

Textos para Discussão

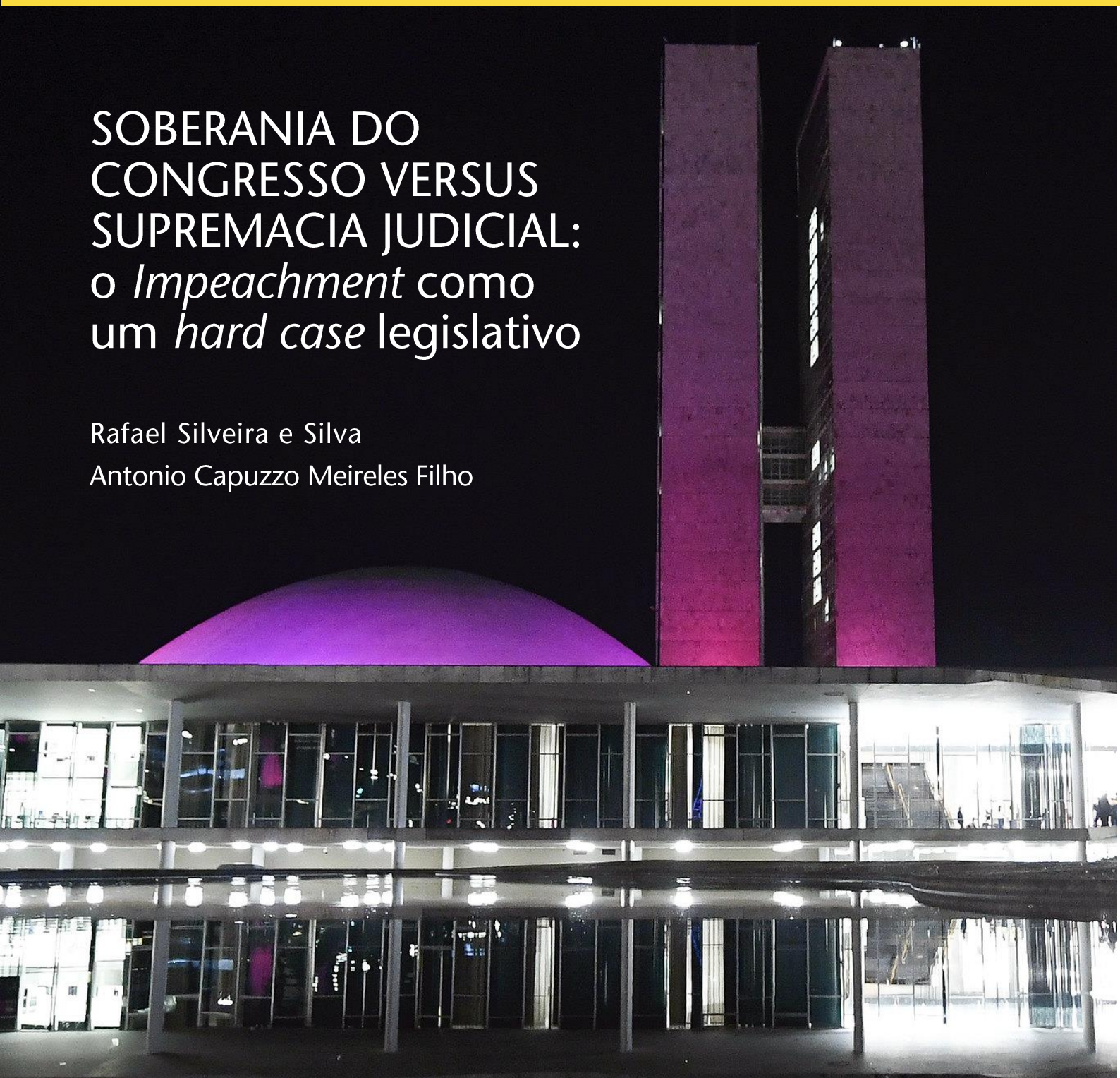
303

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

SOBERANIA DO CONGRESSO VERSUS SUPREMACIA JUDICIAL: *o Impeachment* como um *hard case* legislativo

Rafael Silveira e Silva

Antonio Capuzzo Meireles Filho



SENADO
FEDERAL



SOBERANIA DO CONGRESSO VERSUS SUPREMACIA JUDICIAL: o *Impeachment* como um *hard case* legislativo

Rafael Silveira e Silva¹

Antonio Capuzzo Meireles Filho²

1 Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Professor nos cursos de Graduação, Pós-graduação Lato Sensu, Mestrado e Doutorado em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), e também dos cursos de Pós-graduação do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). E-mail: rssilva@senado.leg.br.

2 Mestre em Direito Constitucional pelo IDP. É autor do livro *Dois Impeachments, Dois roteiros*, pela Editora Almedina. E-mail: antoniocapuzzo@hotmail.com.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Jefferson Rudy/Agência Senado

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

SILVA, R. S. e; MEIRELES FILHO, A. C. **Soberania do Congresso Versus Supremacia Judicial: o Impeachment como um *hard case* legislativo.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro 2021 (Texto para Discussão nº 303). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 06 out.2021.

SOBERANIA DO CONGRESSO VERSUS SUPREMACIA JUDICIAL: O *IMPEACHMENT* COMO UM *HARD CASE* LEGISLATIVO

RESUMO

Neste artigo, introduz-se o conceito de *hard case* legislativo para caracterizar agendas complexas que não são tratadas sistematicamente e à termo pelo Congresso, apenas chamando a atenção dos parlamentares em momento agudos ou de crise. Há casos de inércia por inconstitucionalidade por ação ou omissão e também há casos em que forte necessidade de atualização ou substituição de uma regra anacrônica. O presente trabalho identificou a Lei nº 1.079, de 1950, mais conhecida como “Lei do *Impeachment*” como um *hard case* legislativo. Por meio da análise narrativa das duas experiências brasileiras, observou-se o posicionamento dos poderes envolvidos, especialmente Legislativo e Judiciário, de modo a identificar razões que ainda levaram à inércia legislativa sobre a questão, bem como os espaços ocupados pelo Supremo Tribunal Federal com a judicialização dos dois processos de *impeachment*. Chegou-se à conclusão que a urgência dada nas duas oportunidades pelos dois poderes envolvidos se circunscreveu de uma forma bastante pragmática para resolver os próprios julgamentos, indicando, ainda, as alianças circunstanciais criadas em cada momento histórico, refletindo mudanças de atitudes de integrantes do Congresso, bem como do Supremo, em vista de um texto anacrônico e que oferece amplos espaços para múltiplas interpretações. A permanecer como um *hard case* legislativo, o *impeachment* ficará dependente da forma como os entendimentos entre o Legislativo e o Judiciário serão ou não construídos, o que torna a imparcialidade judicial cada vez mais tênue em um problema tão delicado para a República.

PALAVRAS-CHAVE: *hard case* legislativo. Separação de Poderes. *Impeachment*. Controle de constitucionalidade.

SUMÁRIO

| | | |
|---|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 1 |
| 2 | SOCIOLOGIA DA CRISE: DOS FATOS À ANÁLISE DO <i>IMPEACHMENT</i> DE 1992 ..6 | |
| | 2.1. ESTOPIM DO <i>IMPEACHMENT</i> : MUDANÇA DE POSTURA DO STF E RECRUDESCIMENTO DAS RELAÇÕES COM O LEGISLATIVO | 8 |
| | 2.2. O JULGAMENTO DO MS 21.564/DF: O SUPREMO CONFIRMA SEU ALINHAMENTO | 12 |
| 3 | SOCIOLOGIA DE UMA NOVA CRISE: DOS FATOS À ANÁLISE DO <i>IMPEACHMENT</i> DE 2017 | 21 |
| | 3.1. DOMINAÇÃO DO AGENDA SETTER E A RESISTÊNCIA DA BASE POLÍTICA PRESIDENCIAL: OS PERIGOS DE UMA LEI ANACRÔNICA | 23 |
| | 3.2. O JULGAMENTO DA ADPF 378: O SUPREMO SE CONVERTE NA FORÇA DE RESISTÊNCIA | 28 |
| 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 41 |
| | REFERÊNCIAS | 42 |

1 INTRODUÇÃO

Na experiência constitucional brasileira pós-1988 consolidou-se um modelo de supremacia judicial, pelo qual o Poder Judiciário, em destaque para o Supremo Tribunal Federal (STF), tem a prerrogativa de dar a última palavra ao atribuir sentido e perfil ao arcabouço normativo nacional com base na sua concepção interpretativa da Constituição. Tal aspecto reservou, naturalmente, um papel de destaque no desenho institucional brasileiro.

Ao confirmar a coexistência do controle de constitucionalidade difuso com o controle de constitucionalidade concentrado, associando este último a uma lista de legitimados a propor ação direta de inconstitucionalidade, antes limitada ao procurador-geral da República, a Carta de 1988 colocou o Supremo e o modo direto de controle constitucional ao alcance de forças políticas representativas da sociedade civil, como partidos políticos, confederações sindicais e entidades de classe. Promoveu-se, com isso, uma democratização do acesso à justiça, que não guarda precedente com textos constitucionais anteriores.

Não obstante, esse desenho institucional também costuma gerar desconforto por parte dos representantes do Congresso Nacional, que, cada vez mais frequentemente, acusam a ação da Justiça como usurpadora de atribuições dos demais Poderes da República, geralmente com a roupagem dos efeitos adversos do fenômeno do “ativismo judicial”. Relativamente a esse “desconforto” provocado pelo perfil contramajoritário da Justiça, é importante ressaltar que o Poder Legislativo enfrenta desafios próprios na atividade de representação, onde se observa uma disputa de agendas entre maiorias e minorias. Para problematizar, independentemente do viés partidário, o Congresso não consegue ou mesmo ignora certas agendas controversas ou idiossincráticas, prejudicando a criação, a evolução ou o desenvolvimento de alguns temas que demandam o debate público e a boa deliberação no âmbito do processo legislativo.

Chamaremos de ***hard cases legislativos*** essas agendas complexas, as quais demandam momentos agudos ou crises para chamarem a atenção dos parlamentares¹.

O nome é tomado de empréstimo dos conhecidos *hard cases* jurídicos, que se referem a causas que geram fortes impactos sobre a melhor função do direito, em que nenhum Estado de direito claro exista imediatamente aplicável, demandando dos juízes a utilização de outros padrões para decidir os casos, o que implica maior discricionariedade pela incompletude, lacuna ou mesmo da própria interpretação da lei.

Nesse sentido, a ligação semântica aqui proposta indica que, em muitas situações, os *hard cases* judiciais podem ter origem em *hard cases* legislativos, especialmente quando abrem espaço para judicialização e, também, para possibilidades de maior liberdade interpretativa dos magistrados.

Os *hard cases* legislativos decorrem não apenas da inércia como da desatenção das Casas Legislativas, abarcando situações de omissão e inconstitucionalidade em que a inação do legislador representa “o descumprimento de um mandamento constitucional no sentido de que atue positivamente, criando uma norma legal”, resultando, portanto, “de um comportamento contrastante com uma obrigação jurídica de conteúdo positivo”². Nesta situação, temos como exemplo o conhecido os famosos casos da regulamentação do direito de greve do servidor público, previsto no art. 37 da Constituição, mas nunca devidamente resolvido pelo Congresso, o que provocou os mandados de injunção nos 670, 708 e 712. A atuação do Supremo foi tão determinante que praticamente colocou a questão como já resolvida pelo Legislativo (até que ela demonstre ser insuficiente).

¹ Os *hard cases* legislativos, por nós qualificados dessa forma, correspondem a assuntos que fogem dos níveis de atenção dos parlamentares e que, simultaneamente, seus conteúdos, se não receberem um tratamento sistemático no âmbito do processo legislativo, podem gerar efeitos sistêmicos, tanto do ponto de vista do controle direto dos mandamentos constitucionais, como das consequências para a vida política, social e econômica do País. Assim, agenda negligenciadas pelo Legislativo, mas com perfil mais focalizado, que reúnem interesses muito específicos e de âmbito mais controlado, não se enquadrariam como *hard cases* legislativos.

² BARROSO, 2011, p.33.

Os *hard cases* legislativos também derivam da falta de revisão de debates legislativos (provocados pelos que desejam manter o status quo, conservando suas conquistas), gerando problemas de constitucionalidade em sede de ADIN, como ocorreu com o caso do Fundo de Participação de Estados e do Distrito Federal (FPE). Desde 1989, o FPE era distribuído com base em cotas fixas, mesmo que anteriormente tivesse funcionado um sistema em que as cotas eram recalculadas anualmente, com base em variações da renda per capita e da população de cada Estado. Provocado por diversas ADINs, que afirmavam que as cotas fixas contrariam o caráter equalizador do Fundo, o STF declarou inconstitucional o método de partilha instituído em 1989, fixando prazo que o Congresso aprovasse nova regra. Tal situação aguda permitiu que os parlamentares finalmente colocassem nas agendas das decisões uma nova regulamentação, gerando, assim, a Lei Complementar nº 143, de 2013.³

Sem a pretensão de esgotar as situações que possam se enquadrar como *hard cases* legislativos, também temos casos em que não se configura problema de constitucionalidade, mas de anacronismo da norma assimilada pelo ordenamento constitucional vigente. Entendemos que a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950), mais conhecida como “Lei do *Impeachment*”, se enquadra neste perfil.

Segundo, Cavalcante Filho e Oliveira⁴,

Representantes dos mais diversos matizes ideológicos o afirmam, e a própria idade da legislação, editada ainda sob a égide da Constituição de 1946 o confirma. Essa necessidade fica patente, ainda, quando se verifica que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou que a Lei foi apenas parcialmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, conforme decidido pela Corte (...) Essa reformulação, porém, não se deve limitar à atualização formal da Lei. A experiência historicamente recente de dois processos de *impeachment* concluídos contra Presidentes da República eleitos pelo voto popular (...) evidenciou ser necessário não só reformar, mas verdadeiramente substituir a Lei nº 1.079, de 1950, por um novo marco normativo.

³ MENDES, 2011.

⁴ CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F., 2016, p.1.

