



Gabriel Ribeiro Magalhães

**O STF E O *IMPEACHMENT* DE PRESIDENTE DA
REPÚBLICA**

**Monografia
apresentada à Escola
de Formação Pública da
Sociedade Brasileira de
Direito Público - SBDP,
sob a orientação do
Professor Saylon Alves
Pereira**

**São Paulo
2020**

Resumo: Esta Monografia analisa a atuação do Supremo Tribunal Federal nas ações relativas a processos de *impeachment* de Fernando Collor e Dilma Rousseff através da análise de todos os acórdãos proferidos pelo Tribunal nestes casos. Considerando quão polêmico é o uso do instituto do *impeachment*, e o grande número de controvérsias procedimentais que existem a respeito, o objetivo é analisar o papel assumido pelo Poder Judiciário nos processos que ocorreram no Brasil. Para isso, a Monografia analisa todos os acórdãos proferidos pelo Tribunal que sejam relacionados aos processos de *impeachment* mencionados. Conclui-se que a atuação do STF foi muito menos ativa no processo de Fernando Collor do que no processo de Dilma Rousseff, mas que a competência construída no primeiro foi estrutural para legitimar a atuação feita no segundo. Por fim, chega-se também à conclusão de que ambos os processos foram úteis para aumentar os poderes do Tribunal, e que o instituto do Mandado de Segurança teve grande importância nesta atuação do STF.

Palavras Chave: Supremo Tribunal Federal; *Impeachment*; Presidente da República;

Sumário

Introdução	4
Breve relato dos processos de <i>impeachment</i>	12
Metodologia	19
Narrativa das ações judiciais analisadas	24
Análise dos Padrões Encontrados	65
Considerações Finais	98
Referências Finais	105

1. Introdução

No Brasil, como em muitos outros países, há um mecanismo para responsabilizar o Presidente da República pelo cometimento dos chamados “crimes de responsabilidade”, como presente no Artigo 85 da Constituição Federal¹. O processo no qual esta responsabilização pode ocorrer recebe o nome de processo de *impeachment*. Na História recente do Brasil, por duas vezes estes processos foram movidos contra Presidentes, a saber: Fernando Collor de Mello, primeiro Presidente eleito democraticamente no país em três (3) décadas, sofreu processo de *impeachment* em 1992. Dilma Rousseff sofreu esse processo no período entre dezembro de 2015 e agosto de 2016. Esta

¹ “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.” (BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mai. 2020.)

pesquisa abordará o papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal nestes dois processos.

Os crimes de responsabilidade são disciplinados, primeiramente, como já dito, pelo Artigo 85 da Constituição Federal. Este dispositivo prevê que os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição configuram crimes de responsabilidade. Além disso, o mesmo artigo dá sete (7) exemplos de esferas especialmente protegidas, com enunciados bastante abrangentes, de forma que atos do Presidente da República contra estes exemplos seriam crimes de responsabilidade. Dentre estas hipóteses, está a lei orçamentária, o cumprimento das leis e decisões judiciais e o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário.

O parágrafo único deste mesmo artigo determina que esses crimes seriam definidos em lei especial, que também deveria definir normas de processo e julgamento.

Esta é a Lei Federal 1.079/50, comumente conhecida como a Lei do Impeachment. Foi promulgada no ano de 1950, e contém as normas de processo e julgamento a respeito de processos de *impeachment* contra o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do STF e o Procurador-Geral da República.

O rito desse processo é delineado pelo Artigo 86 da Constituição. Este dispositivo determina que a Câmara dos Deputados precisa admitir a acusação contra o Presidente da República por voto de dois terços ($\frac{2}{3}$) de seus membros. Ocorrido isso, o processo vai para o Senado. Instaurado o processo propriamente dito, o Presidente é temporariamente afastado de suas funções enquanto ocorre o julgamento dos supostos crimes de responsabilidade. Caso

seja absolvido, o Presidente retorna às suas funções. Caso seja condenado, perde o cargo. Caso o julgamento não esteja concluído até 180 dias depois do afastamento, o Presidente da República retoma seu cargo, no mínimo, até o fim do julgamento.

Os artigos da Constituição Federal aqui citados não fazem referência a qualquer papel do Poder Judiciário neste procedimento. Tampouco o faz a Lei 1.079/50. Neste diploma legal, o Poder Judiciário apenas é mencionado para apontar exemplos de crimes de responsabilidade do Presidente nos quais o Judiciário e/ou suas decisões seriam as vítimas. Ou seja, esta Lei não atribui papel específico algum ao Poder Judiciário neste processo.

Por outro lado, há o Art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Este dispositivo determina que a lei não poderá impedir que o Poder Judiciário aprecie qualquer lesão ou ameaça a direito. É o chamado “Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição”.

Exposta esta controvérsia, há três (3) grandes interpretações sobre o tema. A primeira delas interpreta que o Poder Judiciário não tem papel algum nesse processo, ou seja, que todos os atos relacionados ao processo de *impeachment* estão fora da jurisdição do Poder Judiciário. Essa é a posição, por exemplo, do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard. Este é o autor de um dos mais importantes trabalhos brasileiros sobre este instituto jurídico, intitulado *O Impeachment: aspectos da responsabilidade jurídica do Presidente da República*, publicado pela primeira vez em 1965.

