

IMPEACHMENT

A Origem e a Circulação do Modelo

MAURIZIO OLIVIERO
JACOPO PAFFARINI

IMPEACHMENT
A Origem e a Circulação do Modelo



Rua Itupava, 118 - Alto da Rua XV, CEP 80045-140 Curitiba – Paraná
Fone: (41) 3075.3238 • Email: alteridade@alteridade.com.br
www.alteridade.com.br

Conselho Editorial

Carlos Luiz Strapazzon
Claudia Rosane Roesler
Daniela Cademartori
Fabiano Hartmann Peixoto
Guido Aguila Grados
Ingo Wolfgang Sarlet
Isaac Reis

Jairo Enrique Herrera Pérez
Jairo Gilberto Schäfer
José Antonio Savaris
Marcos Garcia Leite
Luis Alberto Petit Guerra
Paulo Márcio Cruz
Zenildo Bodnar

049

Oliviero, Maurizio
Impeachment: a origem e a circulação do modelo / Maurizio
Oliviero, Jacopo Paffarini; tradução de Leonardo Almeida Lage –
1.ed. – Curitiba: Alteridade Editora, 2019.
271p.; 21cm

ISBN 978-85-65782-48-7

1. Impeachment. 2. Presidencialismo – Brasil. 3. Separação
de poderes. I. Paffarini, Jacopo. II. Título.

CDD 351.081(22.ed)
CDU 342.52

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Catalogação: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9/626
Capa e diagramação: Jonny M. Prochnow
A capa contém objetos gráficos da Freepik.com

PREFÁCIO

Contextualização da temática no Brasil

No Brasil o sistema presidencialista de governo se iniciou com a primeira Constituição republicana, de 1891, consagrando a cláusula da irresponsabilidade política do Presidente da República perante o Poder Legislativo, de modo que o Presidente não deve sofrer ingerências do Parlamento em seu cargo e só excepcionalmente pode ser julgado pelo Parlamento pelo *impeachment*. Trata-se de um corolário do princípio da separação de poderes aplicado ao presidencialismo.

Vale destacar que no presidencialismo existe uma distância maior entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo se comparado ao parlamentarismo e, conseqüentemente, um processo de *impeachment* para a cassação de um chefe de governo é muito mais traumático do que a remoção de um chefe de governo no parlamentarismo mediante uma moção de desconfiança, sinal do maior peso representativo do Presidente em comparação ao Primeiro-Ministro.

Apesar de não ser apenas o Presidente da República que possa ser submetido ao processo de *impeachment*, pois também prefeitos, governadores, ministros de Suprema Corte, procurador-geral da República, ministros de Estado, secretários de Estado, esse processo é naturalmente mais notabilizado quando atinge o Presidente. Na história da República brasileira processos de *impeachment* já foram abertos contra os Presidentes Getúlio Vargas (o processo foi aberto, mas o pedido foi rejeitado em

1954), Carlos Luz (Presidente por apenas 03 dias, o pedido de impeachment foi aberto e julgado em 1955, tendo sido destituído do cargo), Café Filho (o seu pedido de impedimento é aberto e aprovado no mesmo dia em 1955), Fernando Collor (que renunciou ao cargo após o processo de *impeachment* ganhar força no Congresso Nacional) e Dilma Rousseff (que em 2016 foi condenada à perda de seu cargo). Desde a redemocratização do Brasil a regra é que o presidente eleito seja alvo de impugnação do próprio mandato com vários pedidos de *impeachment*, a maioria termina arquivado, como ocorreu com José Sarney, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Michel Temer, destacando-se que já existem pedidos de impeachment pendentes contra o Presidente Jair Bolsonaro.

A temática é complexa porque a matéria técnico-jurídica é inevitavelmente permeada pelo tabuleiro de xadrez de interesses nacionais, internacionais e transnacionais, por isso a tendência é que se mantenha crônica a dedução de requerimentos de *impeachment*, os quais têm maior propensão de sucesso em ambientes de instabilidade política, crise econômica, desemprego, inflação, manifestações públicas.

