

## ASPECTOS DA DISCRICIONARIDADE DO IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

KAMILA NASCIMENTO<sup>1</sup>; Caroline Bianca Graeff<sup>2</sup>; Daniel de Mendonça<sup>3</sup>

<sup>1</sup>*Universidade Federal de Pelotas – kamiladonascimento@gmail.com*

<sup>2</sup>*Universidade Federal de Pelotas – carolinegraeff@gmail.com*

<sup>3</sup>*Universidade Federal de Pelotas – ddmendonca@gmail.com*

### 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um Estado democrático de direito cujo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos. A função de representação, contudo, não se exerce de modo meramente discricionário, mas sim, através dos preceitos da carta constitucional brasileira e de outros textos legais que tem por função garantir que o poder seja não apenas exercido em nome do povo, mas principalmente em seu benefício. Entretanto, a legislação por si só não garante seu cumprimento e é com vista à hipótese contrária, ou seja, com vistas ao descumprimento das regras, que a constituição prevê também o direito de afastar do cargo político o representante que descumprir com a lei, através do processo que conhecemos por impeachment.

Diferentemente de um crime comum, o impeachment é um processo instaurado e sentenciado na alçada do poder legislativo e, por essa razão, diz-se tratar de um processo mais político que propriamente jurídico. Isto não significa de modo algum que a decisão legislativa se confunda com uma decisão discricionária. Diversamente de um processo de revogação do mandato que depende apenas da simples vontade do mandante (nesse caso do povo) e que pode se dar a qualquer tempo, o processo de impeachment depende de motivação legal, ou seja, ele pressupõe a prática de um crime de responsabilidade e os representantes legais que intentam conduzí-lo precisam agir necessariamente conforme a lei.

Neste trabalho objetivamos demonstrar como, a despeito do que dissemos, o processo de impeachment instaurado contra a Presidente Dilma Rousseff (PT) está permeado por um caráter discricionário, apenas mascarado por uma argumentação jurídica e por um processo de impeachment constitucionalmente previsto e conduzido por um rito legal.

Como salientamos, o processo de impeachment é político, no sentido de tramitar no Congresso Nacional e ser, portanto, julgado por pares políticos, mas possui um arcabouço jurídico e legal que embasa o procedimento e legitima o mesmo perante a sociedade. Logo, podemos falar em uma dupla face do processo de impeachment: argumentação legal e seu processo político. Nossa hipótese é de que a face jurídica do processo tem sido destacada com o intuito de encobrir a face política que tem sido conduzida de modo discricionário. Tal discricionariedade está encoberta por um arcabouço jurídico o qual faz parecer que o processo é conduzido de forma neutra e imparcial, e que os congressistas estão julgando meramente os pretensos crimes fiscais cometidos pela presidente. Nós argumentamos, ao contrário, que não há julgamento político neutro e imparcial, e que é justamente por esta razão que nenhum representante político, pode, de modo discricionário, decidir sobre o futuro de seus representados sem observar a lei.

## 2. METODOLOGIA

Para a realização da análise pretendida desenvolver-se-á uma revisão bibliográfica acerca do processo de impeachment, demonstrando-se as bases legais em que ele se apoia e a legislação utilizada para este processo específico. Posteriormente, se realizará uma análise de conteúdo buscando-se identificar os elementos discricionários presentes no transcorrer dessa fase inicial, utilizando-se como fonte as explanações proferidas pelas Comissões Especiais das duas casas, as quais admitiram o processo de Impeachment, o parecer dos relatores e o parecer final desta própria Comissão, bem como os debates ocorridos pelos Congressistas na Câmara e no Senado Federal durante as sessões que compuseram esta primeira etapa do processo.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em agosto de 2015 os juristas Hélio Pereira Bicudo e Janaina Conceição Pachaoal impetraram uma denúncia junto à Câmara dos Deputados solicitando o impeachment da presidente Dilma Rousseff. Recebida pelo então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, a denúncia passou pela análise de uma Comissão Especial e em 17 de abril o plenário da Câmara dos Deputados votou e aprovou a admissibilidade do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff. O processo passou então à análise do Senado Federal. A Comissão Especial instaurada nesta casa votou pelo prosseguimento do processo e o plenário do Senado, da mesma forma, admitiu o a instauração do mesmo, afastando a Presidente do cargo por 180 dias, prazo para que o processo contra ela seja finalizado, julgando, em caráter definitivo, sobre seu retorno ou afastamento permanente. Atualmente, o processo encontra-se no Senado Federal em fase de instrução e aguardando este julgamento final.