Atualizando levantamento realizado pelos autores sobre projetos de lei que tramitaram no Senado, observou-se desde a intenção de acrescentar mais crimes para serem tipificados como de responsabilidade, até propostas de substituição da Lei nº 1.079, de 1950, muitos dos quais se limitando a adaptar o seu texto formal às decisões do STF⁵. Observa-se desse levantamento, pelo menos no Senado, fortes evidências de como os crimes de responsabilidade e do rito dos processos de julgamento de autoridades não recebe a atenção legiferante da Casa, especialmente quando se percebe que as proposições simplesmente sequer são distribuídas a relatores. Nesses casos, os interesses em deliberar sobre o tema não passam da apresentação dos autores e as agendas legislativas, com suas prioridades em permanente mudança, delegam o assunto para o final da lista de prioridades. Enquanto isso, a agenda de atualização da Lei do *Impeachment* apenas ganha fôlego durante as crises de governabilidade.

Sérgio Abranches é enfático: “o *impeachment* foi, para todos os efeitos, judicializado [...], diante da incapacidade ou recusa do Legislativo em adaptar a lei 1079 de 1950, que regulamenta o *impeachment* do presidente da República por crimes de responsabilidade, à Constituição de 1988”.

Sintetizando, o interesse cresce nos momentos agudos e, caso as questões tenham sido resolvidas, ainda que com base em texto legal insuficiente e que necessite de inúmeras interpretações constitucionais e regimentais, respaldando-se nos rearranjos políticos posteriores ao afastamento. Ainda segundo Cavalcante Filho e Oliveira, o processo de *impeachment* “mostrou as vicissitudes de um

⁵ A pesquisa pelo termo “crimes de responsabilidade” dentre as matérias que foram apresentadas no Senado a partir de 2013, retorna os seguintes resultados: *a)* PLS nº 127, de 2013, do Senador Pedro Taques, e o PLS nº 383, de 2015, do Senador Flexa Ribeiro; ambos incluem mais uma tipificação para crimes de responsabilidade, apenas alterando a Lei nº 1.079, de 1950 e ambas foram arquivadas sem deliberação; *b)* PLS nº 250, de 2015, do Senador Otto Alencar, na mesma intenção das proposições antes mencionadas; matéria encontra-se com o relator; *c)* PLS nº 71, de 2016, do Senador Cássio Cunha Lima, adapta dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, à jurisprudência do STF, foi arquivada, sem sequer ser discutida; *d)* PLS nº 210, de 2016, do Senador Ricardo Ferraço, revoga a Lei nº 1.079, de 1950, e a substitui integralmente, seguindo a jurisprudência do STF, mas mantendo, em linhas gerais, o procedimento atual; igualmente à anterior, foi arquivada sem discussão; *e)* PLS nº 325, de 2014, do Senador Odacir Soares, tem objeto semelhante ao PLS nº 210, de 2016, mas foi proposto antes da decisão do STF na ADPF citada; também arquivada sem discussão; *f)* PLS nº 251, de 2016, do Senador Alvaro Dias, também pretende substituir integralmente a Lei nº 1.079, de 1950, e é a única que ainda tramita, porém, até a publicação deste artigo, ainda aguardava designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); *g)* PLS nº 366, de 2016, do Senador Lazier Martins, distribuído ao Senador Marcos Rogério, na CCJ, mas ainda sem apresentar relatório; *h)* PLS nº 2, de 2017, do Senador Raimundo Lira, bastante semelhante ao anterior, que prevê um novo texto em substituição da Lei nº 1.079, de 1950, mas que também foi arquivado sem discussão.

procedimento complexo e demorado, que não se havia evidenciado por completo quando do processamento de Fernando Collor”⁶. Ademais, os mesmos autores ressaltam que “descrições típicas excessivamente genéricas devem ser evitadas”, evitando-se de “transplantar para o processamento do crime de responsabilidade todos os dogmas do processo criminal comum, como a reserva legal na definição dos assuntos (com seu corolário da definição estrita e precisa de tipos), uma vez que se tratam de procedimentos de natureza e fim diversos⁷. Ficou evidente a necessidade de simplificação dos ritos do *impeachment*, preservando-se obviamente o direito do acusado à ampla defesa e ao contraditório, pois crimes de responsabilidade costumam estar vinculados a fatos de amplo conhecimento público, tornando excessivamente redundante a etapa de instrução probatória, mesmo reconhecendo-se sua relevância sob do ponto de vista político. Infelizmente, todos esses aspectos foram severamente sentidos devido ao silêncio parlamentar na revisão, atualização ou substituição da Lei nº 1.079, de 1950.

Dada a caracterização deste tema como um *hard case* legislativo tendo em vista a inércia do Congresso em reanalisar a Lei nº 1.079, de 1950, o presente trabalho tem por objetivo percorrer cronologicamente eventos que marcaram os dois casos de *impeachment* ocorridos no Brasil, buscando mapear o posicionamento do Congresso e do Supremo, especialmente no que tange ao fato de que a mencionada lei foi recepcionada pela Constituição de 1988, embora em condições pouco transparentes como veremos, não tendo sido objetivo de nenhum questionamento constitucional, levando-se ao debate do Supremo em vista dos claros problemas gerados por uma lei flagrantemente anacrônica.

Serão observados os impactos de diferentes gerações que formaram o Supremo, nos diferentes eventos, identificando-se mudanças de postura daquela Corte entre 1992 e 2016 relativamente ao tema, de modo a verificar como um *hard case* legislativo fundado no anacronismo legal e na inércia legislativa, acabam demandando um controle judicial. Como será visto, em ambos os *impeachments* a participação do STF foi altamente demandada, reservando espaço privilegiado para o desenvolvimento de interpretações. Nosso argumento é que, **para um *hard case***

⁶ CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F., 2016, p. 1.

⁷ *Ibid.* p. 6-7.

legislativo configurado como a agenda legislativa do *impeachment*⁸, o pragmatismo torna-se prioridade, por meio de uma visão consequencialista em bases pouco estruturadas na melhor técnica ou norma. Dessa forma, um tratamento aprofundado em torno da melhor solução legislativa dá passagem para estratégias e soluções guiadas pelas conveniências políticas, tanto das forças de acusação, como de defesa.

2 SOCIOLOGIA DA CRISE: DOS FATOS À ANÁLISE DO *IMPEACHMENT* DE 1992

Percorrendo inicialmente a cúpula do Poder Judiciário, sua atuação no período da transição para a democracia pré-constituente ainda se alinhava com aspectos predominantemente informais. Por exemplo, no episódio de quem deveria assumir como presidente do Brasil na redemocratização de 1985 após a morte de Tancredo Neves, o Supremo reuniu-se informalmente no apartamento do ministro José Carlos Moreira Alves, uma incontestável liderança intelectual dentro do Tribunal, para afiançar a posse de José Sarney.

Do ponto de vista do perfil, era uma Corte que se colocava contrária à dispersão de poderes e até à democratização do acesso à justiça, uma contradição ao *Zeitgeist* da época na qual vigorava o contraponto ao regime militar pós 1964. Individualmente, Moreira Alves manifestava-se contrário à ampliação dos legitimados para iniciar o controle abstrato por via direta. José Néri da Silveira, vice-presidente do Tribunal na época⁹, apesar de defender uma posição intermediária, considerava que a legitimidade “poderia ser ampliada estendendo-se do procurador-geral da República [...] aos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e mesas dos partidos”.¹⁰

⁸ Não necessariamente todos os *hard cases* legislativos terão os mesmos resultados advindos de uma participação do Supremo com pragmatismo e pouco consequencialismo. Nossa tese é que há uma forte tendência de que os *hard cases* legislativos deem abertura para uma participação do Judiciário, enfraquecendo sobremaneira a tese da usurpação do Poder Legislativo diante da supremacia judicial.

⁹ O ministro José Neri da Silveira foi vice-presidente do Supremo Tribunal Federal, no período de 10 de março de 1987 a 13 de março de 1989. Para mais detalhes acerca de sua biografia e atuação no STF, ver BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Presidentes*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/presidente.asp?periodo=stf&id=17>>. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁰ Para ministro do STF, mecanismos de controle devem sofrer mudanças. Folha de São Paulo, São Paulo, 10/07/1987, p. A-7. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br//leitor.do?anchor=4876984&pd=a56def17e71160ef4f023b63ac73cf0e>>. Acesso em: 30 set. 2021.

Apesar dessa postura restritiva e contrária à ampliação do acesso ao STF, a Assembleia Nacional Constituinte ofereceu instrumentos robustos ao Tribunal, absolutamente o oposto ao almejado pelos ministros no período da transição democrática. Todavia, o início da década de 1990, Arguelhes destaca que “Ministros do Supremo firmando interpretações constitucionais que reconfiguravam para menos poderes de que dispunham segundo o texto da Constituição de 1988”¹¹. Em outras palavras, o STF promoveu um redesenho institucional pela via jurisprudencial, aproximando-se de suas preferências preteridas pela Constituinte, firmando uma posição bastante autocontida e reservada ante o potencial transformador do texto constitucional de 1988.

O Presidente Fernando Collor foi o primeiro eleito pelo voto direto na Nova República, 15º presidente eleito da história republicana do Brasil. Um ano antes das eleições, ocorridas em 1989, era um político quase desconhecido da maioria dos brasileiros, tendo sido ex-prefeito de Maceió e ex-governador do Estado de Alagoas.

Chegou à Presidência por meio do inexpressivo Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Eleito por uma aliança de centro-direita, sua vitória não foi assimilada por seus adversários. Sua eleição se deu no momento em que as estruturas do período pós-autoritário entravam em declínio, em uma conjuntura de desequilíbrio político e econômico. Assim, Collor fez campanha anticorrupção e contra a elite política da época, absorvendo tanto as demandas da classe média por modernização econômica quanto as esperanças, nas suas palavras, “[d]aqueles que querem justiça social no país para poder viver condignamente”¹².

Empossado em 15 de março de 1990, Fernando Collor iniciou, no dia seguinte, seu ambicioso o Plano Collor I, oficialmente, Plano Brasil Novo. Para tanto, abusou da razoabilidade do poder de agenda presidencial, assinando nada mais nada menos que 17 medidas provisórias, que, entre outras providências, adotou como fórmula a retenção de 80% dos ativos financeiros e da moeda em circulação no país.¹³

¹¹ ARGUELHES, 2014, p. 29.

¹² ABRANCHES, 2018, p. 96.

¹³ ABRANCHES, 2018, p. 95-97; SALLUM JR., 2015, p. 7-8 e 90.

Politicamente, Fernando Collor não tinha e nunca conseguiu construir uma sustentação orgânica no Congresso. Seu sucesso legislativo inicial deveu-se “mais pela conjuntura hiperinflacionária, pela inquietude e incerteza que dominavam a sociedade, e pela expectativa com o poder reformista”¹⁴ do que pelo uso abusivo das medidas provisórias¹⁵ e suas sucessivas reedições, apostando na estratégia *going public* para driblar as resistências do Congresso e a ausência de uma coalizão partidária majoritária.

Há de se acrescentar a esse raciocínio, ainda, o fato de que o apoio parlamentar inicial de Collor foi favorecido por uma peculiaridade que não se pode esquecer: eleições não coincidentes para Executivo e Legislativo, uma vez que as eleições parlamentares apenas ocorreriam em outubro de 1990. Dessa forma, o Governo encontrou uma oposição de pouca intensidade, enfraquecida, o que facilitou a realização de suas pretensões.¹⁶

Apesar dessa conjuntura favorável nos primeiros meses, o governo do Presidente Collor não logrou êxito contra a inflação, principal agenda de interesses nacionais à época. O desconforto econômico acarretou a perda de sua popularidade. Ato contínuo, com a rejeição das ruas, perdeu a base de sua precária coalizão parlamentar.

2.1. ESTOPIM DO *IMPEACHMENT*: MUDANÇA DE POSTURA DO STF E RECRUDESCIMENTO DAS RELAÇÕES COM O LEGISLATIVO

Uma sequência de denúncias sobre atos de corrupção criou fortes constrangimentos para que o Presidente mantivesse certo grau de apoio social e político.¹⁷ Em 1º de junho de 1992, foi instalada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar as denúncias de Pedro Collor contra Paulo César Farias, ex-tesoureiro da campanha presidencial de Fernando Collor. No dia 26 de agosto, com ampla cobertura da imprensa, o relatório da CPI, cujos achados foram determinantes para afastar qualquer condição de governabilidade

¹⁴ *Ibid.*, p. 97-98.

¹⁵ Em sua passagem pela Presidência da República, Fernando Collor decretou 89 medidas provisórias, das quais 70 foram reeditadas. Ver: *Ibid.*, p. 99.

¹⁶ SALLUM JR., 2015, p. 395.

¹⁷ Para Richard Downes e Keith S. Rosenn (2000, p. 200), Collor foi “capaz de acreditar que poderia simultaneamente denunciar a corrupção, praticá-la em larga escala e, depois, de ser flagrado, esperar que a população brasileira se levantasse em sua defesa”.

presidencial, foi aprovado por 16 votos contra 5. O Presidente, então, buscou o STF para antecipar sua defesa. Como estaria os ânimos daquele STF com perfil de atuação reservado e minimalista?

Meses antes desses desdobramentos, o STF deparou-se com uma situação inusitada até então. Em 04 de maio de 1990, Fernando Collor editou a Medida Provisória 185, que possibilitava ao presidente do Tribunal Superior do Trabalho suspender as decisões dos Tribunais Regionais do Trabalho proferidas em dissídios coletivos de natureza econômica ou jurídica. Porém, o Congresso rejeitou a MP 185/90. No dia seguinte, 31 de maio de 1990, Fernando Collor editou a Medida Provisória 190, que, a despeito de um texto mais sucinto, regulamentou o mesmo tema. Segundo Arantes, a MP 190, ao “reeditar” uma medida provisória expressamente rejeitada pelo Congresso, ficou conhecida como uma versão *maquiada* da MP 185. A manobra do governo repercutiu negativamente na comunidade política e jurídica. E, no dia seguinte à edição da MP 190, pela primeira vez após a Constituição de 1988, o procurador-geral da República questionou a constitucionalidade de um ato do presidente, dando origem à ADI 293-7.¹⁸

Designado como relator, o então ministro Celso de Mello manifestou-se assim¹⁹:

“(...) não me preocupa a relação dilemática por alguns, que chega até mesmo a proclamar, pelo alegado receio de destruição da ordem econômico-social, a virtual possibilidade de desrespeito ao ordenamento constitucional como condição de êxito do Plano Econômico”.