Uma posição diferente é considerar que cabe ao STF decidir questões procedimentais. Ou seja, que o Tribunal deve garantir que o Poder Legislativo siga o que dispõe a Constituição e a Lei 1.079/50 quanto ao andamento e ao

rito do processo. Por outro lado, considera que não cabe ao STF decidir qualquer questão relativa ao mérito da questão, ou seja, que não é da sua alçada decidir se há ou não crime de responsabilidade em casos específicos, quaisquer que sejam. É esta a tese que a maior parte dos Ministros do STF diz defender nos casos analisados. Porém, fica em aberto a discussão sobre a coerência dessa ideia com os provimentos jurisdicionais proferidos.

A terceira posição, adotada, por exemplo, pelos Professores Pedro Serrano (2015), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e Ricardo Perlingeiro (2018), da Universidade Federal Fluminense, nos artigos *Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República* e *Impeachment e devido processo legal*, respectivamente. As ideias expressas pelos artigos não são idênticas, mas são similares. Ambos atribuem ao Poder Judiciário a prerrogativa de revisar decisões tomadas pelo Congresso em processos de *impeachment*, inclusive decisões de mérito. Perlingeiro equipara a condenação do Presidente da República por crime de responsabilidade a uma decisão administrativa como qualquer outra. Como tal, seria passível de revisão judicial, inclusive no mérito. Serrano traça um contraste com o voto de desconfiança, típico do parlamentarismo, para argumentar que mesmo a decisão de mérito do Congresso Nacional submete-se à lei e à Constituição. Por isso, poderia ser revista judicialmente.

Sob este arcabouço e as diferentes posições no debate jurídico aqui descrito, ocorreram dois processos de *impeachment*, que culminaram na perda dos mandatos do ex-Presidente Fernando Collor e da ex-Presidente Dilma Rousseff, nos anos de 1992 e 2016, respectivamente.

A pergunta norteadora situa-se justamente na intersecção da controvérsia apresentada acima e os processos de *impeachment* já mencionados. Assim, a pergunta norteadora desta pesquisa é: “o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas ações judiciais relacionadas aos processos de *impeachment* de Fernando Collor e Dilma Rousseff?”.

Em 1992, a Câmara dos Deputados autorizou a instauração do processo pelo Senado Federal. No dia em que seria definitivamente julgado pelo Senado, Fernando Collor de Mello renunciou à Presidência da República. Apesar disso, Sydney Sanches, Presidente do Supremo Tribunal Federal, que presidia o julgamento no Senado Federal, pôs em votação a continuidade ou não do julgamento em relação à possível inabilitação de Fernando Collor. Essa decisão foi o motivo de um dentre os processos julgados pelo Supremo Tribunal Federal relacionados ao *impeachment* de Fernando Collor. Esses processos serão analisados mais adiante.

Além disso, no Caso Fernando Collor houve sessão administrativa do STF em que o Tribunal formulou uma proposta de rito para o processamento do *impeachment* no Senado Federal². Quando a Câmara dos Deputados autorizou a abertura do processo de *impeachment*, os Ministros da Corte, considerando que parcela significativa da Lei 1.079/50 tinha sido derogada pela Constituição, decidiram formular um novo rito. Nesta elaboração, foi

² FONTAINHA, Fernando de Castro; MATTOS, Marco Aurélio Vannucchi Leme de; SATO, Leonardo Seiichi Sasada (orgs.). História oral do Supremo (1988-2013), v.5: Sydney Sanches. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13671/Hist%C3%B3ria%20Oral%20do%20Supremo%20-%20Volume%2005%20-%20Sydney%20Sanches.pdf>>. acesso em 16 nov. 2020

protagonista o Ministro Celso de Mello. Segundo ele³, a sessão partiu de uma sugestão informal do então Presidente da Corte, Ministro Sydney Sanches.

Formulado o roteiro, o Ministro Sanches levou-o ao Senado, ao assumir a Presidência desta Casa Legislativa para o processo de *impeachment*. Para convencer os Senadores a adotar o rito formulado, disse inclusive que, caso o fizessem, o STF não daria provimento a nenhum Mandado de Segurança sobre o processo. Caso contrário, certamente o faria⁴. O Senado Federal decidiu adotar este rito, publicando-o no Diário Oficial da União. Ou seja, ainda que não de forma vinculante, o rito do processo foi formulado pelo Poder Judiciário.

Durante os anos de 2015 e 2016, foi a então Presidente Dilma Rousseff que sofreu processo de *impeachment*. Diferentemente de Collor, não renunciou antes do julgamento e foi condenada à perda do cargo. Porém, a pedido da bancada do Partido dos Trabalhadores, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e do julgamento do processo de *impeachment*, Ricardo Lewandowski, autorizou a votação em separado das duas penas presentes no Artigo 52, parágrafo único, da Constituição. Dilma foi absolvida na votação relativa à inabilitação para cargos políticos por oito (8) anos. Esta decisão de Lewandowski foi a causa de alguns dos muitos processos que chegaram ao Supremo Tribunal Federal relativos ao processo de responsabilização da ex-Presidente Dilma Rousseff.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 17 dez. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>, p. 210.

⁴ FONTAINHA, Fernando de Castro; MATTOS, Marco Aurélio Vannucchi Leme de; SATO, Leonardo Seiichi Sasada (orgs.). História oral do Supremo (1988-2013), v.5: Sydney Sanches. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13671/Hist%C3%B3ria%20Oral%20do%20Supremo%20-%20Volume%2005%20-%20Sydney%20Sanches.pdf>>. acesso em 16 nov. 2020

Feita esta contextualização, resta agora demonstrar a relevância da pergunta a ser respondida. Esta relevância tem duas facetas. A primeira delas é a importância do debate previamente apresentado: quais são os limites da atuação do Tribunal? Pode ou não decidir sobre o mérito dos processos de *impeachment*? O que diz a Constituição? Entender onde os diversos processos já decididos entram nesse debate é fundamental para compreender o próprio debate. Portanto, a ideia é que esta pesquisa possa contribuir para a reflexão a respeito destas questões. A multiplicidade de posições, já apresentada neste trabalho, é uma forte evidência de que esse debate não tem ainda uma “solução”.