Apresentação dos autores Prof. Oliviero e Prof. Jacopo

Cabe, nessa oportunidade única, fazer algumas referências necessárias aos autores, tanto sob o ponto de vista profissional como pessoal.

Maurizio Oliviero, Reitor da Universidade de Perugia, Embaixador da Itália para o Programa Erasmus da União Europeia, Doutor *Honoris Causa* pela UNIVALI e professor visitante do exterior na Universidade de Brasília e, o mais importante, um emérito professor vocacionado, com uma visão de mundo ímpar, patrocinador de grandes projetos internacionais, inclusive conosco, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como por exemplo o único Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais e um Programa de Dupla Titulação nos níveis mestrado e doutorado em Direito desde 2000.

Jacopo Paffarini, jovem doutor, discípulo de Maurizio Oliviero, já fez parte de diversos projetos e ações por ele propostas. Desde novembro de 2014 no Brasil, quando realizou estágio de Pós-Doutorado em Direito na Faculdade Meridional (PNPD/CA-PES). Tratou de estabelecer modelos comparados sobre os acontecimentos relacionados ao procedimento jurídico-político do *impeachment* na realidade brasileira frente às heranças europeias e norte-americana. No período em que conduziu suas pesquisas no Brasil, observou com rigor e cautela as peculiaridades nacionais, participando de bancas de mestrado e doutorado, de eventos científicos e de publicações destacadas sobre o tema.

Introdução à obra

O livro é dividido em duas partes, a **Parte Primeira** é escrita pelo Prof. Maurizio Oliviero, e a **Parte Segunda** pelo Prof. Jacopo Paffarini.

Na **Parte Primeira** da obra, no **Capítulo I**, é realizada uma análise histórica inglesa do *impeachment*, o que consente acompanhar o movimento de tensão entre Parlamento e Coroa que culminou em conquistas constitucionais pela limitação do poder soberano, sendo também conseqüência, no modelo parlamentarista, o abandono do *impeachment* em benefício de instrumentos mais céleres como os inquéritos, as orientações parlamentares e a moção de desconfiança. Ainda que desde 1805 o *impeachment* deixou de pertencer à prática da política institucional inglesa, a história do instituto influenciou a caracterização da forma de governo inglesa, contribuiu para emergir a função jurisdicional do Parlamento e para fundamentar o balanceamento dos poderes, ou seja, trata-se de um estudo que elucida a evolução do sistema constitucional.

No **Capítulo II** é demonstrada a recepção do instituto do *impeachment* pelos Estados Unidos da América, pois ainda que o *impeachment* tenha sido abandonado na Grã-Bretanha no séc. XIX, auferia uma nova importância e aplicação no contexto político-constitucional nos Estados Unidos, em que a forma de governo presidencial, até então inédita na história, encontrou no *impeach-*

ment um útil contrapeso para que a independência dos poderes não deixasse brechas à liberdade da ação de tiranos.

No **Capítulo III** é esclarecido sobre o procedimento do *impeachment* conforme a Constituição dos Estados Unidos da América, pois como a Constituição define o esquema geral da disciplina para admissão da denúncia e deixa em aberto muitas questões procedimentais específicas, tais especificidades exigem debate e resoluções que são aclaradas pelos autores deste livro. Nesta primeira parte do livro também é esclarecida sobre a consequência constitucional do *impeachment*, qual seja, a pena de destituição e de inabilitação ao cargo, estabelecendo assim que o juízo do Senado não pode ir além da pena de destituição e inabilitação (não pode então atingir a liberdade ou o patrimônio do acusado).