Por sua vez, o ministro Paulo Brossard foi incisivo: “esse raciocínio, que de forma mais ou menos velada, mais ou menos ostensiva, tem sido difundido, importa, em verdade, e de fato, em suspender a Constituição”²⁰. Diante dos fatos, a postura reservada teve de ser relativizada e o STF ficou em compasso de prontidão sobre os passos dados pelo governo. O sinal de alerta já havia sido dado.

¹⁸ Também ingressaram com ADI contra a MP 190: o Conselho Federal da OAB, o PSDB, PDT e PCDB, cf. ARANTES, 1997, p. 185.

¹⁹ P. 35 do voto do ministro Celso de Mello na ADI 293-7.

²⁰ P. 2 do voto do ministro Paulo Brossard na ADI 293-7.

Não obstante, as esperanças do Presidente e de seus advogados ancoravam-se em um precedente do Supremo, uma vez que uma tentativa de impedir o Presidente José Sarney havia sido rejeitada pelo Tribunal, em fevereiro de 1990. Na ocasião, o STF, ao apreciar o MS 20.941 envolvendo pedido de *impeachment* de Sarney, consignou o entendimento de que a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e o procedimento do *impeachment*, não houvera sido recepcionada pela Constituição de 1988. Essa decisão permaneceu inédita, sem publicação oficial, até os advogados de Collor tentarem se valer do argumento, com o intuito de que prevalecesse o voto secreto previsto no Regimento Interno da Câmara.

Porém, um dia após aprovação do relatório da CPMI, o STF, em votação unânime, designou o ministro Sepúlveda Pertence para redigir um novo acordo, em substituição ao anterior, que fora redigido pelo ex-ministro Aldir Passarinho, que não consignara a recepção da Lei 1.079, de 1950. A nova redação esclareceu que a citada Lei, na parte relativa ao procedimento do *impeachment*, foi recepcionada pela Constituição de 1988 e, ainda, resguardou ao Supremo o exame da legalidade formal do procedimento, vencendo o limite do controle judicial no processo de *impeachment*, e rejeitando o argumento de que o processo era exclusivamente político.

Essa súbita alteração de entendimento foi justificada pelo então presidente do Tribunal, Sydney Sanches, que relatou que o acordo já havia sido redigido, no entanto, não o publicou porque não dispunha da transcrição de todos os votos. Com sua aposentadoria e a transcrição dos votos de todos os demais ministros, o STF, por unanimidade, reescreveu e publicou um novo acordo, sinalizando uma mudança considerável de posição do Supremo, diante das evidências apontadas pela CPMI. O sinal de alerta converteu-se em alarme de incêndio. O caminho do *impeachment* estava liberado.²¹

Cinco dias depois de o STF validar a Lei 1.079, de 1950, no dia 1º de setembro, o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Marcelo Lavenère Machado – e o presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) –

²¹ Em seu voto no MS 21.564, p.19, item 14, o ministro Paulo Brossard mencionou que o ministro Aldir Passarinho havia enviado uma carta ao então presidente do STF, ministro Sydney Sanches, explicitando que a *revogação* da Lei 1.079/50 não correspondia ao seu pensamento, como uma forma de pacificar o quiproquó.

Barbosa Lima Sobrinho – entregam o pedido formal de *impeachment* ao presidente da Câmara, deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS). O pedido havia sido preparado, ainda em agosto, por um grupo advogados formados por Raymundo Faoro, Clóvis Ramallete, Márcio Thomas Bastos, Miguel Reale Júnior, Evandro Lins e Silva, José Carlos Dias, José Eduardo Farias, Dalmo Dallari, Eduardo Seabra Fagundes, Sergio Bermudes e Antonio Carlos de Almeida Castro.²²

Uma semana depois, no dia 8 de setembro, Ibsen Pinheiro notificou o presidente Fernando Collor sobre a denúncia oferecida contra ele por prática de crimes de responsabilidade, definindo, também, o rito processual a ser adotado pela Câmara dos Deputados para a concessão ou não de licença para seu julgamento pelo Senado. Como era de se esperar, dada a mudança de posição do STF, coube à Câmara formular, não por meio de processo legislativo, mas por um exercício interpretativo e de modulação normativa e legal, o procedimento do *impeachment*, apoiando-se na Constituição, na Lei 1.079, de 1950 e no Regimento Interno da Câmara, algo que foi explorado pela defesa do Presidente Collor posteriormente. Dadas as deterioradas relações com o Legislativo, o rito elaborado pelo Presidência da Câmara foi “sumário”: (i) o Presidente Collor teria até às 19 horas do dia 15 de setembro, o equivalente a cinco sessões da Câmara, para apresentar sua defesa à Comissão Especial; (ii) após a aprovação do Parecer pela Comissão, no prazo de sete sessões, a matéria iria ao exame do Plenário; (iii) os votos seriam nominais e abertos.

Inconformado, o Presidente alegou se tratar de um “golpe” que feria a democracia e que não estaria “garantido o direito de defesa, princípio elementar em uma sociedade civilizada”²³. A defesa de Collor impetrou o MS 21.564, contestando o rito sumário de votação, o exíguo prazo de defesa e o voto nominal e aberto.

A defesa valia-se do deficit legislativo, uma vez que a Constituição de 1988 previa, literalmente, lei especial a regular as regras do processo e julgamento do *impeachment*, que, todavia, não havia sido discutida. Tudo isso abriu um flanco para os advogados de defesa atacarem o procedimento, via mandado de

²² A adesão da classe média profissional ao *impeachment* de Fernando Collor representou não só a continuidade do engajamento iniciado com a democratização como, também, uma reiteração e requalificação do movimento pela democratização do país, cf. SALLUM JR., 2015, p. 340-341.

²³ DIMENSTEIN & MARQUES, 1992.

segurança, exigindo (i) a sustação do procedimento do *impeachment*; (ii) ou, em menor amplitude, o aumento do prazo de defesa – que já havia sido concedido liminarmente – com a possibilidade de diligências e sindicâncias prévias à autorização, conforme art. 217 do Regimento Interno da Câmara; e (iii) votação secreta.

Este embate entre Legislativo e Executivo acabaria mediado pelo Judiciário.

2.2. O JULGAMENTO DO MS 21.564/DF: O SUPREMO CONFIRMA SEU ALINHAMENTO

Com o MS 21.564 sob a relatoria do ministro Octavio Gallotti, o Plenário do STF concedeu medida cautelar ao presidente Fernando Collor: determinou que o prazo para defesa fosse de dez sessões e não de cinco sessões, como inicialmente a Câmara havia previsto, o que adiava o prazo final para a apresentação da defesa do dia 15 para o dia 22 de setembro. De certa forma, a decisão atendia às duas partes: a oposição comemorou a manutenção do procedimento em relação às demais decisões estipuladas pelo presidente da Câmara, e os governistas mantiveram a esperança com o aumento do prazo de defesa.²⁴

Porém, no dia 14 de setembro, o ministro Sydney Sanches, confirmando os sinais de mudança de visão da Corte, marcou o julgamento do mérito do MS 21.564 para o dia 23 de setembro, um dia após o prazo final para apresentação da defesa de Collor. Na prática, o poder de agenda do presidente do STF permitiu que o cronograma definido por Ibsen Pinheiro prevalecesse até o exaurimento do prazo de defesa do presidente, restando para o julgamento do mérito tão somente definir o caráter secreto ou não do voto.²⁵

²⁴ SALLUM JR., 2015, p. 350.

²⁵ Brasília Sallum Jr. (2015, p. 349-354) observa que a imprensa da época noticiou indícios de um “acordo de cavalheiros” entre o presidente do STF, Sydney Sanches, o procurador-geral da República, Aristides Junqueira, e o presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro. A intenção era uma tramitação rápida do mandado de segurança, bem como manutenção do rito sumário, desobrigando a Comissão Especial da Câmara de ouvir testemunhas e realizar diligências, sob o risco de frustrar o plano da oposição de realizar a votação no Plenário da Câmara antes das eleições municipais previstas para o dia 3 de outubro – nas quais vários deputados seriam candidatos – como forma de ampliar o custo político de apoio ao presidente.

A decisão sobre o MS 21.564 teve especial abordagem, não apenas relativamente aos seus resultados, mas por outro aspecto inédito para aquela época. O STF ainda não havia aderido às sessões televisionadas, porém as circunstâncias incentivaram uma mudança relevante. O ministro Sydney Sanches, então presidente da Corte, a fim de desestimular a multidão que pretendia aglomerar-se na Praça dos Três Poderes, evitando assim uma eventual invasão do Plenário, ou algum incidente que colocasse em risco os próprios manifestantes, autorizou a transmissão da sessão em sua totalidade. Sem dúvida uma inovação, pois não havia a TV Justiça, implantada apenas dez anos depois, na presidência do ministro Marco Aurélio Mello.²⁶ A sessão de julgamento do MS 21.564 foi a primeira, na história do Tribunal, a ser transmitida ao vivo pela TV.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu o mérito do MS 21.564, sem a participação dos ministros Marco Aurélio Mello (primo do Presidente) e José Francisco Rezek, por afirmarem suspeição. O primeiro por ser primo de Fernando Collor; o segundo, nomeado pelo ex-presidente João Figueiredo em 1983, deixou a Corte para ocupar o Ministério das Relações Exteriores (ou Itamaraty) do governo Collor, após ter atuado como presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na eleição de 1989. Posteriormente, em maio 1992, retornou ao Supremo para ocupar a vaga de Célio Borja, que se tornara ministro da justiça.

A discussão travada no Supremo pelos nove ministros presentes à sessão foi relativamente homogênea em relação aos argumentos. Dentre os nove votos, apenas o ministro Paulo Brossard consignou uma posição dissonante, que, como veremos, paradoxalmente, não resultou tão desarmônica assim. Monografista no assunto desde 1965²⁷, Paulo Brossard era convicto de que o *impeachment* era um processo político que começava e terminava no âmbito do Poder Legislativo, não por ser uma questão puramente política, uma vez que o instituto guarda uma feição jurídica, mas porque a Constituição assim o quis. Dessa forma, para ele, faltava jurisdição ao Supremo Tribunal Federal para conhecer questões envolvendo o processo de *impeachment*, pois se tratava de uma jurisdição extraordinária conferida, expressamente, ao Congresso Nacional pela lei das leis.

²⁶ FONTAINHA; MATTOS; SATO, 2015, v. 5, p. 133-136.

²⁷ BROSSARD, 1992.

Seu pensamento guardava coerência com uma interpretação clássica da Separação de Poderes: “hoje, mais do que ontem, estou convencido de que o STF não deve interferir em assuntos da competência privativa do Congresso Nacional [...] da mesma forma que ao Congresso não cabe introduzir-se nas decisões do Supremo”²⁸.

Mas os argumentos de Paulo Brossard não sensibilizaram os demais ministros. Seria privar o STF do conhecimento de eventual lesão a direitos individuais e da análise formal do procedimento no bojo do processo de *impeachment*, o que resultaria, respectivamente, em um modelo que não expressaria adequadamente toda a complexidade contemporânea, bem como significaria redução do poder conferido ao Supremo pela própria Constituição: o de árbitro nos litígios que contraponham os Poderes da República, pela *apreciação emergencial* de atos do Executivo ou Legislativo.

O ministro relator, Octavio Gallotti, partiu em seu voto do exame da alegada derrogação da Lei 1.079 pela Emenda Constitucional 4, que implantara o parlamentarismo às pressas, em 1961, às vésperas da posse de João Goulart. Gallotti refutou a alegação sob o argumento que a Emenda Constitucional 6, de 1963, oriunda de um referendo sobre a continuação ou não do parlamentarismo no país, reestabeleceu o sistema presidencialista, produzindo a repriminção de eventuais normas revogadas. E, em seguida, tomando rumo que seria observado, na sua totalidade, apenas por Ilmar Galvão e Moreira Alves, argumentou que a referida Lei não foi recepcionada no tocante ao direito de defesa perante a Câmara dos Deputados e que, dessa forma, aplicar-se-ia, por analogia, integralmente, o rito previsto no artigo 217 do Regimento Interno da Câmara, que, todavia, disciplinava a autorização de processo por crime comum contra o presidente. Afora isso, esse entendimento já havia sido aplicado, parcialmente, em relação à ampliação do prazo de defesa para dez sessões, no juízo liminar anterior. A adoção integral do rito do art. 217 abriria a possibilidade de a Comissão Especial da Câmara realizar diligências e ouvir testemunhas, antes da votação do Parecer no Plenário; porém, eram providências discricionárias da Comissão.

²⁸ P. 1 do voto do ministro Paulo Brossard no MS 21.564.

Gallotti, ainda, manifestou-se a favor do voto aberto, seguido por todos os demais ministros, exceto Moreira Alves. De fato, a Constituição de 1946 não previa o voto secreto para o *impeachment* (art. 43); em harmonia, a Lei 1.079, de 1950 estabelecia literalmente o voto nominal (art. 23); era consenso na Corte que o voto secreto era exceção na Constituição de 1988, ocorrendo apenas em casos expressos (art. 52, III, IV, XI).

Desse modo, simultaneamente aos trabalhos da Comissão Especial e sem maiores polêmicas – pois o prazo para apresentação da defesa de Collor terminara no dia anterior – o Supremo julgou o mérito o MS 21.564, confirmando a liminar que aumentara o prazo de defesa. Por oito votos a um, decidiu em favor do voto aberto na autorização da Câmara sobre a abertura do processo de *impeachment* e, por seis votos a três, validou o rito sumário definido por Ibsen Pinheiro, desobrigando a Comissão de ouvir testemunhas e realizar diligências, o que tornou bastante célere ao menos essa etapa do processo.