Outro fator que evidencia a relevância dessa discussão é a declaração para a imprensa, feita pelo Ministro Ricardo Lewandowski, cujo teor era que o Supremo Tribunal Federal poderia decidir o mérito do crime de responsabilidade⁵. Tal declaração é ainda mais relevante pois Lewandowski presidia o STF durante o impeachment de Dilma Rousseff, e, portanto, presidiu também o julgamento da Presidente no Senado Federal.

A declaração repercutiu em outros veículos de imprensa. A matéria da *Folha de São Paulo* do dia 09/05/2016 sobre o assunto consultou outros membros do Supremo, sem nomeá-los, nem dizer quantos foram de fato consultados, que expressaram posição diversa⁶. Uma matéria do jornal *El País* de 12/05/2016 compilou declarações, tanto públicas como em processos, de

⁵RICHARD, Ivan. Supremo pode julgar mérito de *impeachment*, diz Lewandowski, *Agência Brasil*, 09 mai. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/supremo-pode-julgar-merito-de-impeachment-diz-lewandowski> acesso em: 24 ago. 2020

⁶FALCÃO, Márcio. Lewandowski diz que STF pode julgar mérito do impeachment, *Folha de São Paulo*, 09 mai. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1769533-lewandowski-diz-que-stf-pode-julgar-merito-do-impeachment.shtml?origin=folha>. Acesso em 26 ago. 2020

dez (10) dos onze (11) ministros que compunham o Tribunal à época, a respeito do processo de *Impeachment*⁷. A já citada fala do Ministro Lewandowski faz parte do compilado, e outras citações, como a do Ministro Gilmar Mendes, também tratam da possibilidade, ou não, do Supremo Tribunal Federal pronunciar-se sobre o mérito de um processo de *Impeachment*⁸.

Compreender bem o que decidiu o Supremo Tribunal Federal sobre o instituto do *impeachment* é crucial. Pode ajudar a esclarecer o que a própria Constituição diz sobre o assunto. O uso deste instituto, sendo a forma existente para remover o Presidente da República de seu cargo contra a sua vontade, é muito controverso. Afinal, o Presidente tem mandato eletivo, conquistado pelas urnas. Assim, é de se esperar que tenha apoiadores, tanto na população como no Congresso Nacional. Pressupondo que estes partidários do Presidente não queiram que seja removido, e que lutarão contra isso, as controvérsias políticas relativas à remoção do mandatário seriam inevitáveis. Assim, tem-se mais um motivo para que as controvérsias procedimentais, relativas ao papel e à competência das diferentes instituições sejam tão esclarecidas quanto possível. Quanto mais definidas forem as áreas procedimentais de disputa, mais previsível será o processo. Isso permitiria que as áreas de disputa tratassem do mérito do processo de *impeachment*, com o Poder Judiciário tendo um papel mais claro, seja maior ou menor. Para que

⁷CORTEZ, A.C. Zavascki engrossa coro do STF que rejeita avaliar mérito do impeachment, *El País*, 12 mai. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/11/politica/1462997495_675228.html>. acesso em: 26 ago. 2020

⁸ CORTEZ, A.C. Zavascki engrossa coro do STF que rejeita avaliar mérito do impeachment, *El País*, 12 mai. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/11/politica/1462997495_675228.html>. acesso em: 26 ago. 2020

isso seja feito, é necessário compreender como o Supremo Tribunal Federal se posicionou quanto aos casos de *impeachment* de Presidente da República.

Além disso, caso venha a ocorrer novo processo de *impeachment* contra outro Presidente da República, seria extremamente útil se houvéssimos compreendido quais foram os posicionamentos do Tribunal a respeito das mais diferentes questões, de forma a entender melhor o debate sobre o papel do STF. Isso não significa que a expectativa seja que o Tribunal fosse necessariamente decidir da mesma forma em um novo processo. Não é o caso. Mas, decida da mesma forma ou não, parece certo que as decisões passadas serão um fator a ser considerado em qualquer novo processo, um aspecto que poderá interferir no que vier a ser decidido. A ausência de pesquisa jurídica envolvendo esses dois processos de *impeachment* – aliada à já apresentada importância da questão que se coloca – é mais um ponto que reforça a relevância da presente pesquisa.

2. Breve Relato dos processos de *impeachment*

Estabelecidos os problemas e questões que norteiam esta pesquisa, cabe um breve relato de cada um dos processos de *impeachment* para situar o leitor nos principais acontecimentos, e sobre em qual contexto se inserem as ações judiciais que serão relatadas a seguir. Fica apenas a ressalva de que a função deste relato é apenas contextualizar o cenário de cada um dos processos. Assim, não há a intenção nem a precisão de uma reconstrução histórica.

Impeachment de Fernando Collor

Fernando Affonso Collor de Mello foi eleito Presidente da República no ano de 1989, primeiro Presidente brasileiro eleito pelo voto popular em 29 anos.

Durante seu mandato, após inúmeras disputas com o Congresso Nacional, a popularidade de Collor foi gradativamente caindo. Fator preponderante nisso foi o congelamento das poupanças, logo no início do Mandato do Presidente⁹.