Esta discussão avança, no **Capítulo IV**, para um tema fundamental do *impeachment* norte-americano, consistente na individualização das condutas relevantes para a finalidade de admissão da denúncia, e que a Constituição estadunidense menciona ser traição (*treason*), suborno (*bribery*) e outros crimes e contravenções graves (*high crimes and misdemeanours*). Estas previsões gerais acabam criando muitas dificuldades hermenêuticas, em particular a locução *high crimes and misdemeanours* o que é devidamente esclarecido e precisado neste Capítulo pelo tratamento de teorias com propostas de sua interpretação e casuísticas no tocante ao *impeachment*. Dentre os casos que contribuem a esclarecer o tema são citados, no séc. XIX, o *impeachment* movido contra os juízes John Pickering e Samuel Chase, bem como ao presidente Andrew Johnson; no séc. XX do juiz Robert W. Archbald e do juiz Halsted Ritter, os processos relativos ao juiz Douglas e ao Presidente Nixon (procedimento interrompido em 1974 após sua renúncia), dos juízes Harry Claiborne, Walter L. Nixon e Alcee L. Hastings (em que esses três juízes foram condenados), e o caso de *impeachment* contra o Presidente Clinton (a votação do Senado foi favorável ao Presidente Clinton, que por isso não foi impedido de continuar no cargo).

Na **Parte Segunda** é abordado sobre o modelo de *impeachment* no constitucionalismo brasileiro, o aspecto histórico bra-

sileiro desde o império, passando pela Primeira República de 1889 e sua influência do modelo norte-americano, a limitação da ativação do procedimento em fases mais autoritárias do Brasil, sua reabilitação na função de garantia do equilíbrio institucional com a transição democrática de 1988 e os desafios contemporâneos de entender criticamente se existe ou não vulnerabilidade do instituto relativo ao exercício abusivo do *impeachment*, exigindo que a compreensão do modelo atual brasileiro, além das referências normativas, também envolva uma apreciação de seus pressupostos materiais (como garantias constitucionais).

Neste sentido, nos **Capítulos VI, VII e VIII** é descrito analiticamente o procedimento do *impeachment* no Brasil, expondo a regulação pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em duas fases do processo de *impeachment*, bem como inovações interpretativas da Suprema Corte brasileira no tratamento da matéria, expondo também as condutas relevantes que justificam o *impeachment*, identificando e explicando os crimes de responsabilidade que formam a base do processo e julgamento. Além disso, é abordada sobre a atividade de controle do Supremo Tribunal Federal sobre as funções do Congresso Nacional.

No **Capítulo IX** é realizada uma análise do processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff, iniciando por tratar sobre o contexto de instabilidade política pela crise da coalizão parlamentar que apoiou o governo, os escândalos de corrupção de líderes políticos revelados na operação Lava-Jato, o movimento político de aceleração do *impeachment* no Congresso Nacional, o papel explosivo da mídia nacional perante a opinião pública, o sistema político caracterizado por um acentuado multipartidarismo que predispõe o loteamento de cargos, em que presidentes brasileiros historicamente colocam como vices o representante de algum partido aliado. É então analisado sobre o perigo de instrumentalização política do *impeachment*. Partindo dessas premissas, este Capítulo se dedica a analisar os aspectos mais controversos do *impeachment* de Dilma Rousseff, junto a um balanço sobre o contexto institucional e não institucional que condicionaram tal processo.

Importância da publicação em Língua Portuguesa

A publicação do livro “Impeachment: a origem e a circulação do modelo”, de autoria dos Professores Maurizio Oliviero e Jacopo Paffarini, cumpre o objetivo de maior acesso e difusão no estudo do *impeachment*, especialmente pelo modo único e avançado com que o tema é abordado neste livro, elaborado pelos autores com profundidade histórica, apuro científico, rigor conceitual, com esforço de exame comparado do instituto, no esclarecimento da participação e dinâmica dos três poderes na tramitação do processo de *impeachment*, no detalhamento dos seus requisitos e procedimentos, no estudo da casuística e na elaboração crítica de argumentos. Enfim, trata-se de um livro que já nasce com a vocação de se tornar uma das principais e mais altas referências no Brasil e nos países de língua de portuguesa no estudo do *impeachment*, uma leitura essencial para a formação de uma cidadania responsiva, como exercício de ilustração política e referência obrigatória a quem estude este tema.

Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz

SUMÁRIO

PARTE PRIMEIRA – de Maurizio Oliviero

Capítulo I – AS ORIGENS: A EXPERIÊNCIA INGLESA.....	17
1 - A petição, o <i>indictment</i> e a função jurisdicional do Parlamento.....	17
2 - O Parlamento como sede natural dos processos políticos e a conexão direta entre <i>judicial process</i> e <i>political process</i>	27
3 - A afirmação definitiva do <i>impeachment</i> como instrumento de luta política	32
4 - A reconstrução de um modelo geral de procedimento	42
4.1 - A função da <i>House of Commons</i> e da <i>House of Lords</i>	44
4.2 - Os pressupostos objetivos: a problemática individualização das condutas relevantes	47
5 - O <i>impeachment</i> e a forma de governo.....	53
Capítulo II – A AFIRMAÇÃO DO <i>IMPEACHMENT</i> NA EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	61
1 - A <i>Parliamentary Practice</i> inglesa e sua aplicação nas colônias inglesas da América.....	61
2 - O debate na Convenção de Filadélfia	66
2.1 - As discussões em sede de ratificação	76
3 - As disposições constitucionais: natureza e função do instituto	78
Capítulo III – O PROCEDIMENTO	87
1 - Introdução.....	87

2 - A Câmara dos Representantes como órgão da denúncia	89
3 - O Senado como órgão judicante	96
4 - Os sujeitos passivos.....	108
5 - A condenação.....	116

Capítulo IV – AS CONDUTAS RELEVANTES 121

1 - Introdução.....	121
2 - “ <i>Treason...</i> ”	123
3 - “ <i>...bribery...</i> ”	124
4 - “ <i>...high crimes and misdemeanours</i> ”	124
4.1 - O <i>impeachment</i> dos juízes Pickering e Chase e do Presidente Johnson: o resultado dos primeiros debates parlamentares	130
4.2 - Os processos do início do século XX e a tendência de extensão das condutas	139
4.3 - O debate e o resultado parlamentar dos processos referentes ao juiz Douglas e ao Presidente Nixon: entre conclusões comuns e problemas abertos	141
4.4 - Os casos dos juízes Claiborne, Nixon e Hastings: a especificação ulterior das hipóteses reconstrutivas	147
4.5 - O caso Clinton como ponto de partida para uma reconstrução geral do debate parlamentar sobre as condutas relevantes.....	149
4.6 - Considerações conclusivas.....	153

PARTE SEGUNDA – de Jacopo Paffarini

Capítulo V – O *IMPEACHMENT* NA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA. OS PERFIS HISTÓRICOS E A EVOLUÇÃO DO MODELO ... 161

1 - Premissa.....	161
1 - A origem do instituto	163
2 - O período imperial.....	166
3 - Da revolução republicana à democracia.....	170

Capítulo VI – O PROCEDIMENTO 177

1 - Os principais perfis e a competência das assembleias legislativas ...	177
2 - A aceitação da denúncia e a autorização da Câmara dos Deputados para o início do processo.....	179
3 - O Senado como órgão competente para “processar e julgar”	183
4 - O Processo.....	190
5 - A condenação e as sanções.....	197
Capítulo VII – AS CONDUTAS RELEVANTES	203
1 - O <i>impeachment</i> e a legalidade constitucional.....	203
2 - Os crimes de responsabilidade como infrações especiais	205
3 - Os crimes de responsabilidade na Constituição Federal de 1988 e na Lei de <i>Impeachment</i>	209
Capítulo VIII – A ATIVIDADE DE CONTROLE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	215
1 - O problema do controle jurisdicional sobre as funções do Congresso	215
2 - O poder de controle do Supremo Tribunal Federal da Primeira República à Constituição de 1988.....	220
3 - <i>Impeachment</i> e o devido processo: uma análise sobre a jurisprudência dos casos Collor e Rouseff.....	222
Capítulo IX – OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES SOBRE O PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> CONTRA DILMA ROUSSEFF.....	229
1 - O Presidencialismo, o <i>impeachment</i> e o atual contexto político-institucional do Brasil.....	229
2 - As condutas imputadas: observações sobre a relevância da “pedalada fiscal” como crime de responsabilidade presidencial.....	237
3 - Racionalidade jurídica e interesse político. O <i>impeachment</i> de Dilma Rouseff como exemplo de “parlamentarização” da forma de governo presidencial?	248
CONSIDERAÇÕES FINAIS	253
BIBLIOGRAFIA	259