Todo este procedimento está baseado na Constituição Federal, nos artigos 85 e 86, bem como na Lei nº 1.079/50, chamada de Lei do impeachment, os quais estabelecem os crimes de responsabilidade aos quais estão submetidos o Presidente da República e o procedimento a ser realizado no julgamento desses crimes. Além deste arcabouço legal, coube ao STF em sessão realizada em dezembro de 2015 estabelecer alguns aspectos referentes ao rito do processo no Congresso, tais como a formação das Comissões Especiais e o poder do Senado em recusar a instauração do impeachment mesmo após a aprovação da Câmara, o que de fato não ocorreu, pois o Senado ratificou a decisão da Câmara e efetivou a instauração do processo.

Toda esta estrutura jurídica está na base do processo de impeachment instaurado contra a Presidente Dilma Rousseff. Frente a estes aspectos destacamos que o mesmo não pode ser considerado um golpe pois instaurado frente aos preceitos legais cabíveis. Contudo, não podemos, sob a égide legal, encobrir a discricionariedade que perpassa todo o procedimento.

Observa-se nesta primeira fase do processo, nos julgamentos para instauração do impeachment realizados tanto na Câmara quanto no Senado, que aspectos discricionários determinaram a escolha dos votos dos legisladores que não objetivaram votar em razão do entendimento de haver sido cometido crime de responsabilidade, mas baixaram seus votos discricionariamente e muitas vezes em aspectos que nem ao menos possuem relação com o processo. Analisando-se os discursos proferidos pelos Deputados no dia da votação pela admissibilidade do impeachment observa-se que grande parte dos parlamentares

que votaram na sessão nem ao menos citaram o crime de responsabilidade na hora de embasar seus votos.

Da mesma forma, os próprios argumentos adotados na denúncia feita pelos juristas também não podem ser observados esquecendo-se de clarear aspectos discricionários envolvidos na abordagem. A denúncia se baseia na aferição pela Presidente dos crimes previstos nos incisos V, VI e VII do artigo 85 da CF/88 e artigo 4º da Lei 1.079/50, nos incisos V e VI - improbidade administrativa; contra a lei orçamentária; e o descumprimento das leis e das decisões judiciais. Os artigos 9º, 10º e 11º da mesma Lei estabelecem, respectivamente, quais seriam os crimes de improbidade administrativa, contra a Lei Orçamentária e contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos.

Cumpre observarmos que o aspecto discricionário já se encontra presente na imputação dos crimes à Presidente Dilma Rousseff. Além dos aspectos subjetivos inerentes ao próprio arcabouço legal utilizado, como o argumento vago de que a Presidente teria procedido de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo, importante destacar para o âmbito deste artigo, que os crimes previstos no artigo 10º da lei 1.079/50, os quais embasam a denúncia das chamadas “pedaladas fiscais”, foram cometidos de forma reiterada por nossos Presidentes desde a década de 90.

Este instituto corresponde à prática de, propositalmente, atrasar o repasse de dinheiro aos bancos (Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)) com o fim de melhorar artificialmente as contas federais. Seria como um empréstimo ou um adiantamento ao Banco Central. O governo ao atrasar esse repasse mantém dinheiro em caixa e passa a impressão de que as contas estão melhor do que realmente se encontram.