De certo modo, a defesa do Presidente Fernando Collor acabou por facilitar o consenso, pois deteve-se a pormenores, como a alegação de que a denúncia não deveria ter sido dirigida ao presidente da Câmara e sim ao do Senado e a derrogação da Lei 1.079 pela emenda constitucional que implantara o parlamentarismo. Além disso, efetuou pedidos demasiadamente genéricos, por exemplo: a observância do devido processo legal contido no artigo 217 do Regimento Interno, sem um pedido específico para que a Comissão apreciasse suas provas; facilitou o deferimento da segurança, tão somente, em relação à ampliação do prazo de defesa e, ainda assim, sob a forma de uma liminar satisfativa. Com efeito, abriu caminho para o STF apenas confirmar por inércia a medida no Plenário, como de fato ocorreu. Na hipótese de deferimento pelo Supremo, Fernando Collor ganharia alguns dias, atrapalhando, talvez, o plano dos deputados de votar a autorização do *impeachment* antes das eleições do dia 3 de outubro.

Desta sorte, a manifestação da Corte deixou claro que o papel da Câmara no processo de *impeachment* se restringia à admissibilidade da acusação, a partir de um juízo político. Por sua vez, ao Senado cabia o recebimento ou não da denúncia, a instauração do processo e o julgamento do presidente. Para além de tais conclusões, os votos que ousaram abordar com mais densidade temas como se a autorização do

processo de *impeachment* pela Câmara acarreta o afastamento automático do presidente, e se o Senado está vinculado à autorização da Câmara, devendo, portanto, instaurar obrigatoriamente o processo de *impeachment*, fizeram-no apenas como argumentos jurídicos para afirmar a recepção da Lei 1.079, de 1950 pela Constituição de 1988, uma vez que não estavam em causa.

Havia razões para dúvidas. As constituições republicanas – de 1946, de 1967 e a EC 1/69 – incumbiam a Câmara dos Deputados de não só autorizar como processar o presidente da República, enquanto ao Senado competia julgá-lo. A Constituição de 1988 alterou e simplificou o processo de *impeachment* na fase da Câmara dos Deputados, que passou apenas a ter competência para autorizar a instauração de processo contra o presidente. O Senado passou, então, a receber, admitir, processar e julgar a denúncia. Além disso, o texto constitucional não é claro quanto ao momento do afastamento do presidente, como o é na hipótese de crime comum. Nesse caso, admitida a acusação pela Câmara, o presidente será afastado se recebida a denúncia pelo Supremo.

O ministro Celso de Mello foi o mais enfático quanto ao assunto. Reconheceu que a decisão da Câmara era uma autorização que configurava típico requisito de procedibilidade, porém vinculando o Senado à instauração do processo. Citando renomados exegetas constitucionais como José Afonso da Silva e Alcino Pinto Falcão, além do próprio ministro Brossard, que assinalou em seu voto: “admitida a acusação [...], será o Presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal [...], não deixa a este possibilidade de emitir juízo de conveniência de instaurar ou não o processo”²⁹.

Em todo caso, sem uma posição definida pelo Supremo, esses e outros dilemas foram sanados pelo Poder Legislativo no decorrer do processo. Um dia após da decisão do STF, em 24 de setembro, a Comissão Especial da Câmara aprovou, por 32 votos a favor, 1 contra e 15 ausências, o parecer do relator, deputado Nelson Jobim, que acolhia a denúncia e admitia a acusação contra Fernando Collor. A Comissão era composta por 49 deputados, indicados pelos Líderes do Partidos e Blocos, formando chapa única e eleita por aclamação.³⁰

²⁹ P. 17 do voto do ministro Celso de Mello no MS 21.564.

³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Ata da 127ª sessão extraordinária, de 3 de setembro de 1992*. Diário do Congresso Nacional (seção I), ano XLVII, n. 144. p. 20.155. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04SET1992.pdf#page=>>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

Cinco dias depois, 29 de setembro, a Câmara decidiu, por 441 votos favoráveis, 38 contrários, uma abstenção e 23 ausências, autorizar a instauração do processo de *impeachment*. A votação no Plenário ocorreu em ordem nominal e alfabética, independentemente do Estado de origem do parlamentar. Assim explicou Ibsen Pinheiro:

[...] Por estas razões – tradição, segurança e legalidade – a votação se fará por chamada nominal. (Palmas.) Entende a Mesa que este processo não tem qualquer possibilidade de influência ou de interferência na vontade do Plenário. O processo não é favorável nem contrário a ninguém. Para maior segurança de que não move na decisão da Presidência qualquer intenção de interferir, a Mesa determina que a chamada se faça por ordem alfabética, uma das melhores tradições do Congresso Constituinte.³¹

No dia seguinte, 30 de setembro, o presidente do Senado Federal, Mauro Benevides (PMDB-CE), foi comunicado oficialmente da decisão da Câmara, recebendo todos documentos relativos ao processo. No mesmo dia, efetuou-se a leitura do ofício e, ato contínuo, a eleição da Comissão Especial, “processada através de chapa única, em consonância com as indicações das lideranças partidárias com assento no Senado Federal, obedecida a proporcionalidade dos Partidos políticos, de maneira a dela participarem todos os referidos Partidos”.³² Na mesma sessão, o senador José Fogaça (PMDB/RS) indagou se a eleição da Comissão configurava a instauração efetiva do processo que determinaria o afastamento do presidente da República ou se ainda se fazia necessário o acolhimento da denúncia. Então, Mauro Benevides esclareceu: “Há o entendimento da Mesa de que somente com a citação do Senhor Presidente da República [...] caracterizar-se-ia a instauração do processo”.³³

³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Ata da 144ª sessão extraordinária, de 29 de setembro de 1992*. Diário do Congresso Nacional (seção I), ano XLVII, nº 160. p. 22.022. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29SET1992.pdf#page=>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

³² BRASIL. Senado Federal. *Ata da 193ª sessão extraordinária, de 30 de setembro de 1992*. Diário do Congresso Nacional (seção II), ano XLVII, n. 163. p. 7.859. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=20238#diario>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

³³ *Ibid.*, p. 7.862.

Isto é, naquele momento, a Mesa do Senado tinha a ideia de que, após a autorização da Câmara, a instauração do processo de *impeachment* se aperfeiçoava com a citação do presidente. Assim, talvez pela crônica da crise ou o diminuto apoio parlamentar – a votação na Câmara foi quase unânime; além do mais, os fatos já eram conhecidos, em virtude da CPMI – a compreensão “tácita” era de que a decisão da Câmara “vinculava” o Senado. Na realidade, a notificação somente não ocorreu de imediato, logo após a notificação do Senado pela Câmara, por minudências do vice-presidente Itamar Franco, que negociou com Mauro Benevides o adiamento de sua posse interina – alegava que não gostaria de parecer afoito ou ansioso pelo poder.³⁴ Uma semana antes, o Supremo Tribunal Federal se esquivara dessas questões.

De qualquer forma, em 1º de outubro, o Parecer 302, da Comissão Especial, favorável à instauração do processo de *impeachment*, foi aprovado em votação simbólica pelo Senado. O parecer, de autoria do Senador Antonio Mariz, limitou-se a apreciar formalmente os documentos enviados pela Câmara ao Senado, que totalizavam 696 folhas, possuindo apenas dois parágrafos. Tamanha era a percepção de que a votação na Câmara vinculava o Senado que o primeiro parágrafo do Parecer 302 dispunha literalmente que a Câmara havia admitido e autorizado a instauração do processo:

[...] após a apreciação da denúncia e do relatório circunstanciado e documentos que o acompanham (fls. 1 a 696), encaminhados pela Câmara dos Deputados admitindo e autorizando a instauração do processo por crime de responsabilidade contra o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Dr. Fernando Affonso Collor de Mello, conclui que a denúncia e o relatório circunstanciado estão formalmente corretos e adequados às exigências legais.

Nesse mesmo dia, surgiu uma nova dúvida: a citação do presidente Fernando Collor seria assinada apenas pela Mesa do Senado Federal ou deveria incluir a assinatura do presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Sydney Sanches, a fim de evitar questionamentos acerca da validade e abertura do processo de *impeachment*? Mauro Benevides, então, deixou a cadeira da

³⁴ SALLUM JR., 2015, p. 388; ABRANCHES, 2018, p. 137.

presidência para se reunir com o ministro Sydney Sanches, que havia acabado de chegar ao Senado. Ao retornar à presidência, esclareceu:

O Sr. Ministro Sydney Sanches, por força de dispositivo legal, assumiu a presidência do processo e haverá de conduzi-lo até o seu término, já que é assim que preceituam a Constituição, a Lei nº 1.079 e o Regimento Interno do Senado Federal. Desejo comunicar aos Srs. Senadores e ao próprio povo brasileiro que o Senhor Presidente da República, em razão da decisão do Senado Federal, receberá, firmada pelo Ministro Sydney Sanches, Presidente do processo, e por mim, Presidente do Senado, às 10 horas da manhã [dia 02.10], no Palácio do Planalto, através do Senador Dirceu Carneiro, acompanhado de dois dos seus colegas desta Casa, a notificação, em função da qual ocorrerá o seu afastamento das funções do cargo de Presidente da República. Simultaneamente, far-se-á a comunicação ao Sr. Vice-Presidente da República, o ex-Senador Itamar Franco, para que S. Ex.^a se invista, imediatamente, na Presidência da República, a fim de que não ocorra a vacância do cargo de Primeiro mandatário do País. Toda a processualística foi adotada dentro de um roteiro estabelecido pelo Ministro Sydney Sanches.³⁵

Sydney Sanches, com a cooperação do ministro Celso de Mello, havia rascunhado um roteiro para a tramitação do processo de *impeachment*, uma vez que lhe cabia presidi-lo até o seu término. Esse rito procedimental – programado a partir da Constituição de 1988 e da Lei 1.079 – fora ainda submetido, em sessão administrativa, à aprovação do STF. Assim, naquele dia, em sua reunião com os senadores, Sydney Sanches levou o roteiro pronto e pronunciou: “se esse roteiro for o seguido, eu prometo aos senhores, eu estou certo, estou convencido de que o Supremo não derrubará nenhuma decisão em mandado de segurança”. Por fim, a Mesa do Senado aprovou o roteiro sugerido, sem discrepâncias. A publicação ocorreria uma semana depois, no Diário do Congresso do dia 8 de outubro.³⁶

Em 30 de dezembro, o Senado proferiu sua sentença condenando o presidente Fernando Collor por 76 votos a 3, o que resultou em sua inabilitação

³⁵ BRASIL. Senado Federal. *Ata da 194ª sessão extraordinária, de 1º de outubro de 1992*. Diário do Congresso Nacional (seção II), ano XLVII, n. 164. p. 7.904 e 7.913. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=6430#diario>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

³⁶ FONTAINHA; MATTOS; SATO, 2015, v. 5, p. 119-120.

por 8 anos, para o exercício de função pública; a despeito de sua renúncia, que prejudicou a pena de perda do cargo.³⁷ O *impeachment* seguiu esse rito derivado da arbitragem do Supremo Tribunal Federal. Ao todo, o processo de *impeachment* de Fernando Collor durou 120 dias. Na Câmara, o processo tramitou por 28 dias. O Senado recebeu a denúncia e afastou temporariamente Collor em apenas dois dias. Perdeu o mandato definitivamente 89 dias após a sua saída temporária.³⁸

A relação construída entre Judiciário e Legislativo foi marcada por uma grande sintonia, com ações concatenadas e coordenadas quase sempre nos bastidores do Poder. Ao observarmos os prazos estabelecidos nas decisões judiciais e pelas determinações do Presidente da Câmara, na fase de autorização, fica muito evidente o concertamento entre esses poderes. As dúvidas dos parlamentares eram prontamente sanadas pelo Presidente Sidney Sanches, com apoio de ministros mais próximos a ele no STF; e as respostas tinham um efeito garantidor de que, em conformidade com os rumos ditados pelo Supremo, o processo não teria espaço para questionamentos.

A história do *impeachment* de Fernando Collor revela tal relação de reciprocidade, na medida em que o STF não se preocupou com temas como (i) a criação e composição das Comissões Especiais processantes; (ii) momento de afastamento do presidente; (iii) vinculação ou não do Senado à decisão da Câmara; e (iv) ordem de votação dos deputados, foram decifrados no ambiente próprio do Congresso. A definição do perfil da decisão obedeceu claramente a princípios de neutralidade e autocontenção em relação às preferências do Legislativo.

³⁷ BRASIL. Senado Federal. *Resolução 101, de 30 de dezembro de 1992*. Diário do Congresso Nacional (seção II), ano XLVII, n. 223. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=19906#diario>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

³⁸ Para o cálculo do número de dias de tramitação do processo de *impeachment* de Fernando Collor foram considerados os marcos temporais pesquisados e apresentados pelo presente estudo, assim, entre o pedido formal de *impeachment* – 1º de setembro de 1992 – e a votação do julgamento no Senado Federal – 30 de dezembro de 1992 – transcorreram 120 dias. Da mesma forma, entre o pedido formal de *impeachment* e a votação na Câmara que autorizou a instauração processo de *impeachment* – 29 setembro de 1992 – foram transcorridos 28 dias. Fernando Collor foi afastado provisoriamente em 02 de outubro de 1992 e perdeu o mandato definitivamente na data da votação do impedimento no Senado Federal, perfazendo 89 dias. Daí as diferenças nos cálculos temporais em relação aos prazos apresentados por Abranches (2018, p. 353).

Por outro lado, firmou a convicção de que o *impeachment* não está imune ao controle judicial, refutando a ideia de ser ele um instrumento exclusivamente da arena da política, o que acabou por produzir uma decisão cujos efeitos práticos foram muito próximos do “voto vencido” de Paulo Brossard, que pregava a autonomia e liberdade funcional da Câmara, para definir o rito a ser seguido no caso. Isso tudo em um ambiente político de estabilidade democrática incipiente.

Prevaleceu a vontade compartilhada entre os dois poderes em resolver o problema de curto prazo. Da parte do Congresso, o contexto político já apontava para o desejo de retirar o Presidente. O Supremo deixou evidente o encaminhamento dessa vontade quando voltou atrás no seu entendimento, reconhecendo que a Lei nº 1.079, de 1950, fosse recepcionada pela Constituição de 1988. Neste caso, resolver a questão Collor deu a falsa impressão de que a legislação era suficiente, ignorando que outros contextos poderiam desafiar o seu texto, bem como o papel ocupado pelos Poderes.

