

A utilização do impeachment no Brasil: uma análise das denúncias por crime de responsabilidade do Presidente da República na vigência da Constituição Federal de 1988

DOUGLAS GOVEIA RECHIA¹;
ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO²

¹*Universidade Federal de Pelotas – douglas_rechia@hotmail.com*

²*Universidade Federal de Pelotas – albarret.sul@gmail.com*

1. INTRODUÇÃO

Processos de impeachment de Presidentes da república são fenômenos excepcionais na realidade política da maioria dos países ocidentais, seja por causa do trauma que tendem a causar, seja em razão da pesada maquinaria institucional que necessariamente mobilizam. Em razão da raridade da destituição de Presidentes da República por meio de impeachment no âmbito prático, o instituto no Brasil foi considerado por muito tempo irrealizável por diferentes autores como Paulo Brossard de Sousa Pinto (1965), Rosah Russomano (1976) e mais recentemente Manuel Gonçalves Ferreira Filho (2012). Esta tese, no entanto, pode ser considerada ultrapassada após o impedimento de dois Presidentes democraticamente eleitos após a última redemocratização no Brasil.

Não obstante, apesar da notória repercussão alcançada pelos pedidos de impeachment que resultaram na destituição dos ex-Presidentes Fernando Collor (em 29 de dezembro de 1992) e Dilma Rousseff (em 31 de agosto de 2016), pouca atenção é dada ao caminho percorrido pelas dezenas de denúncias por crime de responsabilidade que não lograram sequer passar pelo juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados desde a constituição de 1988. Desde o período pós-redemocratização até o ano de 2018, sob a presidência de Michel Temer, já haviam sido protocolados 193 pedidos de impeachment contra Presidentes da República.

O conteúdo dessas denúncias é igualmente ignorado, muito embora algumas dessas denúncias arquivadas elencassem fatos e fundamentos legais similares àqueles dos pedidos que foram recebidos pelos Presidentes da Câmara dos Deputados de então e que resultaram no impedimento dos ex-Presidentes. Com conteúdo e formas heterogêneas entre si, as denúncias por crime de responsabilidade são redigidas por diferentes atores que ora se identificam como cidadãos, ora como atores político-partidários, e podem ou não estar relacionadas a contextos políticos favoráveis ou desfavoráveis ao ocupante da chefia do Poder Executivo federal.

Assim, embora a relativa raridade da destituição de Presidentes da República por impeachment no Brasil não permita uma análise empírica apta a identificar padrões e, consequentemente, fundamentar eventuais previsões no funcionamento do instituto em futuros julgamentos, o mesmo não pode ser dito a respeito da vasta quantidade pedidos de impeachment protocolados perante a Câmara dos Deputados desde 1988.

O objetivo desta pesquisa é, a partir de elementos oriundos da análise empírica, contribuir para uma melhor compreensão sobre o instrumento do impeachment do Presidente da República no Brasil na vigência da Constituição Federal de 1988. O comportamento e as características dos atores responsáveis pelas denúncias por crime de responsabilidade, o conteúdo das mesmas, o

contexto político-institucional e eventuais resultados ou repercussões obtidos a partir dos pedidos de impeachment são fundamentais para tal análise.

2. METODOLOGIA

Por meio de uma pesquisa documental, far-se-á uma exposição das principais discussões que envolvem o instituto do impeachment no Brasil a fim de delinear seus aspectos institucionais mais relevantes. Em seguida, serão coletadas todas as denúncias por crime de responsabilidade dirigidas a Presidentes da república no Brasil desde a redemocratização em 1988 até o ano de 2018. Após a coleta do material, proceder-se-á a uma análise qualitativa para que se possa identificar, a partir de elementos endógenos e exógenos presentes nas denúncias, o modo como o instituto vem sendo utilizado pelos atores responsáveis pelos pedidos de impeachment no Brasil. A análise proposta deverá levar em conta os autores das denúncias, a presença ou ausência de vínculo partidário destes autores, a fundamentação das denúncias, seu período de interposição, a autoridade responsável pelo arquivamento ou recebimento na Câmara dos Deputados e eventuais desdobramentos posteriores.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente trabalho é oriundo da pesquisa que venho realizando com vistas a aperfeiçoar meu projeto de dissertação de mestrado. No momento atual o principal desafio que se coloca é operacionalizar os conceitos e classificações que serão utilizadas para que se faça a análise dos pedidos de impeachment e seus elementos endógenos e exógenos. Também tem-se buscado uma ampliação e atualização da bibliografia que trata sobre o impeachment, a fim de que o embasamento teórico do trabalho ganhe mais consistência.