Sem adentrar na discussão se as pedaladas fiscais seriam consideradas crimes se encaixando ou não no conceito de operação de crédito previsto no artigo 10º supra mencionado, o que queremos ressaltar é que tanto Fernando Henrique Cardoso, quanto Luis Inácio Lula da Silva, e ainda o próprio Presidente interino Michel Temer, quando em substituição da Presidente Dilma Rousseff, assinaram a abertura de créditos suplementares e deixaram de lançar débitos referentes aos empréstimos que o Tesouro fez junto ao Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, de forma a equilibrar as contas públicas e fechar o orçamento. A alegação de que em 2015 o montante não repassado foi consideravelmente maior (no governo FHC o maior deficit foi de R\$ 918 milhões, no governo Lula de R\$ 750 milhões e no atual governo chegou a 3,6 bilhões) é verdadeira, contudo se considerado crime de responsabilidade, independente do valor, o mesmo deveria se processado e julgado igualmente em relação a todos os ex-presidentes.

Dessa forma, vê-se que os aspectos discricionários que permeiam o impeachment des caracterizam a neutralidade e justiça sobre a qual ele deve ser conduzido, demonstrando as falhas em um processo que mascara-se sobre uma face jurídica e constitucional.

#### 4. CONCLUSÕES

O processo de impeachment instaurado contra Dilma Rousseff (PT) em abril deste ano, não pode ser considerado golpe, como querem os defensores da Presidente, já que o mesmo foi impetrado, como deve ser, com base em denúncia de crime de responsabilidade, logo, desencadeado com base em argumentação legal. O que é menos evidente, é que o processo não tem sido conduzido de

forma neutra e imparcial, como outros querem fazer parecer, mas possui uma face de ampla discricionariedade. A grande problemática, contudo, é que a face discricionária do processo não se dá contra a lei, mas nas brechas da mesma. Deste modo, se não parece haver afronta democrática, em um processo de impeachment conduzido legalmente, o que parece é que o próprio instituto do impeachment possui falhas, e por isso pode ser usado contra a democracia, no sentido de que os representantes podem votar de modo discricionário e de acordo com suas próprias “consciências”, sem que necessariamente esta se alinhe com a dos representados nem represente uma convicção a respeito do cometimento de crime de responsabilidade. Nós defendemos que, para que o instrumento de impeachment seja corrigido, no sentido de tornar-se mais democrático, deve-se incluir em seu processo a consulta à população através de referendo para decidir se de fato a vontade dos representantes coincidiria com a vontade do povo. Ou, de outro modo, tratando-se o impeachment de um processo que só pode ser impetrado tendo em vista o possível cometimento de crime de responsabilidade, este deveria ser conduzido pelo judiciário de modo a se analisar efetivamente o cometimento do crime em questão e não poder ser decidido por meio de arranjos políticos ou opiniões discricionárias que não buscam a análise do mérito nem o respeito à vontade da população.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. CF 1988 (**Constituição da República Federativa do Brasil de 05 out. 1988**). Acessado em 23 jul. 2016. Online. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm);
- BRASIL. **Lei 1079, de 10 de abril de 1950**. Acessado em 23 jul. 2016. Online. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm);
- Denúncia de crime de Resposabilidade contra a Presidente Dilma Rousseff. Acessado em 23 jul. 2016. Online. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>;
- FOLHA DE SÃO PAULO. Manobras Fiscais na Caixa cresceram no Governo Dilma. 26 abr. 2015. Acessado em 26 jul. 2016. Online. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1621205-manobras-fiscais-na-caixa-cresceram-no-governo-dilma.shtml>
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos proferidos em Plenário. Acessado em 03/08/2016. Online. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?txOrador=&txPartido=&txUF=&dtInicio=17%2F04%2F2016&dtFim=17%2F04%2F2016&txTexto=impeachment&txSumario=&basePesq=plenario&CampoOrdenacao=dtSessao&PageSize=50&TipoOrdenacao=ASC&btnPesq=Pesquisar>