O elevado custo desta ilusão foi sentido no processo do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

3 SOCIOLOGIA DE UMA NOVA CRISE: DOS FATOS À ANÁLISE DO IMPEACHMENT DE 2017

Dilma Rousseff chegou ao seu segundo mandato após uma eleição intensamente disputada. A diferença de 3,4 milhões de votos para o segundo colocado, Aécio Neves (PSDB/MG), parecia não ser suficiente para proclamar sua vitória. Inconformado com a derrota, Aécio Neves coloca em dúvida o processo de votação. Quatro dias após o segundo turno das eleições, o PSDB ingressa no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com um pedido de auditoria especial para os resultados das eleições de 2014, sob o argumento de que, nas redes sociais, os cidadãos brasileiros vinham expressando a descrença quanto à confiabilidade da apuração dos votos e a infalibilidade da urna eletrônica.

Acusada de estelionato eleitoral, a presidente Dilma vê sua popularidade cair vertiginosamente: o Datafolha indicava uma queda de 19% na sua aprovação já na primeira semana de fevereiro de 2015. O mês ainda reservaria a Dilma a sua primeira e mais significativa derrota: no esforço para eleger Arlindo Chinaglia para a Presidência da Câmara dos Deputados, o PT – a despeito de ter a maior

bancada – abriu mão de espaços no comando da Casa, cedendo-os aos aliados Partido Progressista (PP), Partido da República (PR)³⁹ e Partido Social Democrático (PSD). A estratégia não teve êxito. O resultado foi: (i) a vitória do desafeto da presidente Dilma Rousseff, o líder do PMDB, Eduardo Cunha (RJ), que foi eleito com 267 votos, contra 136 de Chinaglia, e (ii) o PT sem cargo na Mesa Diretora da Câmara, o que significava menor poder de estratégia com os pares.^{40, 41}

Com um presidente da Câmara forte e hostil⁴²; popularidade em queda; acusações e indícios de corrupção; manifestações claras de setores da sociedade civil em a favor do *impeachment*, com corte liberal e de centro-direita; divulgação midiática jamais vista no país, seja por TV, jornais ou redes sociais, o ano de 2015 foi praticamente uma sucessão de dissabores para Presidente Dilma Rousseff. Usando seu poder como presidente da Câmara, percebia-se claramente que o Deputado Eduardo Cunha não poupava esforços contrários à Presidente: dificultou a aprovação dos ajustes fiscais propostos pela equipe econômica, necessários para o reequilíbrio da economia; indicou parlamentares da oposição para presidir CPIs que implicavam o governo; retomou tramitação de projetos sensíveis. O grau de hostilidade chegou a tal ponto que Cunha recuperou uma proposta de emenda à Constituição, em tramitação há mais de 10 anos no Congresso, que aumentava a idade de aposentadoria compulsória dos ministros do STF, de 70 para 75 anos. Foi uma derrota institucionalmente significativa para Dilma, deixando clara a intenção de isolar e enfraquecer seu governo. A manobra circunstancial visava impedir que Dilma nomeasse cinco novos ministros até ao final de seu mandato, em 2018.⁴³

Em meio a todo esse cenário político, Dilma enfrentava ainda ações de investigação judicial eleitoral e de impugnação de mandato eletivo, que ficaram

³⁹ Em 2006, o Partido da República (PR) foi criado a partir da fusão do Partido Liberal (PL) com o Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), como uma forma de atingirem a cláusula de barreira, posteriormente declarada inconstitucional pelo STF. A denominação Partido da República (PR) permaneceu até maio de 2019, quando, após convenção partidária, a legenda aprovou a mudança para Partido Liberal (PL).

⁴⁰ ABRANCHES, 2018, p. 296-297.

⁴¹ PASSARINHO & MENDES, 2015.

⁴² LEAL, 2015.

⁴³ MATTOS, 2015.

conhecidas ordinariamente como “Processo de cassação da chapa Dilma-Temer”. O fim do mandato de Dilma perpassava três caminhos: renúncia, *impeachment* ou cassação da chapa.⁴⁴

3.1. DOMINAÇÃO DO AGENDA SETTER E A RESISTÊNCIA DA BASE POLÍTICA PRESIDENCIAL: OS PERIGOS DE UMA LEI ANACRÔNICA

No dia 1º de setembro, exatos 23 anos depois do pedido de *impeachment* de Collor, Hélio Pereira Bicudo, um dos fundadores do PT, juntamente com Janaina Conceição Paschoal, professora do Departamento de Direito Penal da Universidade de São Paulo (USP), protocolam o 21º pedido de *impeachment* contra a presidente Dilma no ano de 2015. As irregularidades consistiam em atrasos, por parte da União, nos repasses de valores destinados aos bancos oficiais – Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil – para pagamento de programas sociais do governo – como Bolsa Família, seguro-desemprego, Minha Casa Minha Vida – sem autorização do Congresso Nacional, via lei orçamentária ou em lei de créditos adicionais. O procedimento gerava indiretamente um alívio momentâneo na situação fiscal das contas públicas do país, e foi denominado vulgarmente de “pedaladas fiscais”.⁴⁵

Em 17 de setembro, após ofício de Eduardo Cunha solicitando adequação do pedido de *impeachment* às regras formais da Câmara, Hélio Bicudo e Janaina Paschoal protocolam o aditamento da denúncia, incluindo como denunciante o jurista Miguel Reale Júnior. O ex-ministro da justiça do governo Fernando Henrique Cardoso havia realizado um minucioso estudo das “pedaladas fiscais”, que inclusive ensejara a representação criminal da Presidente Dilma Rousseff perante a Procuradoria Geral da República. A partir de então, seu trabalho embasaria também a denúncia contra Dilma Rousseff.⁴⁶

Nesse entremeio, o Plenário da Câmara já discutia o rito do *impeachment*. Na sessão ordinária do dia 15 de setembro, o Deputado Mendonça Filho (DEM/PE) apresentou Questão de Ordem (QO 105) subscrita por sete líderes da oposição, “tendo em vista os inúmeros pedidos de *impeachment* [...] a iminência de apreciação destes pedidos por V. Exa. [Eduardo Cunha] e as diversas dúvidas

⁴⁴ ABRANCHES, 2018, p. 305-306.

⁴⁵ GAMA, 2015.

⁴⁶ CALGARO & PASSARINHO, 2015.

existentes acerca dos procedimentos a serem aplicados em um eventual processo de *impeachment* contra a Presidente da República”. As indagações formuladas abrangiam dúvidas que iam do recebimento da denúncia à renúncia da presidente, em um total de 17 páginas.⁴⁷

O Presidente da Câmara é conhecido na linguagem da Ciência Política como *agenda setter*, ou o definidor da agenda, aquele ator político que tem a prerrogativa exclusiva em definir quando um tema será submetido a um processo decisório. A questão de ordem formulada foi a deixa para que o Deputado Eduardo Cunha fizesse uso de suas prerrogativas, mais uma das imperfeições de que um texto legal desatualizado pode conferir.

Em seguida, 24 de setembro, Eduardo Cunha efetuou, no Plenário da Câmara, a leitura de sua resposta à Questão de Ordem 105, que consistia em um verdadeiro código de processamento de um “hipotético pedido de *impeachment*”, com detalhamento de prazos e normatização das lacunas legais existentes entre a Constituição, a Lei 1.079 e o Regimento Interno da Câmara.⁴⁸

Como no caso de Collor, insistimos, sem uma legislação atualizada, coube ao Presidente da Câmara fazer sua interpretação normativa para a adequação do rito. E, novamente, o Supremo foi acionado, pelas bases de apoio da Presidente. Iniciava-se assim a judicialização do *impeachment* de Dilma, sem que ao menos algum pedido tivesse sido acatado pelo Presidente da Câmara.

O cenário político da Presidente Dilma era delicado, mas bem diferente do Presidente Collor. Ela ainda dispunha de uma base de apoio ativa formada pelo seu partido e por outros ideologicamente mais próximos. Relativamente à sociedade civil, embora houvesse um forte declínio de popularidade que abalasse as bases da governabilidade, ainda era notório que vários segmentos de movimentos sociais ofereciam apoio à Presidente, contra o que chamavam de tese do “golpe”. Percebia-se, em 1992, que o Deputado Ibsen Pinheiro representava o pensamento majoritário da Câmara; mas, em 2015, era nítido o projeto político

⁴⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Ata da 266ª sessão ordinária, de 15 de setembro de 2015*. Diário da Câmara dos Deputados, ano LXX, n. 156. p. 111-116. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020150916001560000.PDF#page=>>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

⁴⁸ O deputado Wadih Damous (PT/RJ) manejou recurso contra a resposta de Cunha. Entretanto, o recurso foi recebido como uma nova questão de ordem, contornando a possibilidade de votação de efeito suspensivo no Plenário. Também interpôs recurso o deputado Rubens Pereira Júnior (PC do B/MA); este, porém, sequer fora admitido, sob a alegação de preclusão da matéria.

do Deputado Eduardo Cunha, que contava com um grande apoio, mas conservava uma agenda pessoal contrária à Presidente. O rito de Ibsen foi plenamente acolhido pela Corte. Mas o voluntarismo por uma oposição sistemática e o instinto de autodefesa política de Cunha não tiveram uma boa acolhida no Supremo, uma Corte quase que totalmente modificada após mais de duas décadas.

Os deputados Wadih Damous (PT/RJ) e Rubens Pereira Júnior (PC do B/MA) impetraram, cada qual, mandado de segurança no STF: MS 33.837 e MS 33.838, cujas respectivas relatorias ficaram a cargo dos ministros Teori Zavascki e Rosa Weber. A decisão de Cunha seria alvo ainda da Reclamação 22.124, ajuizada pelos deputados Paulo Teixeira (PT/SP) e Paulo Pimenta (PT/RS), distribuída também para Rosa Weber. Dessa forma, em 13 de outubro, os ministros do STF concederam simultaneamente três liminares que suspenderam a decisão do presidente da Câmara, o rito estabelecido a partir da Questão de Ordem 105 e o processamento de qualquer denúncia de crime de responsabilidade contra a presidente da República, com base no procedimento atacado.

O eixo de resistência na Câmara dos Deputados foi reforçado, no mesmo dia da concessão das liminares, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo partido Rede Sustentabilidade (REDE), que protocolaram, no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, representação com pedido de cassação do mandato de Cunha. Desde setembro, havia fortes indícios de que ele e sua esposa mantinham contas bancárias na Suíça, fato que ele negou durante a CPI da Petrobras.

Um elemento novo no caso dos eventos de 2015 foi a participação do Tribunal de Contas de União (TCU). No dia 7 de outubro de 2015, o Plenário do TCU aprovou, por unanimidade, parecer prévio recomendando ao Congresso Nacional a rejeição das contas apresentadas pela presidente Dilma Rousseff, referentes ao exercício de 2014. A decisão do TCU foi amplamente comemorada pelos defensores do afastamento da Presidente. Em 21 de outubro, Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaina Paschoal protocolaram um novo pedido de *impeachment*, acrescentando referência à decisão do TCU e incluindo as “pedaladas fiscais” do governo no ano de 2015, o que afastava as alegações de que

a presidente não poderia ser responsabilizada por fatos anteriores ao seu segundo mandato.⁴⁹

Já em novembro, passados 47 dias, as liminares concedidas por Teori Zavascki e Rosa Weber ainda não haviam ido ao Plenário do Supremo para referendo. E pairava a dúvida acerca da possibilidade jurídica de tramitação de um eventual processo de *impeachment* que *não* adotasse, como referência, o roteiro suspenso pelas liminares. Diante do impasse e do aparente bloqueio para a tramitação do *impeachment*, Eduardo Cunha revogou as regras estabelecidas pela Questão de Ordem 105, fugindo do obstáculo jurídico-institucional. O caminho para o *impeachment* estava desobstruído.⁵⁰

Três dias depois, na tarde de 2 de dezembro de 2015, por volta de 13h45min, os três deputados petistas integrantes do Conselho Ética e Decoro Parlamentar – Zé Geraldo (PA), Leo de Brito (AC) e Valmir Prascidelli (SP) – anunciaram a decisão de votar a favor da instauração de processo ético contra Eduardo Cunha, que o levaria à perda do cargo no mais longo processo de cassação da história da Câmara, desde a criação do conselho em 2001.⁵¹ Horas depois do anúncio dos deputados petistas a favor da instauração de processo ético, o presidente da Câmara retaliou, admitindo o pedido de *impeachment* subscrito por Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaina Paschoal. Em sua conta no Twitter, Eduardo Cunha relatou que tomou a decisão “atendendo ao pedido das ruas”.⁵² Para Miguel Reale Jr., “não foi coincidência que Cunha tenha decidido acolher o *impeachment* no momento em que deputados do PT decidiram votar favoravelmente à sua cassação no Conselho de Ética. Foi uma chantagem explícita, mas Cunha escreveu certo por linhas tortas”.⁵³

No dia seguinte, 3 de dezembro, o STF receberia várias ações judiciais relacionadas ao *impeachment* de Dilma.⁵⁴ Entretanto, a ação mais importante

⁴⁹ CALGARO, 2015.

⁵⁰ PASSARINHO & RAMALHO, 2015.

⁵¹ GÓIS, 2015.

⁵² PT se opõe a Cunha, que revida e aceita pedido de impeachment de Dilma. Folha de São Paulo, São Paulo, 03 de dezembro de 2015, Primeiro Caderno, Poder, p. A4. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20427&anchor=6010009&origem=busca&pd=7e473b19785625bc0d3ab7883b675a96>. Acesso em: 1º jun. 2020.

⁵³ Batista, 2015.

⁵⁴ MS 33.920; MS 33.921; ADPF 378.

impetrada nesse dia viria ser a ADPF 378. Manejada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), a ação provocava o STF a se manifestar sobre diversos pontos do procedimento a ser seguido no processo de *impeachment* da Presidente Dilma, implicando uma verdadeira “filtragem” da Lei 1.079, de 1950, sobre a compatibilidade de seu conteúdo com a Constituição de 1988.

Na ADPF 378, o PC do B pedia o reconhecimento da ilegitimidade constitucional de diversos dispositivos da Lei 1.079/1950, bem como a recepção e interpretação, conforme a Constituição, de outras regras da mesma lei. Dentre outros, foram formulados os seguintes pedidos de: (i) defesa prévia da presidente da República quanto ao recebimento do pedido de *impeachment*, assim como em todas as demais fases do processo; (ii) ilegitimidade constitucional da aplicação subsidiária dos “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” na definição do procedimento; (iii) eleição da Comissão por voto aberto; (iv) interpretação esclarecendo se o processo de *impeachment*, autorizado pela Câmara, pode ou não ser instaurado no Senado; (v) suspeição do Presidente da Câmara dos Deputados, aferível pela presença de conflito concreto de interesses.

