da justiça. A análise da justa causa, a tipificação das pedaladas fiscais, a atuação do STF e a condução do processo por Eduardo Cunha destacam a complexidade desse cenário, que vai além da mera legalidade, envolvendo também considerações éticas e políticas profundas, que ainda refletem nos dias atuais e podem influenciar o futuro da democratização no país.

5. REFERÊNCIAS

ASMETRO-SI. **Qual é o papel do TCU e de seus procuradores no impeachment**. Por Secretaria Geral, 26 ago. 2016. Disponível em: <https://asmetro.org.br/portalsn/2016/08/26/qual-e-o-papel-do-tcu-e-de-seus-procuradores-no-impeachment/>. Acesso em: 15 de julho de 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ata da 378ª Sessão da Câmara dos Deputados**, Deliberativa Ordinária, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 3 de dezembro de 2015. Presidência dos Srs.: Eduardo Cunha, Presidente; Beto Mansur, 1º Secretário; Felipe Bornier, 2º Secretário; Carlos Manato; Edinho Bez.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 2º.

BRASIL. **Defesa Advogado Dilma Rousseff José Eduardo Cardozo** encaminhada ao Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal. Disponível em: <https://dilma.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Defesa-Dilma-Senado.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2024

BRASIL. Diário Oficial da União. Seção 1, Edição Extra, 31 ago. 2016. **RESOLUÇÃO Nº 35, DE 2016**. Dispõe sobre sanções no Processo de Impeachment contra a Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, e dá outras providências. p. 1.



BRASIL. **Processo de impeachment: Senado e Judiciário**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=85>. Acesso em: 15 de julho de 2024.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 abr. 1950. Seção 1, p. 1314.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.193**. Distrito Federal, de 7 de dezembro de 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, n. 266, 12 dez. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/3EH1t7F>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.371**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em **Mandado de Segurança nº 34.441-DF**. Impetrante: Dilma Vana Rousseff. Impetrados: Presidente do Senado Federal e Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Brasília, 29 de setembro de 2016. DJE nº 226, 21 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental 378 Distrito Federal**, ADPF nº 378, Relator Min. Edson Fachin. 17 dez. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 46**. A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União. Publicação: Diário da Justiça Eletrônico, 17 abr. 2015.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem**. Revista de Sociologia Política, n. 23, p. 118, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ata da 378ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Ordinária, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária**, da 55ª Legislatura, em 3 de dezembro de 2015. Presidência dos Srs.: Eduardo Cunha, Presidente; Beto Mansur, 1º Secretário; Felipe Bornier, 2º Secretário; Carlos Manato; Edinho Bez.

COSTAS, Ruth. **Entenda a polêmica por trás das 'pedaladas fiscais'**. BBC Brasil, São Paulo, 7 out. 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-34407336>. Acesso em: 30 maio. 2024.

CORRÊA, Alessandra. **Impeachment é 'vingança' de Cunha e mais um golpe à imagem do país, dizem brasilianistas**. BBC Brasil, Winston-Salem (EUA), 4 dez. 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151204_brasilianistas_impeach_a_c_tg. Acesso em: 6 ago. 2024.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.



KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MADEIRA, Raquel de Carvalho. **A judicialização da comissão do impeachment no Senado**. 2018. [s.l.], Instituto Legislativo Brasileiro, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594238/TCC_Raquel%20Madeira.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em: 12 de julho 2024.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a EC1/1967**. 2ª Ed. São Paulo: RT, 1973. v. III, p. 138.

PINTO, Paulo Brossard de S. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 138.

SÁ FILHO, Francisco. **Relação entre os Poderes do Estado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, [ano de publicação]. p. 478. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/74288/curso_direito_constitucional_silva_40.ed.pdf. Acesso em: 01 de agosto de 2024.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coords.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: **Direito Administrativo e Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-2/impeachment>. Acesso em: 02 de julho de 2024.

Lima Tunes, A. C. (2023). **A judicialização da política nos casos de impeachment sob a análise do presidencialismo de coalizão**. Caderno Virtual, 1(55). Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/6841>. Acesso em: 18 de julho de 2024.

Contatos: jessicaluzsouza@live.com e alessandro.soares@mackenzie.br.