Qualquer valor depositado acima de 50 mil cruzados novos foi congelado, como medida de controle inflacionário, um problema econômico do País na década que antecedeu o mandato de Fernando Collor (e assim permaneceu até alguns anos após ele deixar o cargo). Esse foi o principal fator, dentre vários, que levou à queda da popularidade do Governo¹⁰.

Além disso, como já exposto, o Governo teve diversos embates com o Congresso Nacional, poder no qual não tinha grande base parlamentar de sustentação. Por isso, utilizou muitas Medidas Provisórias (MPs), de forma a

⁹ SALLUM JR., BRASÍLIO. CRISE POLÍTICA E IMPEACHMENT. Novos estud. CEBRAP, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 183-203, Julho 2016. disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200183&lng=en&nrm=iso>. acesso em 23 nov. 2020

¹⁰ SALLUM JR., BRASÍLIO. CRISE POLÍTICA E IMPEACHMENT. Novos estud. CEBRAP, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 183-203, Julho 2016. disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200183&lng=en&nrm=iso>. acesso em 23 nov. 2020

promover sua agenda sem precisar do Poder Legislativo¹¹. Essas MPs, por sua vez, pioraram ainda mais as difíceis relações entre estes dois (2) Poderes¹².

Com o Governo já impopular, foi publicada pela *Revista Veja*, em maio de 1992, reportagem contendo denúncias feitas pelo irmão do Presidente, Pedro Collor. A matéria abordava um esquema de corrupção envolvendo o Mandatário e seu ex-tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, conhecido como PC Farias. O escândalo acentuou muito a já referida impopularidade do Governo de Fernando Collor.

O Congresso Nacional instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as denúncias. Dentre os fatos descobertos pela CPI, estava a informação de que contas de PC Farias escaparam do congelamento da poupança realizado pelo Governo¹³. O Relatório Final da CPI foi aprovado por 11 votos a 5 (cinco)¹⁴.

Collor foi, então, denunciado por crime de responsabilidade, tendo como base o Relatório Final da CPI, perante a Câmara dos Deputados, no dia 01/09/1992. Os denunciantes foram Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo

¹¹ SALLUM JR., BRASÍLIO. *CRISE POLÍTICA E IMPEACHMENT*. Novos estud. CEBRAP, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 183-203, Julho 2016. disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200183&lng=en&nrm=iso>. acesso em 23 nov. 2020

¹² SALLUM JR., BRASÍLIO. *CRISE POLÍTICA E IMPEACHMENT*. Novos estud. CEBRAP, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 183-203, Julho 2016. disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200183&lng=en&nrm=iso>. acesso em 23 nov. 2020

¹³ O GLOBO. linha do tempo: do escândalo ao afastamento da Presidência. O Globo, Rio de Janeiro 28 set. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/linha-do-tempo-do-escandalo-ao-afastamento-da-presidencia-6234204>. Acesso em: 23 nov. 2020.

¹⁴ SALLUM JR., BRASÍLIO. *CRISE POLÍTICA E IMPEACHMENT*. Novos estud. CEBRAP, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 183-203, Julho 2016. disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200183&lng=en&nrm=iso>. acesso em 23 nov. 2020

Lavenère, presidentes da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), respectivamente. Ibsen Pinheiro, Presidente da Câmara dos Deputados, aceitou a denúncia, e estabeleceu as regras que ditariam o processo. O Mandado de Segurança (MS) 21.564, impetrado pelo então Presidente Collor, buscou questionar essas regras.

No dia 29 do mesmo mês, o Plenário da Câmara dos Deputados autorizou a abertura do processo, por 441 votos a favor e 38 votos contra. Quatro dias depois, o procedimento foi instaurado no Senado Federal, resultando no afastamento provisório de Fernando Collor. Assim, Itamar Franco assumiu interinamente a Presidência da República.

O Ministro Sydney Sanches, Presidente do STF, assume a Presidência do processo de *impeachment* no Senado Federal. Durante a tramitação do processo nesta Casa foi proposto o MS 21.623, para questionar decisões tomadas pelo Ministro Sanches. Também nesse período, é proposto o *Habeas Corpus* (HC) 70.033, buscando anular o processo.

No dia 29/12/1992, dia do julgamento final do processo no Senado, Collor renuncia à Presidência da República. Ainda assim, o Senado decide prosseguir com o julgamento, e condena Fernando Collor a inabilitação política por oito anos, com placar de 76 votos favoráveis e 3 contrários. O Mandado de Segurança 21.689 e a Petição 1.365 são propostos para questionar essa decisão. Após a condenação, é proposto também o HC 7.0055.

Impeachment de Dilma Rousseff

Dilma Vana Rousseff foi a primeira mulher a ser eleita Presidente da República no Brasil, no ano de 2010. Quatro anos depois, foi reeleita, por margem significativamente menor do que em sua primeira eleição. No mesmo ano, houve o início de uma grande crise econômica, um dos fatores que diminuiu significativamente sua popularidade¹⁵.

Outro fator importante na queda de popularidade do Governo de Dilma Rousseff foram os escândalos de corrupção descobertos pela chamada "Operação Lava-Jato"¹⁶. As denúncias e investigações atingiram diversos membros do Governo e do partido da Presidente, ainda que não tenham se relacionado diretamente à Mandatária¹⁷.