No dia 8 de dezembro, a Câmara realiza a eleição da Comissão Especial incumbida de analisar o pedido de *impeachment*. Diferentemente do procedimento de Collor, alguns líderes partidários e deputados manifestaram vontade de lançar candidaturas avulsas, e, assim, concorrerem à Comissão. Na ausência de regra predefinida e sob a interpretação do presidente da Câmara, a eleição foi realizada por meio de duas chapas fechadas: a Chapa 1, com integrantes indicados pelos líderes e blocos parlamentares, nos moldes de como ocorreu no impedimento de Collor; e a Chapa 2, *pró-impeachment*, denominada “Unindo o Brasil”, composta por “candidaturas avulsas” de deputados que expressamente manifestaram sua vontade de integrá-la. Com votação secreta, o Plenário da Câmara elegeu a Chapa 2, por 272 votos a 199.⁵⁵

Ainda em 8 de dezembro, o PC do B apresentou medida cautelar incidental à ADPF 378 para que a formação da Comissão Especial e a eleição de seus membros observasse: (i) a indicação pelos partidos, por meio das lideranças

⁵⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Ata da 383ª sessão ordinária, de 8 de dezembro de 2015*. Diário do Congresso Nacional (seção I), ano LXX, n. 213. p. 70-85. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020151209002130000.PDF#page=>>>. Acesso em: 1º jul. 2020.

partidárias; (ii) o voto aberto; e (iii) a representação proporcional dos partidos, e não dos blocos partidários. O ministro relator, Edson Fachin, diante da instabilidade jurídica e da possibilidade de anulação de procedimentos possivelmente erráticos, quando do julgamento do mérito da ação, deferiu a liminar monocraticamente, suspendendo o processo de *impeachment*, porém fixando o julgamento da ADPF para o dia 16 de dezembro de 2015. A disputa pela sobrevivência política da Presidente acentuou de maneira geométrica os perigos de uma legislação que deveria ter sido renovada e bem debatida desde o final do primeiro *impeachment* de Collor. Uma legislação contemporânea e que não desse margem para nova mediação judicial.

Mais uma vez, após 23 anos, diante da omissão do Poder Legislativo em adaptar a Lei 1.079 à Constituição de 1988, ou em elaborar uma nova lei com um rito juridicamente definido, o STF se via obrigado a arbitrar impasses entre o Executivo e o Legislativo.

3.2. O JULGAMENTO DA ADPF 378: O SUPREMO SE CONVERTE NA FORÇA DE RESISTÊNCIA

No processo de impedimento de Dilma Rousseff, a provocação do STF por atores políticos do Congresso Nacional foi incessante, e principalmente porque incumbe ao próprio Supremo apreciar mandado de segurança contra atos da Mesa da Câmara e do Senado e dos próprios parlamentares.^{56, 57} Está aí uma patente diferença com relação ao *impeachment* de Collor. Neste, as provocações judiciais eram automanejadas, isto é, tratava-se de defesas em nome próprio, que foram necessárias por duas razões: (i) o isolamento político do presidente e (ii) a falta de organicidade de seu frágil partido, o PRN. Dilma, apesar de enfraquecida politicamente, tinha o sustentáculo de um partido com o maior número de cadeiras na Câmara, assim como uma militância construída no decorrer de mais de 30 anos, sem mencionar as siglas satélites de centro-esquerda. Outra evidente diferença nas intervenções judiciais de Fernando Collor são as liminares deferidas ou referendadas pelo Plenário da Corte. O Supremo, à época da Presidente Dilma, já havia assumido sua feição monocrática, com

⁵⁶ MS 20.257; MS 21.648.

⁵⁷ ARGUELHES & RIBEIRO, 2016, p. 423-426.

liminares autorizadas a partir da prevalência de uma atuação individual dos ministros.

No caso da ADPF 378, o estopim da judicialização foi a eleição da Comissão Especial. O segundo ponto de controvérsia foi o modo de votação secreto. Na ausência de um rito predefinido, o Deputado Eduardo Cunha valeu-se das disposições regimentais que previam o voto secreto para a eleição da Mesa Diretora, uma vez que essa era a única Comissão na qual eram eleitos os membros, requisito da Lei 1.079/1950.

A ausência de regras claras sobre o procedimento permitiu novamente uma interpretação casuística, ao gosto das conveniências do momento.

Em linhas gerais, o STF procurou resguardar sua jurisprudência e o roteiro praticado no *impeachment* de Collor, julgando constitucional a aplicação da Lei 1.079. Por unanimidade, a Corte firmou o entendimento de que não há defesa prévia ao ato do presidente da Câmara de receber o pedido de *impeachment*, assim como é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado. Porém, quatro dificuldades surgiram: (i) o papel da Câmara e do Senado no procedimento de *impeachment*; (ii) o rito na Câmara e no Senado; (iii) o voto aberto na eleição da Comissão Especial; (iv) a legitimidade das candidaturas avulsas.

Designado relator da ADPF 378, o ministro Edson Fachin foi o primeiro a votar na sessão do dia 16 de dezembro de 2015. Na tentativa de transparecer uma postura judicial autocontida (*judicial self-restraint*), Fachin baseou-se no preceito fundamental da relação entre os Poderes para irradiar seu entendimento sobre a natureza jurídica do *impeachment*, compreendendo-o como uma maneira de se exercer o controle republicano do Poder Executivo. O limite desse exercício, por sua vez, decorreria da lei específica, com o respeito das garantias processuais, e da própria separação de Poderes, que não pode ser desnaturada a pretexto de um controle. Nesse sentido, o ministro efetuou uma autodescrição do que deveria ser o papel da Corte no caso: “não cabe ao STF editar normatização sobre a matéria; sob o pálio da autoconcentração, é apenas de filtragem constitucional que aqui se cogita”.⁵⁸

⁵⁸ P. 49 do voto do ministro Edson Fachin na ADPF 378.

Em uma primeira linha argumentativa, Edson Fachin, consciente da delicadeza do tema, procurou cercar-se da jurisprudência do Supremo já assentada sobre o assunto, assim como da doutrina do ex-ministro Paulo Brossard, citado dez vezes ao longo do voto. Com base nisso, foi possível fixar o entendimento de que os aspectos materiais da Lei 1.079 haviam sido recepcionados pela Constituição de 1988, ou seja, de que não havia dúvidas quanto à definição das condutas que são consideradas crimes de responsabilidade para fins de impedimento de presidente. A segunda linha argumentativa partiu dos aspectos procedimentais, com o ministro afirmando que: “tendo em vista as modificações em relação ao papel da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo de *impeachment* em relação às ordens jurídicas anteriores, é preciso realizar a sua leitura à luz dos mandamentos constitucionais”⁵⁹ e, adicionalmente, examinar a compatibilidade da lei com a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Nesse último ponto, apesar de todas as referências anteriores ao pensamento de Paulo Brossard, o ministro Edson Fachin deixou em segundo plano a concepção de separação de Poderes típica do direito americano e enfocou a corrente principal do Direito Constitucional contemporâneo predominante no Brasil, caracterizada teoricamente (i) pelo reconhecimento de força normativa à Constituição; (ii) pela expansão da jurisdição constitucional; e (iii) pelo desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Trata-se de pensamento que tem como marco histórico o direito alemão do pós-guerra da Segunda Guerra Mundial, marcado pela Lei Fundamental de Bonn (Constituição Alemã) de 1949 e, especialmente, pela criação do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (1951). No plano filosófico, o pensamento apoia-se no pós-positivismo, cujo debate se situa na imbricação do jusnaturalismo e do positivismo.⁶⁰

Esse é um *modus operandi* cuja resposta à pergunta “o que a Constituição diz’ é condição necessária e suficiente para justificar a intervenção judicial sobre qualquer tema. Onde há uma resposta constitucional, está pavimentado,

⁵⁹ P. 49 do voto do ministro Edson Fachin na ADPF 378.

⁶⁰ BARROSO, 2005, p. 2-7.

naturalmente, o caminho para a atuação do Supremo”.⁶¹ O Direito Constitucional alemão centra-se na substância da Constituição como fonte direta para respostas a perguntas, tarefas ou dilemas jurídicos que devem ser resolvidos. É fruto de um constitucionalismo que se desenvolveu a partir de juristas sem envolvimento com o nazismo e que, não obstante a liberdade para elaborar uma nova Constituição para a Alemanha no pós-guerra, tinham parâmetros institucionais mínimos, dentre os quais estava o controle de constitucionalidade por meio de um tribunal. O resultado foi um sistema que tem como compromisso primário um Estado cujas manifestações institucionais estão integralmente vinculadas à Lei Fundamental. O ápice dessa construção, e o tipo de raciocínio que dela desencadeia, foi o caso *Lüth*, julgado em 1958, que estabeleceu uma “ordem objetiva de valores”⁶² com implicações para o entendimento e a aplicação de todo o resto do ordenamento jurídico.⁶³

Sob essa influência jurídico-filosófica, a competência do STF para responder a qualquer pergunta à luz da Constituição é sempre pressuposta, nunca indagada, ou investigada dentro do texto constitucional. Em outras palavras, a disputa de competência é praticamente inexistente, e a política somente se inicia após o pronunciamento do direito constitucional, ou melhor, de seu guardião: o STF.⁶⁴ Por isso, na melhor do que positivar crimes contra a administração públicas e regras para o *impeachment* de modo coerente com a Constituição, mas de acordo com a representação legislativa, permitindo que qualquer revisão e atualização estejam pelo menos um pouco mais afastadas do âmbito judicial.

Não obstante, é sempre possível encontrar na esfera da interpretação judicial caminhos interessantes relativamente à deferência ao processo legislativo. Com efeito, para o ministro Edson Fachin, e mesmo para os ministros

⁶¹ ARGUELHES & PEREIRA, 2019, p. 109.

⁶² Na decisão do caso *Lüth* (BVerfGE 7, 198), citada por Robert Alexy (2015, p. 154), o Tribunal Constitucional alemão enfatiza: “[i]gualmente correto é o fato de que a Constituição, que não pretende ser uma ordenação axiologicamente neutra, (...) também estabeleceu, na seção dedicada aos direitos fundamentais, uma **ordem objetiva de valores** (...). Esse sistema de valores, em cujo centro se encontra o livre desenvolvimento da personalidade humana e de sua dignidade no seio da comunidade social, deve valer, como decisão constitucional fundamental, para todos os ramos do direito”. (grifo nosso).

⁶³ ARGUELHES & PEREIRA, 2019, p. 116.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 109;119-120.

que votaram vencidos com ele, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, as respostas aos pontos divergentes do julgamento dependiam da interpretação dos Regimentos Internos à luz da Constituição. Dessa forma, o voto secreto era viável porque: “nada obstante a publicidade das votações no Congresso seja a regra, e apenas em excepcionalíssimas hipóteses se admita votação secreta, entendo [Fachin] que no presente caso não há ofensa à Constituição”.⁶⁵ Todavia, o argumento da “não ofensa à Constituição” não era suficiente para o ministro firmar sua convicção, seria necessário ainda “perquirir se, no silêncio da Constituição, é possível ao regimento estabelecer uma votação secreta”.⁶⁶ Por fim, Fachin concluiu que o voto secreto era constitucional pois era uma hipótese que consubstanciava o princípio implícito informador das exceções expressas ao voto aberto, quais sejam, aquelas votações no âmbito do Congresso que requeiram a proteção à liberdade de consciência do parlamentar, em detrimento da publicidade. Nesses casos, para o ministro, o Poder Judiciário deveria valer-se da autocontenção em homenagem à tripartição dos Poderes.⁶⁷

O dilema em questão foi solucionado a partir da Constituição; somente depois de concluir que a Constituição permitia indiretamente a votação secreta é que o ministro Fachin proclamou sua a deferência ao Legislativo. Ou seja, a autocontenção foi alcançada *por dentro*, a partir dos parâmetros substantivos do texto constitucional – o que torna as referências de Fachin ao ex-ministro Paulo Brossard um paradoxo. Pelo pensamento brossardiano, a resposta seria alcançada institucionalmente, uma vez que cada Poder tem um espaço de atuação que lhe é próprio e indevassável, atribuído pela Constituição. Para Brossard, o voto seria secreto não por se tratar de uma matéria política ou *interna corporis*, mas porque a Constituição criou uma jurisdição extraordinária e a atribuiu ao Congresso Nacional.⁶⁸

O pensamento de Brossard identifica-se com a concepção de separação de Poderes típica dos Estados Unidos da América. No direito constitucional americano, a pergunta fundamental não é “o que a Constituição diz”, mas, sim,

⁶⁵ P. 75 do voto do ministro Edson Fachin na ADPF 378.

⁶⁶ P. 75 do voto do ministro Edson Fachin na ADPF 378.

⁶⁷ Item 8.1 do voto do ministro Edson Fachin na ADPF 378.

⁶⁸ BROSSARD, 1992, p. 180-181.

“a quem a Constituição dá autoridade para resolver o problema”.⁶⁹ E isso se coaduna com a argumentação desenvolvida no caso *Marbury v. Madison*: se haveria competência da Suprema Corte em julgar o caso? Eis aqui o questionamento que não prevaleceu durante o julgamento da ADPF 378. Lá, a despeito de estabelecer o poder de controle de constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário, Marshall o fez, na verdade, invalidando uma lei que alargava a competência da Suprema Corte americana, o que, em seu raciocínio, era inválido, pois a competência da Corte já estava delimitada pela própria Constituição americana. Com esse entendimento, Marshall enunciou: “um desejo original e supremo organiza o governo e atribui aos diferentes departamentos os respectivos poderes”.⁷⁰

De modo diverso, ao discutir o mérito da ADPF 378, o Supremo Tribunal Federal desconsiderou as zonas de competência constitucionalmente atribuídas a cada poder. Após a manifestação do ministro Fachin, o julgamento foi suspenso pelo adiantar da hora. No dia seguinte, em 17 de dezembro, votaram todos os demais ministros, Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e, por último, o presidente do Tribunal, Ricardo Lewandowski. Coube a Luís Roberto Barroso abrir a divergência e, acompanhado pela maioria – com exceção do próprio Fachin, de Gilmar Mendes e de Toffoli – assumir a relatoria do acórdão.

