



Impeachment: o que não sabemos e deveríamos saber

Entre o impeachment de Fernando Collor (1992), e o de Dilma Rousseff (2015-2016) o Supremo Tribunal Federal mudou significativamente a sua forma de atuação. Mudanças legais, culturais e em práticas institucionais deram um novo protagonismo ao tribunal e aos seus ministros individuais.

Se em 1992 ele foi chamado a se manifestar apenas em poucos mandados de segurança, intervindo na prática apenas para dilatar um prazo processual em alguns poucos dias. No biênio em que a política nacional foi consumida pelo impeachment da ex-presidente Dilma, diversos mandados de segurança, reclamações, ADIs, ADPFs e Habeas Corpus constituem a história de sua judicialização. Assim, o país testemunhou, dentre outras coisas, a anulação de parte significativa do processo de impeachment em uma ADPF, a ordem em que votariam os deputados na autorização da denúncia sendo decidida pelo plenário do Supremo e o presidente do tribunal, presidindo também o impeachment no Senado, autorizar a votação separada da perda do cargo e da inabilitação para o exercício função pública de Dilma Rousseff.

Diante de dois impeachments, inúmeras ações e muitas decisões depois, seria de se esperar que no Brasil, com a experiência de crises acumuladas e uma judicialização intensa do processo de impeachment, haveriam poucas dúvidas sobre tal instituto. Nada, no entanto, poderia estar mais longe da verdade. São graves as incertezas que ainda existem e que ameaçam qualquer presidente futuro do país.

Em relação aos crimes de responsabilidade: um presidente reeleito pode ser responsabilizado por atos cometidos durante o mandato imediatamente anterior? O Supremo pode invalidar um impeachment por atipicidade, caso discorde que um determinado ato constitui crime de responsabilidade?

Não há resposta oficial sobre nenhuma dessas questões. A própria câmara decidiu se limitar a discutir apenas atos cometidos em 2015, se protegendo assim da alegação de que Dilma não poderia ser responsabilizada pelo que fez em seu mandato anterior – para alívio de todos os governadores reeleitos. No entanto, sem uma resposta do Supremo sobre esse ponto não está claro se essa tese seria acatada ou não pelo atual tribunal e, sem jurisprudência sobre isso, tribunais futuros poderão referendar o não qualquer posição sem qualquer precedente no caminho. Já quanto a possibilidade de o Supremo discutir a tipicidade das pedaladas fiscais cometidas em 2015, tese central da ação que questiona a sua condenação, o tribunal permanece em silêncio – e possivelmente jamais se pronunciará sobre isso.

Em relação ao seu processamento na câmara: qual a extensão dos poderes do presidente da câmara para arquivar pedidos de impeachment? Deveria se limitar a verificar requisitos formais, ou pode fazer juízo quando a sua inadmissibilidade? Diante do arquivamento de um pedido como esse, caberia recurso para o plenário da Câmara?

Também sobre isso faltam respostas conclusivas. É fato que inúmeros pedidos foram – e continuam sendo – arquivados impunemente. No entanto, também é verdade que o ministro Marco Aurélio determinou liminarmente pelo menos em um caso – contra o então vice-presidente Michel Temer – que o presidente da câmara não poderia arquivar o pedido, devendo determinar a criação de uma comissão especial para o analisar. No entanto, não só essa comissão não foi criada – gerando mais uma dúvida



sobre como proceder quando partidos não indicam membros para a compor – como sem um referendo do plenário, não está claro se esta posição reflete o entendimento de apenas um ministro, de uma minoria, ou de uma maioria do Supremo.

Em relação ao processamento no Senado: caso a Câmara se manifeste positivamente quanto a abertura do impeachment apenas em relação a certos fatos, está o Senado limitado por esse juízo? Uma vez autorizado o seu processamento, o Senado poderia considerar todos os fatos presentes na denúncia ou o juízo autorizativo iria além de uma mera autorização, exercendo um limite sobre o próprio recebimento da denúncia? Para isso, seria necessário que os pontos fossem votados separadamente, ou ao aprovar o relatório a autorização se daria nos seus limites estritos? Mais uma vez, não há resposta para nenhuma dessas perguntas.

Quanto à condenação no processo: em 1992, o Senado decidiu continuar com o processo apesar da renúncia de Collor, considerando que, além da destituição – sobre a qual não fazia sentido decidir após a renúncia – haveria ainda interesse em se decidir sobre a inabilitação do presidente, como de fato fez. Decisão confirmada pelo Supremo ao julgar a ação de Collor questionando sua condenação e conseqüente inabilitação. Em 2016, o Senado decidiu votar as duas penas separadamente, determinando a perda do cargo, mas não a inabilitação de Dilma Rousseff para o exercício de função pública. Podia fazer isso? A decisão foi questionada, mas o Supremo não se manifestou sobre isso.

Ou seja, não se sabe exatamente quais atos constituem crimes de responsabilidade, se o Supremo tem controle sobre a sua tipicidade, se o presidente da Câmara pode indeferir e arquivar pedidos de impeachment, se a autorização da Câmara limita materialmente o recebimento da denúncia pelo Senado e, caso decida pela condenação, se é possível decidir independentemente sobre as duas penas que a Constituição prevê nessa hipótese.

Em certa medida, essa situação é resultado da atuação da própria Câmara e Senado, os quais, ao tentar evitar nulidades futuras, optaram, respectivamente, por não considerar atos cometidos no mandato anterior, e a se limitar àquilo que foi autorizado pela Câmara. Com isso, não deram causas a impugnações que poderiam ter gerado decisões do Supremo sobre essas questões. No entanto, as outras questões foram todas questionadas e, em alguns casos, continuam pendentes no tribunal sem qualquer resposta.

A mesma inércia processual que o impede de decidir sobre temas que não foram levado ao seu conhecimento, deveria o compelir a decidir sobre aqueles sobre os quais foi regularmente provocado a decidir. Mas nisso, como em outras coisas, o tribunal claramente não é verdadeiramente inerte.

Diante dessa situação de incerteza, caberia ao legislador resolver a questão promulgando uma nova lei do impeachment, regulando seu processamento e resolvendo de maneira clara todas essas dúvidas. Incertezas desse tipo em meio a uma crise política são extremamente perigosas, tanto para quem ocupa a chefia do executivo, como para o país como um todo. Além disso, regular a questão propiciaria que qualquer questionamento sobre as regras eventualmente promulgadas fossem veiculadas em ações de controle abstrato no Supremo, permitindo – mesmo que não garantindo – segurança jurídica sobre um tema tão fundamental.

Em qualquer democracia, segurança sobre as regras do jogo político são essências para o seu



funcionamento saudável, em um país que passou pelo impeachment de dois dos seus quatro presidentes diretamente eleitos, incerteza sobre as suas regras é uma verdadeira temeridade.

Date Created

19/05/2018