Com base no que se verificou até agora, é possível dizer que o êxito de um pedido de impeachment do Presidente da República, entendido como a efetiva destituição do ocupante do cargo, depende de uma série de fatores institucionais e não institucionais que se somam em determinadas circunstâncias. É por esta razão que, dentre as mais de 190 denúncias por crime de responsabilidade protocoladas perante o Congresso de 1988 até 2018, apenas duas delas acabaram sendo recebidas na Câmara dos Deputados, processadas e julgadas pelo Senado Federal.

No entanto, embora a destituição de dois chefes do Poder Executivo federal num espaço de tempo menor que 30 anos pareça apontar para uma relativa facilidade com que Presidentes eleitos podem sofrer impeachment no Brasil, a evidente disparidade entre o número de denúncias e os casos de efetivo impedimento aventurem a existência de freios ao prosseguimento dos processos por crime de responsabilidade, especialmente no âmbito da Câmara dos Deputados, em que pese todos os elementos já mencionados que sugeriram a instabilidade da Presidência da República.

Vale ressaltar que, segundo redação dada pela Resolução nº 22 de 1992, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabeleceu, no seu artigo 218, §§ 2º e 3º que cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados deferir ou não o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade oferecida contra o Presidente da República. Embora exista previsão de eventual recurso ao Plenário da Câmara em caso de não recebimento pelo Presidente, não há, no Regimento Interno, regras que estabeleçam o procedimento para o julgamento desse recurso. Fato é que a decisão sobre o prosseguimento do processo de

impeachment depende grandemente de critérios adotados pelo Presidente da Câmara dos Deputados, os quais, embora possam fazer referências a regras jurídicas, são políticos (PINTO, 1965).

Não obstante estas constatações, os pedidos de impeachment se multiplicaram desde 1988 e, especialmente, desde o governo de Fernando Collor de Melo. O Presidente da República a receber o menor número de pedidos foi Itamar Franco, alvo de 4 denúncias por crime de responsabilidade, enquanto Dilma Rousseff foi alvo de 68 pedidos de destituição. O conteúdo desses pedidos é heterogêneo tanto em termos de fundamentação jurídica e fatos alegados como no que diz respeito aos autores das denúncias, o que torna desafiadora a tarefa de se encontrar um padrão de funcionamento para os pedidos de impeachment no Brasil, com exceção da constatação de que a extensa maioria dos pedidos são rejeitados pelos Presidentes da Câmara dos Deputados.

4. CONCLUSÕES

Acredita-se que uma análise detida dessas denúncias por crime de responsabilidade, associada a uma investigação acerca dos autores das mesmas e suas eventuais ligações político-partidárias, ao mesmo tempo levando em conta a conjuntura política mais ampla, pode lançar luz sobre as motivações políticas que levam à interposição de pedidos de impeachment de Presidentes da República. Com base nos dados obtidos, busca-se confirmar a hipótese de que o impeachment pode ser muito mais do que um instrumento destinado exclusivamente à destituição do ocupante de um cargo no Poder Executivo.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, Octavio. A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. **Relações Internacionais**, Lisboa , n. 52, p. 43-54, dez. 2016.

FAVER, Marcus. Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação. RDA – **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 319-343, jan./abr. 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. - 38 ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

NEVES, Marcelo. **Parecer**. Disponível em:
<http://www.vermelho.org.br/noticia/273806-1>, acessado em 21 de junho de 2019.

OUVERNEY, Assis Mafort. Reflexões sobre as regras do impedimento e seus impactos sobre a democracia: Brasil, Estados Unidos e Inglaterra em perspectiva comparada. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. spe, p. 98-113, Dec. 2016 .

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A., 1965.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1946**. 3º Edição revista e aumentada. Tomo III. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à Brasileira: instrumento de controle parlamentar?**. – Barueri, SP. Minha Editora, 2006.

ROSA, Alexandre Morais da. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-abr-15/limite-penal-julgamento-impeachment-dilma-virou-juizo-final>. Acessado em 18 de julho de 2017.

RUSSOMANO, Rosah. Dos poderes legislativo e executivo. Rio de Janeiro: Imprenta, 1976.

SALLUM JR, Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e,. O impeachment do Presidente Collor: a literatura e o Processo. **Lua Nova**, São Paulo, 82: 163-200, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 34^a Edição. MALHEIROS EDITORA LTDA. – São Paulo, 2012.