Assim como Fachin, Luís Roberto Barroso – talvez o autor adepto de uma visão expansiva dos tribunais constitucionais que exerça maior influência na academia brasileira⁷¹ – iniciou seu voto autodescrevendo qual deveria ser a função da Corte naquele julgamento: “não é papel do Supremo fazer escolhas substantivas entre alternativas políticas. [...] Portanto, o nosso papel aqui é um papel de um árbitro de futebol, que aplica as regras e, quanto menos aparecer, melhor”.⁷² Em um segundo momento, enaltecendo a segurança jurídica, o ministro explicita que seu voto terá como base a jurisprudência produzida pelo

⁶⁹ ARGUELHES & PEREIRA, 2019, p. 109.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 176.

⁷¹ Doutrinariamente, Barroso (2005, p. 2) aceita sem desconfortos que, diante da complexidade atual da sociedade, “não pode o intérprete beneficiar-se do distanciamento crítico em relação ao fenômeno que lhe cabe analisar. Ao contrário, precisa operar em meio à fumaça e à espuma”.

⁷² P. 1 do “voto oral” do ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 378.

próprio Supremo durante o *impeachment* de Fernando Collor, assim como os ritos adotados pelo Congresso Nacional durante o procedimento em 1992.

Sob essas premissas, Barroso começa a apreciar o papel da Câmara e do Senado no processo de *impeachment*. Ao contrário de Fachin, Barroso concluiu que a autorização da Câmara não vincula o Senado, ou seja, a Câmara apenas autoriza a instauração do processo, cabendo ao Senado instaurá-lo ou não. Quais foram, então, os argumentos do ministro para fundamentar seu pensamento? Inicialmente, ele apresentou quatro enfoques para fundamentar sua visão, alertando o Plenário: “esta é a única interpretação possível à luz da Constituição de 1988, por qualquer enfoque que se dê: histórico, literal, lógico ou sistemático”.⁷³ Pelo enfoque histórico, o ministro efetuou a comparação entre a Constituição de 1988 e as que lhe antecederam, ressaltando que o papel da Câmara ficou restrito a um momento pré-processual, anterior à instauração do processo no Senado.

Por meio do elemento literal, Barroso afastou a interpretação que Fachin dera ao artigo 86 da Constituição: “admitida a acusação contra o Presidente da República será ele submetido a julgamento”. Em outras palavras, o particípio do verbo “admitir”, para Fachin, vincularia o Senado à instauração do procedimento de *impeachment*. Porém, Barroso entendeu que a oração “admitida a acusação” significava a mesma autorização contida no artigo 51, inciso I. Além do mais, o ministro alegou que a interpretação de Fachin tratava-se de uma “interpretação retrospectiva”, que reverenciava a Constituição de 1946.

Do ponto de vista lógico e sistemático, Barroso argumentou que não faria sentido a Constituição de 1988 transferir a suspensão do presidente da República de suas funções para o momento após a instauração do processo no Senado, se essa instauração fosse vinculada e burocrática. Admitir a vinculação do Senado à autorização da Câmara seria rebaixar o Senado de seu papel de órgão constitucional. Adicionalmente, no tocante à segurança jurídica, como uma forma de referendar sua interpretação, Barroso concluiu que o STF manifestara o mesmo entendimento 23 anos antes, à época do *impeachment* de Collor, e, portanto, as regras do jogo deveriam ser mantidas.

⁷³ P. 7 do voto do ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 378.

Ocorre que, sob o pretexto de revalidar a jurisprudência de 1992, a argumentação do ministro Barroso recorreu a uma interpretação do texto constitucional mais semântica do que jurídica. Seu voto não observou a autonomia do Legislativo, nem o equilíbrio harmônico entre os Poderes. Nas palavras de Diego Werneck, se ao Supremo compete guardar a Constituição, isso significa guardar a separação de Poderes também, mesmo que isso requeira o reconhecimento de sua incompetência em determinados casos.⁷⁴ Ademais, não houve decisão jurisdicional do STF quanto a esse ponto em 1992. O que houve foram manifestações ditas de passagem (*obiter dicta*) ao longo dos votos de quatro ministros, e, mesmo assim, sem consenso. Vejamos: Carlos Velloso⁷⁵, ministro relator para o acórdão, e Moreira Alves⁷⁶ compreenderam que o Senado não estava vinculado à decisão da Câmara; em sentido contrário, os ministros Celso de Mello⁷⁷ e Sepúlveda Pertence⁷⁸ entenderam que a instauração do processo no Senado era vinculada à autorização da Câmara. Na verdade, no processo de Fernando Collor, a decisão do STF privilegiou a *autonomia* e a *liberdade* do Legislativo, dando licença para que a Câmara e o Senado definissem os procedimentos a partir de uma interpretação própria da Constituição, da Lei 1.079/1950 e do respectivo Regimento Interno.

Em 1992, Fernando Collor fora obrigado a se afastar praticamente após a votação da Câmara; não porque havia uma decisão judicial, mas porque a dinâmica política (*realpolitik*) da época tinha uma narrativa unissonante. Havia a compreensão tácita de que a deliberação da Câmara acarretava a deposição de Collor. Ao contrário, no caso de Dilma, a decisão do presidente da Câmara em aceitar o pedido de *impeachment* abriu uma divergência pública entre ele e o Presidente do Senado, Renan Calheiros, acerca do papel de cada uma das Casas no processo. Para Cunha, era sem fundamento a alegação de que caberia ao Senado a competência para instaurar, ou não, o processo. Soava como uma sobreposição do Senado à Câmara, com prejuízo para o balanceamento institucional. Para Renan, uma interpretação constitucionalmente adequada

⁷⁴ ARGUELHES & PEREIRA, 2019. p. 121.

⁷⁵ P. 8 do voto do ministro Carlos Velloso no MS 21.564.

⁷⁶ P. 9 do voto do ministro Moreira Alves no MS 21.564.

⁷⁷ P. 17 do voto do ministro Celso de Mello no MS 21.564.

⁷⁸ P. 17 do voto do ministro Sepúlveda Pertence no MS 21.564.

atribuía ao Senado o poder de instaurar, ou não, o processo. Ambos levaram seu respectivo entendimento ao STF, quando prestaram informações na ADPF 378.⁷⁹

Em uma orientação oposta à perfilada no MS 21.564, o ministro Celso de Mello, acompanhado pelo ministro Marco Aurélio, complementou o argumento de Barroso, defendendo que o Senado, por ser uma Câmara Alta, não estava atrelado ao deliberado por uma Câmara Baixa, proporcionando um resultado com maioria contundente de oito a três⁸⁰. Não obstante o esforço argumentativo, o raciocínio remonta aos pensamentos aristotélicos de governo misto, dividido por classes sociais para prevenir o domínio de uma só pessoa ou um só grupo – por exemplo, a Câmara dos Comuns representando os plebeus; a Câmara dos Lordes, os nobres; e a Coroa, o monarca.⁸¹ A razão de existir do Senado é de mão dupla: ao mesmo tempo em que reconhece parcela da soberania de cada estado-membro na União, preserva a soberania residual. Daí a igualdade de representação. A Câmara, por sua vez, representa proporcionalmente a população. As duas Casas, contudo, como bem pontua Sérgio Abranches, são compostas de “plebeus, sem hierarquia”.⁸²

O principal objetivo do *impeachment* é retirar o poder das mãos daquele que fez mau uso dele. Tanto assim que nada obsta que um presidente impedido se sujeite à justiça comum, na eventualidade de que seus atos também configurem infrações penais. Ou até mesmo o contrário, um presidente cujo processo de *impeachment* foi abortado pode vir a ser processado judicialmente. A decisão do *impeachment* recai sobre o Congresso, podendo ser “regulada mais pela força comparativa dos partidos do que pelas demonstrações reais de inocência ou culpa”⁸³. O que implica que, no plano político, um dos ramos do Poder Legislativo é revestido do direito de acusar e o outro do direito de julgar.⁸⁴

⁷⁹ ABRANCHES, 2018, p. 307; SENADO..., 2015, p. A4.

⁸⁰ Votaram pela vinculação do Senado à decisão da Câmara apenas os ministros: Edson Fachin, Dias Toffoli e Gilmar Mendes.

⁸¹ Segundo Vile (1998, p. 38), o governo misto, formado pela coexistência entre monarquia, aristocracia e democracia, era um caso particular de uma teoria geral de governo limitado, na qual o povo exercia um controle sobre o monarca, com uma combinação de poderes que impedia o domínio de uma única pessoa ou grupo. No mundo antigo, a teoria do governo misto figurava principalmente na obra de Aristóteles, Platão e Políbio.

⁸² ABRANCHES, 2015, p. 12.

⁸³ Federalista n. 65. Ver: HAMILTON; MADISON; JAY, 2001, p. 338.

⁸⁴ TOCQUEVILLE, 2010, p. 102.

Do ponto de vista institucional, essa interpretação vencedora restringiu o papel da Câmara no processo de impedimento do Presidente da República, a partir de uma interpretação semântica do texto constitucional, sem espaço para análise e perguntas quanto à competência congressual. O mesmo ocorreu durante a análise da possibilidade de chapa avulsa na eleição da Comissão Especial. Por sete votos a quatro⁸⁵, guiados pelo voto de Barroso, os ministros entenderam que a Constituição proibira a formação de chapas avulsas em eleição da Comissão. Prevaleceu o entendimento de que os líderes partidários deveriam indicar os representantes de seu partido ou bloco, compondo uma chapa única para ser aprovada no Plenário, em votação simbólica.

Neste tema, para construção de seu voto, além da preservação do procedimento adotado no caso Collor, o ministro utilizou os seguintes argumentos substantivos: o princípio constitucional da autonomia partidária (CF/1988, art. 17, § 1º) e a interpretação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados à luz da Constituição. A Constituição não possui regra específica para o caso; por outro lado, há três regras relevantes a serem consideradas: o artigo 58, parágrafo 1º da Constituição; o artigo 33 do Regimento Interno e o artigo 19 da Lei 1.079/1950. A Constituição prevê que as comissões serão constituídas na forma do regimento interno de cada casa legislativa, ou do ato que as criarem, respeitada a proporcionalidade dos partidos ou blocos. O Regimento da Câmara estipula que as Comissões Especiais, subgênero das Comissões Temporárias, serão compostas por membros indicados pelos líderes partidários. Por outro lado, a Lei 1.079 fala que, recebida a denúncia pelo presidente da Câmara, uma Comissão Especial será eleita.

Como foram conciliadas essas três proposições? Segundo o ministro Barroso, era necessário um grande esforço hermenêutico e, assim, pela razão hierárquica, ele partiu da Constituição e fixou que ela delega a constituição das Comissões ao Regimento Interno. Em função dessa delegação, concluiu que a Lei 1.079, no tocante à formação da Comissão Especial de *impeachment*, deveria ser lida à luz do Regimento Interno. A partir dessa premissa, Barroso chegou a duas interpretações possíveis: (i) a expressão “eleita” implicaria uma comissão

⁸⁵ Votaram pela possibilidade de candidaturas avulsas ou independentes para a formação da Comissão Especial apenas os ministros: Edson Fachin, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello.

aprovada por votação do Plenário da Câmara, validando ou não a indicação dos líderes; ou (ii) “eleita” significaria “escolhida” pelos líderes. Na visão do ministro, ao delegar ao Plenário a escolha dos representantes dos partidos ou blocos parlamentares, a primeira interpretação deveria ser descartada, por ferir o princípio constitucional da autonomia partidária e a garantia de representação proporcional nas comissões. Logo, se na Língua Portuguesa a primeira acepção léxica de “eleita” é “escolhida”, correto seria o entendimento de que “comissão eleita” significa “comissão cujos integrantes foram escolhidos pelos líderes”, admitindo, no entanto, a eleição de chapa única, por aclamação, apenas como forma de preservar o precedente de Collor.⁸⁶

Mais uma vez, viu-se a utilização das regras adotadas no impedimento de Collor para fundamentar a hermenêutica constitucional. No *impeachment* de 1992, a adoção de chapa única, eleita por aclamação, para formação da Comissão Especial, significa tão somente que o Plenário da Câmara se auto-organizou e possuía um pensamento mais homogêneo quanto ao tema. Do mesmo modo, o Supremo Tribunal Federal não se manifestou sobre o assunto na época.

Dessa forma, a partir do art. 58, § 1º, da Constituição, que delega a constituição das Comissões ao Regimento Interno da Câmara, juntamente com o princípio constitucional da autonomia partidária (art. 17, § 1º), Barroso subverteu a hierarquia normativa imprimindo uma interpretação na qual o art. 33 do Regimento Interno superou o art. 19 da Lei 1.079, de 1950. Um esforço interpretativo que não soa lógico, uma vez que o parágrafo único do artigo 85 da Constituição prevê expressamente lei especial para regular o processo e julgamento do *impeachment*. Ademais, o próprio STF chancelou de forma incontroversa a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara à Lei 1.079. Além disso, o art. 33 do Regimento, ao estipular que as Comissões Temporárias serão compostas de membros indicados pelos líderes, não abarcou,

⁸⁶ Conforme Abranches (2015. p. 16-17), do ponto de vista institucional, a proibição de candidaturas avulsas tem consequências gravíssimas e antidemocráticas, pois consagra um procedimento oligárquico e centralizador de poder, cuja hegemonia decisória e autocrática se concentra na pessoa do líder partidário, em detrimento da manifestação de vários. Na prática, o STF transformou o que deveria ser uma eleição, em uma nomeação. Além disso, não se tratava de candidaturas avulsas propriamente ditas, ou seja, de candidato não filiado à partido, mas candidaturas dissidentes de parlamentares oriundos dos partidos ou blocos, insatisfeitos com as escolhas autocráticas de seus líderes. Outro ponto curioso, destacado pelo autor, é a imperfeição da decisão. Pois, como a chapa é única, se em uma votação não se alcançar a maioria, a Comissão Especial não se forma. Todavia, o posicionamento da Corte não forneceu solução para tal dilema.

todavia, a Comissão Especial do *impeachment*. Isso porque o art. 34, articulado sob a forma de subseção, cuidou de especificar quais Comissões estariam sujeitas à indicação pelos líderes, limitando-se apenas àquelas constituídas para tratar de: (i) proposta de emenda à Constituição e projeto de código e (ii) proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões.