Ao longo do ano de 2015, houve, como em 1992, grandes embates entre os Poderes Executivo e Legislativo, que acentuaram a queda de popularidade do Governo¹⁸. Somaram-se aos embates com o Congresso e aos escândalos a existência grandes manifestações de rua contra a Presidente Dilma e a favor de um processo de *impeachment*¹⁹.

¹⁵ SCHOSSLER, Alexandre; STRUCK, Jean-Phillip. Sete razões para a queda da popularidade de Dilma. Deutsche Welle, Brasil, 6 ago. 2015. Disponível em: <https://p.dw.com/p/1GBIP>. Acesso em: 23 nov. 2020.

¹⁶ SCHOSSLER, Alexandre; STRUCK, Jean-Phillip. Sete razões para a queda da popularidade de Dilma. Deutsche Welle, Brasil, 6 ago. 2015. Disponível em: <https://p.dw.com/p/1GBIP>. Acesso em: 23 nov. 2020.

¹⁷ SCHOSSLER, Alexandre; STRUCK, Jean-Phillip. Sete razões para a queda da popularidade de Dilma. Deutsche Welle, Brasil, 6 ago. 2015. Disponível em: <https://p.dw.com/p/1GBIP>. Acesso em: 23 nov. 2020.

¹⁸ SCHOSSLER, Alexandre; STRUCK, Jean-Phillip. Sete razões para a queda da popularidade de Dilma. Deutsche Welle, Brasil, 6 ago. 2015. Disponível em: <https://p.dw.com/p/1GBIP>. Acesso em: 23 nov. 2020.

¹⁹ PORTAL G1. manifestantes fazem maior protesto nacional contra o governo Dilma. G1, São Paulo, 14 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestacoes-contra-governo-dilma-ocorrem-pelo-pais.html>. Acesso em: 23 nov. 2020.

Rousseff foi denunciada por crime de responsabilidade pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal no dia 02/12/2015. A denúncia tratava de modalidades de fraude nas Contas Públicas: as chamadas “pedaladas fiscais”, definidas por dívidas do Tesouro Nacional com bancos públicos, de forma a melhorar os dados fiscais do Governo, e a edição de decretos de crédito suplementar sem autorização legislativa²⁰. Isso significa aumentar a quantia gasta em uma despesa específica, já prevista pela Lei Orçamentária, sem que houvesse autorização do Poder Legislativo para isso²¹.

Essa denúncia foi aceita por Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados. Pouco depois, foi proposta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378, para tratar de diversos pontos do rito do processo de *impeachment*.

Durante a tramitação do processo na Câmara dos Deputados, foram propostos os MS 34.127, 34.128, 34.130 e 34.131, além da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.498. No dia 17/04/2016, a Câmara autorizou a abertura do processo, por 367 votos a 142 votos.

Assim, o Senado instaura o processo, afastando Dilma Rousseff do cargo provisoriamente. O Vice-Presidente, Michel Temer, assume interinamente a Presidência da República. O Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do STF, assume a Presidência do Processo de *Impeachment*.

²⁰ D'AGOSTINO, Rosanne. Processo de impeachment de Dilma: perguntas e respostas. Portal G1, São Paulo, 2 dez. 2015. Disponível em: Processo de impeachment de Dilma: perguntas e respostas. Acesso em: 23 nov. 2020.

²¹ D'AGOSTINO, Rosanne. Processo de impeachment de Dilma: perguntas e respostas. Portal G1, São Paulo, 2 dez. 2015. Disponível em: Processo de impeachment de Dilma: perguntas e respostas. Acesso em: 23 nov. 2020.

No dia 31/08/2016, o Senado condena Dilma Rousseff à perda do cargo por 61 votos a 20. A requerimento da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), o Ministro Ricardo Lewandowski autorizou a votação em separado das duas penas para as quais a Presidente poderia ser condenada (perda do cargo e inabilitação para exercício de função pública). O placar do julgamento sobre inabilitação foi de 42 votos pela aplicação da pena, e 36 pela não aplicação. Assim, Dilma Rousseff manteve seus direitos políticos, pois eram necessários 54 votos (dois terços dos 81 Senadores) para inabilitá-la.

Dilma Rousseff impetrou os MS 34.371 e 34.441 para questionar a tramitação do processo no Senado.

3. - Metodologia

Esta pesquisa adotou como metodologia para responder à pergunta proposta (*O que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas ações judiciais relacionadas aos processos de impeachment de Fernando Collor e Dilma Rousseff?*) a análise de todos os acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal relativos aos processos de *impeachment* dos ex-Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff. Esta escolha cria um recorte que exclui as decisões monocráticas, já que não são acórdãos. Tanto o Tribunal Pleno como as Turmas foram incluídos no filtro de pesquisa, ainda que não haja acórdãos das Turmas do STF a respeito do assunto. Além disso, pode-se esperar que as decisões proferidas de forma colegiada incluam um detalhamento maior das controvérsias, além de debate e divergência entre ministros, o que tem uma relação clara com situar essas decisões dentro do debate público sobre a questão.

Para reunir todas as ações, o método utilizado foi a busca através do *website* do Tribunal. As seguintes buscas foram realizadas: “impeachment” e “presidente da república”, na caixa de busca de jurisprudência do site²², com o filtro temporal ajustado para encontrar processos apenas do dia 01/01/1992, primeiro dia do ano em que ocorreu o processo de *impeachment* contra Fernando Collor, até 01/01/2001, pouco depois da expiração de seus oito (8) anos de inelegibilidade advindos da condenação. Este foi o termo final

²²<http://portal.stf.jus.br/>

escolhido por ser a questão cujos efeitos perduram por mais tempo após o fim do processo. Após o restabelecimento de seus direitos políticos, não haveria mais possibilidade de que Collor pudesse questionar seu processo de *impeachment*, já que não haveria o que discutir. Com seus direitos políticos restabelecidos, não há dano possível aos direitos de Fernando Collor. Após o fim deste período, portanto, não haveria mais motivo para ações judiciais a este respeito. Esta busca resultou em dez (10) processos.

A segunda busca teve as mesmas palavras, mas o filtro temporal foi alterado para processos do dia 01/01/2015 até 05/09/2020, dia em que foi realizada a busca. 2015 foi o ano de início do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, e o litígio relativo a este pode perdurar até hoje. Esta segunda busca resultou em dezoito (18) processos.

A partir daí, foram selecionados os casos que serão tratados nesta pesquisa por pertinência temática: todos aqueles que se relacionam com os processos de *impeachment* citados. Isto reduziu o número de processos a serem analisados, já que os processos não selecionados tratavam de outros temas, como *impeachment* de ministros do STF, ou de ministros de Estado, por exemplo. Essa seleção foi feita através da leitura das ementas e partes de cada um dos 28 processos. Posteriormente, na leitura definitiva, um processo (AP-305-QO) que fazia parte do conjunto selecionado acabou por ser excluído, por não ter relação direta com o processo de *impeachment* de Fernando Collor, mas sim com acusações eleitorais feitas ao ex-Presidente. O tema desta pesquisa era apenas mencionado lateralmente, portanto acabou por ser retirado.

Além disso, foi incluído também o julgamento da Medida Cautelar no Mandado de Segurança 34.128, que não consta da busca por acórdãos,

aparece apenas na busca por decisões monocráticas, pelo que presumo que seja uma falha do sistema de busca. Foi julgado conjuntamente com o Mandado de Segurança 34.127, e este aparece na busca. O acórdão é o mesmo, e os pedidos de cada um são citados em ambos os arquivos, permitindo que o Mandado de Segurança 34.128 fosse encontrado e incluído nesta pesquisa. Ou seja, chega-se a 14 ações judiciais a serem analisadas para responder à pergunta proposta.

Portanto, o critério final de escolha é: Serão analisadas as decisões proferidas por órgãos colegiados do STF que tratem dos processos de *impeachment* de Fernando Collor e Dilma Rousseff com o recorte temporal de busca já explicitado. Além disso, será acrescida a decisão mencionada no parágrafo anterior, pelas razões já expostas.

Assim, a lista final de processos a serem utilizados neste trabalho está apresentada na tabela a seguir:

Tabela 1. Lista de casos integrantes da pesquisa separados pelos Presidentes que sofreram *impeachment*

Processos Fernando Collor	Processos Dilma Rousseff
MS 21.564	ADPF 378

MS 21.623	MS 34.127
MS 21.689	MS 34.128
HC 70.033	MS 34.130
HC 70.055	MS 34.131
Pet 1.365	ADI 5.498
	MS 34.371
	MS 34.441

Para compreender melhor as decisões e seu contexto, como a ordem em que os processos foram julgados, foi também necessário assistir a trechos da

Sessão Extraordinária ocorrida no dia 14/04/2016, publicada no canal do STF no *Youtube*²³.

Colhidas essas decisões, foi realizada a análise do que foi observado, de forma a precisar como o Supremo Tribunal Federal se situou em relação ao debate público a respeito de seu próprio papel em processos de *impeachment* de Presidente da República nessas ações judiciais.

Além disso, foi também realizada pesquisa na base de artigos científicos *Scielo*, com as palavras “Impeachment presidente”, com o filtro para selecionar apenas trabalhos do Brasil e escritos em português - com o objetivo de encontrar artigos acadêmicos que tratem do assunto, com os quais pudesse haver diálogo, e também de forma a entender o que já foi produzido a esse respeito. Nessa busca, foram selecionados dois (2) artigos científicos a serem discutidos no presente trabalho. Depois, foi realizada a leitura do resumo de cada um, de forma a escolher os trabalhos que fossem pertinentes.

Apenas artigos que tratassem de *impeachment* de Presidente da República com uma abordagem jurídica do tema foram selecionados. Abordagem jurídica entende-se por um foco no Direito e seus aspectos, e não em outras questões relacionadas ao processo (como a situação política na qual se insere, ou as consequências políticas, econômicas ou sociais deste processo).

²³ Disponível nos links: (1) <https://www.youtube.com/watch?v=nGNjz14gAaM>
(2) <https://www.youtube.com/watch?v=f-tIe8PT2o4>
(3) <https://www.youtube.com/watch?v=6QSOglUPS9Q> acesso em 12 out. 2020

4. Narrativa das ações judiciais analisadas

Neste capítulo será feita a descrição de cada uma das ações judiciais analisadas. Dentre outros fatores, fará parte da descrição a identificação do requerente do processo, o que foi pedido, e como o Tribunal se posicionou em relação a cada uma das demandas. Os processos serão abordados por ordem cronológica de julgamento.

1. Casos Fernando Collor

1.1. MS 21.564

O primeiro dos processos que será abordado neste trabalho é o Mandado de Segurança (MS) 21.564. Foi impetrado pelo então presidente Fernando Collor contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro. Este, após aceitar o pedido de *impeachment* contra o impetrante no dia 23/09/1992, definiu o rito segundo o qual este processo ocorreria.