Nem ao menos o silêncio da Constituição e da Lei 1.079 em relação ao voto aberto na eleição da Comissão Especial abriu a possibilidade para que a Câmara interpretasse o próprio Regimento Interno. Ademais, argumentou o ministro: o voto aberto era o que melhor realizava os princípios democrático, representativo e republicano.⁸⁷ Coube ao ministro Gilmar Mendes, ainda que discretamente, destacar a questão de fundo da separação de Poderes ao mencionar a onipotência da Constituição na fundamentação da ADPF 378, e questionar: “quem tem o poder de interpretar a norma regimental?”^{88, 89}

Na sessão de 31 de agosto, o Senado Federal proferiu sua sentença condenando a presidente Dilma Rousseff, por 61 votos a 20, à perda do cargo de presidente da República. Em votação subsequente, realizada sob a forma de “destaque para votação em separado”, o Senado decidiu afastar a pena de inabilitação por oito anos, para o exercício de função pública, em virtude de não obtenção de dois terços dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado apenas 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e 3 abstenções.^{90, 91} Ao todo, o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff durou

⁸⁷ Além do ministro Luís Roberto Barroso, votaram pelo voto aberto na eleição da Comissão Especial os ministros: Rosa Weber, Luiz Fux, Carmem Lúcia, Marco Aurélio Mello e Ricardo Lewandowski.

⁸⁸ P. 15 do voto do ministro Teori Zavascki na ADPF 378, em aparte do ministro Gilmar Mendes.

⁸⁹ Diferentemente do impedimento de Fernando Collor, cuja votação no Plenário da Câmara ocorreu em ordem nominal e alfabética, independentemente do Estado de origem do parlamentar (ver nota referencial 39, supra), a chamada para votação no impedimento de Dilma Rousseff se deu por bancada de estados alternadamente da região Norte para a região Sul, e, em cada bancada, por ordem alfabética. Adotado pelo Presidente da Câmara Eduardo Cunha, esse critério de votação foi questionado pelos aliados de Dilma Rousseff, que alegavam uma possível contaminação da convicção dos deputados (efeito cascata) pela predominância inicial dos votos a favor do impedimento. O Supremo Tribunal Federal manteve essas regras de votação no julgamento da ADI 5498 e dos Mandados de Segurança 34.127 e 34.128. Aqui mais uma vez se observa a expansão da atuação do STF em relação à autonomia do Parlamento no julgamento do presidente da República. Apesar de a decisão privilegiar o entendimento inicial da Câmara, este somente prevaleceu após a manifestação da Corte, sem espaço para que o dilema fosse decifrado no ambiente próprio do *impeachment*, como ocorreu no impedimento de Collor. A discussão sobre o tema no STF extravasou do controle constitucional, revelando mais um exemplo da politização do judiciário. Ver: ABRANCHES, 2018, p. 312; BRÍGIDO; SASSINE; CARVALHO, 2016, p. 3.

⁹⁰ BRASIL. Senado Federal. *Sentença*. Diário do Senado Federal, ano LXXI, n. 141, p. 49-55. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20578?sequencia=1>>. Acesso em: 1º jun. 2020.

273 dias. Na Câmara, o processo tramitou por 137 dias. O Senado recebeu a denúncia e afastou temporariamente Dilma em 23 dias. Perdeu o mandato definitivamente 111 dias após a sua saída temporária.

A falta de uma lei que descrevesse os aspectos materiais e processuais do processo de *impeachment* permitiu ao Senado, após a renúncia de Collor, condená-lo a oito anos de suspensão de direitos políticos. Por outro lado, a mesma omissão legislativa permitiu ao Senado condenar a ex-presidente Dilma à perda do cargo; sem, contudo, condená-la à perda dos direitos políticos.

A pretexto de revalidar o rito adotado no *impeachment* de Fernando Collor, o cenário de conflito não foi visto da mesma forma pelo Tribunal, que optou por tolher o espaço de autonomia do Legislativo, em especial o da Câmara dos Deputados. O etos da Corte foi diametralmente oposto ao de 1992, no qual prevaleceu a liberdade do Parlamento – liberdade essa que, inclusive, gerou o procedimento adotado no impedimento de Dilma. Todavia, diferentemente de 1992, o procedimento foi adotado *de fora para dentro*, e não a partir de deliberação do próprio Parlamento. Assim, parafraseando o provocante título do texto de Bruce Ackerman, *Good-bye, Montesquieu*⁹²; diríamos: “Adeus, Paulo Brossard”.

A partir de uma postura interpretativa pautada em digressões principiológicas, e até mesmo em conceitos mais vagos, o STF imprimiu uma leitura semântica do texto constitucional que resultou em um rito procedimental imaleável, minucioso e extenso. Embora não tenha sido o objetivo deste artigo avaliar os pormenores da Lei 1.079, de 1950, por parte de cada um dos lados forçou-se a que os ritos fossem muito mais cópias dos ritos judiciários do que uma adaptação para um processo político, destacando que processos políticos não podem abrir mão do princípio do devido processo legal. Mas, para isso, entendemos não ser o ideal mimetizar um processo judicial. A experiência do *impeachment* mais recente demonstrou o custo da paralisia governamental ao País.

Infelizmente, passada a tempestade do *impeachment* de Dilma, o Congresso, como vimos, apresentou poucas propostas de modificação da Lei

⁹¹ BRASIL. Senado Federal. *Resolução 35, de 31 de agosto de 2016*. Diário do Senado Federal, ano LXXI, n. 141, p. 48. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20578?sequencia=1>>. Acesso em: 1º jun. 2020.

⁹² Título de artigo de Bruce Ackerman, ver: ACKERMAN, 2014.

1.079, muitas das quais estão arquivadas ou praticamente esquecidas. Teremos de passar por outra experiência para que o Congresso desperta para essa necessária revisão normativa?

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluirmos esse trabalho, vale a pena revisitarmos a seguinte questão: o Congresso Nacional necessita ser tutelado pelo Supremo para lidar com situações como o *impeachment*? E, como foi nossa provocação inicial: o silêncio ou deficit legislativo, como negligência frente à nossa democracia representativa, encaminha naturalmente a solução normativa por meio da judicialização?

Em 1992, no *impeachment* de Fernando Collor, o Supremo Tribunal Federal foi um ator autocontido, que, em função de preferências alinhadas com a maioria do Congresso Nacional, privilegiou, ainda que indiretamente, a independência do Parlamento. Uma atuação cujos efeitos práticos foram muito próximos do pensamento de Paulo Brossard, que pregava autonomia e liberdade funcionais da Câmara, para definir o rito a ser seguido no caso. As circunstâncias do momento não geraram nenhum constrangimento sobre uma possível manipulação das regras sem o devido amparo constitucional.

As dissimilitudes reveladas na interação entre o Congresso Nacional e o Tribunal, em cada um dos momentos. Em 1992, o Congresso era quase unânime e formava uma maioria consolidada favorável à saída do presidente Fernando Collor. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal foi acionado pelos atores políticos em uma relação quase informal, para, em colaboração, definir o rito procedimental do *impeachment*.

Ao contrário, no caso de Dilma Rousseff, temos um Congresso Nacional dividido, sem um discurso uníssono que sustentasse o afastamento da presidente. Além disso, o presidente Câmara dos Deputados e o presidente do Senado Federal possuíam divergências acerca do papel de cada uma das Casas no processo de impedimento. Dessa forma, a interação entre o Congresso e o Supremo Tribunal Federal não foi de colaboração. O STF foi acionado em decorrência do desenho institucional, por via de controle concentrado de constitucionalidade deflagrado pelos partidos políticos.

Embora a presença do controle judicial sempre estará garantida, novas regras do jogo deveriam ser formatadas pelos parlamentares, obviamente, seguindo o melhor e devido processo legislativo para evitar qualquer tipo de distorção que inviabilize os governos, e, simultaneamente, garantir o equilíbrio bicameral sem a preocupação em mimetizar os processos judiciais. A permanecer esse tema preso na condição de um *hard case* legislativo, ficaremos dependentes das circunstâncias políticas que eventualmente demandem ou não uma aliança de entendimentos entre o Legislativo e o Judiciário, o que torna a imparcialidade judicial cada vez mais tênue em um problema tão delicado para a República.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Crises políticas no presidencialismo de coalizão**. Publicado online em 21 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://sergioabranches.com.br/politica/118-criSES-politicas-no-presidencialismo-de-coalizao>>. Acesso em: 30 set. 2021.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan. 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.digitaL.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18909>>.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1997.

ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas JUS**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 25-45, 2014.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 02, p. 405-440, maio-ago. 2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. Separação de poderes como alocação de autoridade: uma espécie ameaçada no direito constitucional brasileiro? *In*: LEAL, Fernando (Coord.). **Constitucionalismo de realidade: democracia, direito e instituições**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 103-124.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618>>. Acesso em: 30 set. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. 388 p.

BATISTA, Vera. Cunha anuncia que aceita pedido de *impeachment* contra a presidente Dilma. **Correio Brasiliense Online**, 2 de dezembro de 2015, às 18h38, atualizado às 20h10. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/12/02/interna_politica,509014/cunha-anuncia-que-aceita-pedido-de-impeachment-contr-a-presidente-dil.shtml>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRÍGIDO, Carolina; SASSINE, Vinícius; CARVALHO, Jailton de. Apelação rejeitada: recurso do governo é derrotado no STF, e sessão da Câmara é confirmada para domingo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 de abr. 2016, Primeiro Caderno, País, p. 3. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-acervo/?navegacaoPorData=201020160415>>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRÍGIDO, Carolina. STF define o mesmo rito de Collor para *impeachment* de Dilma. **O Globo Online**, 20 de abril de 2016, às 18h54, atualizado às 19h28. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/stf-define-mesmo-rito-de-collor-para-impeachment-de-dilma-19135859>>. Acesso em: 30 set. 2021.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 2. ed., ampl. e rev. São Paulo: Saraiva, 1992.

CALGARO, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia. Filha de Bicudo entrega complemento do pedido de *impeachment* a Cunha. **G1 Online**, 17 de setembro de 2015, às 13h12, atualizado às 13h17. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/filha-de-bicudo-entrega-complemento-do-pedido-de-impeachment-cunha.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

CALGARO, Fernanda. Oposição entrega novo pedido de *impeachment* de Dilma. **G1 Online**, 21 de outubro de 2015, às 10h28, atualizado às 18h16. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/juristas-e-oposicao-entregam-no-vo-pedido-de-impeachment-de-dilma.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F. **Impeachment**: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/2016 (Texto para Discussão nº 209). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>.

DIMENSTEIN, Gilberto; MARQUES, Marcia. Ibsen tenta dar um 'golpe', diz Collor. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 9 de setembro de 1992, Primeiro Caderno, Brasil, p. 1-7. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11811&anchor=4762418&origem=busca&pd=d694a39a7201ccc7c3fba037bbcfac6f>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

DOWNES, Richard; ROSENN, Keith S. A queda de Collor: uma perspectiva comparada. In: ROSENN, Keith S.; DOWNES, Richard (Org.). **Corrupção e reforma política no Brasil**: o impacto do *impeachment* de Collor. Tradução: Roberto Grey. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p. 195-218.

FONTAINHA, Fernando de Castro; MATTOS, Marco Aurélio Vannucchi Leme de; SATO, Leonardo Seiichi Sasada (Org.). **História oral do Supremo (1988-2013)**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2015. (v. 5: Sydney Sanches).

GAMA, Júnia. Fundador do PT quer *impeachment* de Dilma Rousseff. **O Globo**, 1º de setembro de 2015, às 16h19, atualizado às 16h53. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/fundador-do-pt-quer-impeachment-de-dilma-rousseff-17372217>>.

GÓIS, Fábio. Conselho de Ética: PT na Câmara decide apoiar voto contra Cunha. **Congresso em foco Online**, 2 de dezembro de 2015, às 15h12, atualizado em 3 de dezembro de 2015, às 12h45. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/pt-na-camara-decide-votar-contracunha-no-conselho-de-etica/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução: Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2003.

LEAL, Luciana Nunes. A Câmara sob as mãos de um fiel, Eduardo Cunha. **Exame Online**, 11 de fevereiro de 2015 às 7h47. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/a-camara-sob-as-maos-de-um-fiel-eduardo-cunha/>>. Acesso em: 1º jun. 2020.

MACHADO, Eloísa; GLEZER, Rubens. Reafirmado o rito de processo de 1992. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 18 de dezembro de 2015, Política, p. A7. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20151218-44621-nac-4-pol-a4-not>>. Acesso em: 30 set. 2021.

MENDES, MARCOS. **Fundo de Participação dos Estados**: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho/2011 (Texto para Discussão nº 96). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>.

MATTOS, Marcela. Cunha manobra, aprova PEC da Bengala e impõe derrota dupla ao governo. *Veja Online*, Política, 5 de maio de 2015, às 23h57. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/cunha-manobra-aprova-pec-da-bengala-e-impoe-derrota-dupla-ao-governo/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

PASSARINHO, Nathalia; MENDES, Priscila. Derrotado em eleição na Câmara, Chinaglia diz 'respeitar' decisão. **G1 Online**, 1^o de fevereiro de 2015, às 22h01, atualizado às 22h35. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/chinaglia-diz-respeitar-decisao-e-revela-acordo-para-pt-ter-cargo.html>>.

PASSARINHO, Nathalia; RAMALHO, Renan. Cunha revoga decisões sobre trâmite de processo de *impeachment*. **G1 Online**, Política, 29 de outubro de 2015, às 14h41, atualizado às 19h05. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/cunha-revoga-decisoes-sobre-tramite-de-processo-de-impeachment.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

SALLUM Jr., Brasílio. **O impeachment de Fernando Collor**: sociologia de uma crise. São Paulo: Editora 34, 2015.

ROSENN, Keith S.; DOWNES, Richard (Org.). **Corrupção e reforma política no Brasil**: o impacto do *impeachment* de Collor. Tradução: Roberto Grey. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p. 23-46.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645