Collor questiona, com pedido de medida cautelar, os seguintes pontos dessas regras: primeiramente, requereu a aplicação das normas processuais

descritas no artigo 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁴ (RICD), que disciplinam o processo por crime comum contra o Presidente da República. A seguir, requereu que a votação fosse feita secretamente, seguindo o disposto no artigo 188, II, do RICD²⁵.

²⁴ "Art. 217. A solicitação do Presidente do Supremo Tribunal Federal para instauração de processo, nas infrações penais comuns, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado será instruída com a cópia integral dos autos da ação penal originária.

§ 1º Recebida a solicitação, o Presidente despachará o expediente à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, observadas as seguintes normas:

I - perante a Comissão, o acusado ou seu defensor terá o prazo de dez sessões para apresentar defesa escrita e indicar provas;

II - se a defesa não for apresentada, o Presidente da Comissão nomeará defensor dativo para oferecê-la no mesmo prazo;

III - apresentada a defesa, a Comissão procederá às diligências e a instrução probatória que entender necessárias, findas as quais proferirá parecer no prazo de dez sessões, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do pedido de autorização e oferecendo o respectivo projeto de resolução;

IV - o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação será lido no expediente, publicado no Diário do Congresso Nacional, distribuído em avulsos e incluído na Ordem do Dia da sessão seguinte à de seu recebimento pela Mesa.

§ 2º Se, da aprovação do parecer por dois terços da totalidade dos membros da Casa, resultar admitida a acusação, considerar-se-á autorizada a instauração do processo, na forma do projeto de resolução proposto pela Comissão.

§ 3º A decisão será comunicada pelo Presidente ao Supremo Tribunal Federal dentro de duas sessões." (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 out. 2020.)

Esta é a publicação original do dispositivo, que estava em vigor durante o *impeachment* de Fernando Collor.

²⁵ "Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos:

III - para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporárias, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos 2 (dois) cidadãos que irão integrar o Conselho da República e nas demais eleições;"

(BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 out. 2020.)

No julgamento da cautelar, no dia 10/09/1992, o Ministro Paulo Brossard suscitou questão de ordem relativa à existência ou não de jurisdição da Corte para, nas suas próprias palavras, conhecer ou não de questões relativas ao processo de *impeachment*²⁶.

Apenas o próprio Brossard votou pela ausência de jurisdição. Os demais 8 (oito) ministros (os Ministros Francisco Rezek e Marco Aurélio afirmaram suspeição, como fizeram em todos os processos relativos ao *impeachment* de Fernando Collor) conheceram do Mandado de Segurança. Quanto ao mérito da cautelar, todos, com exceção de Brossard, concedem a liminar relativa ao prazo, presente no art. 217, §1º, I, do RICD²⁷. Essa decisão é tomada após a consideração de que não haveria condições processuais para julgamento definitivo.

Praticamente duas semanas depois, no dia 23/09/1992, o Tribunal realizou o julgamento definitivo desse Mandado de Segurança, no qual houve mais divergência entre os membros da Corte, com a presença de quatro (4) dispositivos diferentes. O relator da ação, Ministro Octavio Gallotti, e o Ministro Ilmar Galvão votaram no sentido de determinar a aplicação de todos os dispositivos do artigo 217 do RICD²⁸, incluindo a manutenção da liminar. Além do dispositivo sobre o qual tratou a liminar (o prazo para a defesa), há também dispositivos que tratam da realização de diligências pela Comissão Especial, prazo para que esta profira seu parecer, dentre outros.

²⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 23 set. 1992. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>

²⁷ Ver nota de rodapé número 24

²⁸ Ver nota de rodapé número 24

O Decano da Corte, Ministro Moreira Alves, deferiu a segurança em extensão ainda maior: além do que já fora deferido pelos Ministros Gallotti e Galvão, deferiu também para definir a votação como secreta.

O Ministro Paulo Brossard, coerente com seu voto no julgamento liminar, indeferiu o Mandado de Segurança. Em padrão que será visto em outros momentos deste trabalho, Brossard faz um longo e enfático voto expondo sua posição sobre o tema, reafirmando que o Tribunal não teria jurisdição sobre processos de *impeachment*.

Por fim, há a corrente majoritária, formada pelos Ministros Carlos Velloso, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e o Presidente da Corte, Ministro Sydney Sanches. Estes Ministros decidiram no sentido de apenas manter a decisão liminar, de forma que o prazo para a defesa fosse de dez sessões, mas sem determinar o seguimento dos outros ritos previstos no Artigo 217 do RICD, ou que a votação fosse secreta.

Além disso, foram discutidos diversos outros pontos. Como explicou o Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto, a petição inicial argumentou a respeito de uma série de pontos que não levaram a nenhum dos pedidos, como a revogação parcial da Lei 1.079, ou a não recepção de algumas de suas normas incriminadoras, além da tese de que a denúncia deveria ter sido endereçada ao Senado Federal, não à Câmara dos Deputados²⁹.

O relator enfrentou os temas, e Pertence conclui afirmando que, se interpretados como pedidos autônomos, ele rejeitaria as solicitações, como fez o Relator. Em referência à primeira destas, o relator concluiu que a Lei

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 23 set. 1992. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>

1.079/50 não foi parcialmente revogada pela Emenda Constitucional (EC) nº 4, de 1961, que instituiu o Parlamentarismo no Brasil. Esta emenda criou os chamados “crimes funcionais do Presidente da República”, em seu art. 5º. O requerente argumenta que essas disposições revogaram parcialmente a Lei 1.079/50, por tratarem do mesmo tema. O Ministro Gallotti conclui que as hipóteses previstas na Emenda eram meramente exemplificativas, sem que houvesse a revogação da parte substantiva da Lei 1.079/50.

De toda forma, a EC nº 6, de 1963, revogou a EC nº 4, e, como consta da ementa desse Mandado de Segurança, “restabeleceu o sistema presidencial de governo instituído pela CF/46”³⁰, ou seja, segundo o relator, mesmo se houvesse ocorrido a revogação, teria havido, posteriormente, reconstituição expressa do sistema presidencial de governo, incluindo, assim, a Lei 1.079.

Quanto ao segundo ponto, o relator conclui que, como a Câmara dos Deputados precisa, por disposição constitucional, autorizar a instauração do processo, é mesmo para a Câmara que o pedido de *impeachment* deve ser endereçado.

Ou seja, apesar de pedidos específicos mais restritos, o Tribunal acabou por tratar sobre temas mais amplos, que também foram tratados na petição inicial.

1.2. MS 21.623

O processo seguinte a ser tratado neste trabalho é o MS 21.623, também impetrado pelo então Presidente Fernando Collor, julgado no dia

³⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 23 set. 1992. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>

17/12/1992, já durante o julgamento do processo de *impeachment* perante o Senado Federal.

O *writ* foi utilizado justamente para questionar decisões do Ministro Sydney Sanches, Presidente do STF, e também do Processo de *Impeachment*. Assim, Sanches não participou do julgamento. Como em outros processos envolvendo Fernando Collor, os Ministros Francisco Rezek e Marco Aurélio também não participaram. Diferentemente do que ocorreu em todos os outros processos, o que consta deste acórdão é o impedimento, e não a suspeição, destes dois Ministros.

O impetrante questiona o fato de uma de suas testemunhas, por estar fora do país quando houve o pedido para ouvi-la, ter sido de fato ouvida somente após o término do prazo para a entrega das alegações finais do impetrante. Assim, pede a abertura de novo prazo.

Também questiona a rejeição de suas arguições de impedimento contra Senadores que integraram a CPI, e de suspeição contra Senadores que anteciparam juízo sobre a acusação ou substituíram Senadores que passaram a integrar o Ministério do Governo de Itamar Franco.

Mais uma vez, os membros do Tribunal se dividiram em diversas alternativas diferentes. Primeiramente, o Tribunal conheceu do Mandado de Segurança, vencido, da forma como no processo anterior, o Ministro Paulo Brossard.

Quanto ao mérito, houve três correntes diversas. O Ministro Ilmar Galvão concedeu inteiramente o primeiro pedido para a abertura de novo prazo para alegações finais, e parcialmente o segundo, para garantir, por

impedimento, o afastamento dos Senadores que tiveram parte ativa na CPI, e, por suspeição, o afastamento de Senadores suplentes daqueles que assumiram ministérios. Assim, indeferiu apenas a hipótese relativa a suspeição de Senadores que anteciparam juízo sobre a acusação.

O Ministro Moreira Alves, por sua vez, deferiu o primeiro pedido, tal qual o Ministro Galvão. Em relação ao segundo pedido, acolheu apenas as arguições de impedimento. Quanto ao pedido relativo a suspeição, argumentou que essas questões são subjetivas, de forma que condutas teriam que ser analisadas. Como Mandado de Segurança admite apenas prova documental, suspeição não poderia ser apreciada nesta forma processual.

Os outros Ministros (Carlos Velloso, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard, Néri da Silveira e Octavio Gallotti) formaram a corrente majoritária para indeferir inteiramente o *writ* proposto por Fernando Collor. Ainda que um de seus vários pedidos, no processo tratado anteriormente, tenha sido deferido, a análise completa desses dois processos já traça um panorama sobre as tentativas do Presidente de fazer com que o Supremo Tribunal Federal interviesse a seu favor. Estas não foram, em termos gerais, bem sucedidas.

1.3. HCs 70.033 e 70.055

Em sequência, há dois *Habeas Corpus* (HC) impetrados em favor de Fernando Collor. São o HC 70.055 e o HC 70.033. Cada um é fundamentado de uma forma, mas o objetivo é o mesmo: que Collor não esteja submetido à pena que lhe foi imposta pelo Senado.

No primeiro caso, a argumentação é que em decorrência de sua renúncia, seria impossível aplicar a pena. No segundo caso, o pedido é que seja declarada a nulidade do processo. Seria o caso em razão da suposta não recepção integral da Lei 1.079 (tema já discutido no MS 21.564), e, assim, falta de justa causa para o processo.

Ambos foram monocraticamente indeferidos, e foram interpostos agravos regimentais em cada um deles. Foram estes agravos que acabaram por ser julgados em Plenário. As decisões monocráticas basearam-se na impossibilidade do uso da via processual de *Habeas Corpus* para proteger direitos que não os de locomoção.

No julgamento em plenário do caso analisado em primeiro lugar³¹, o Relator, Ministro Ilmar Galvão, simplesmente expôs brevemente este argumento e negou provimento ao recurso. No caso seguinte, fez referência ao voto do primeiro, e negou provimento ao recurso. Em ambos os casos, foi seguido por todo o Tribunal.

1.4. MS 21.689

O processo seguinte foi impetrado por Fernando Collor, como os outros Mandados de Segurança já analisados, mas, neste caso, não mais ocupando o cargo de Presidente da República. É justamente sua saída do cargo que é discutida pelo processo.

³¹ O HC 70.055

Durante a parte final de seu julgamento no Senado Federal por crime de responsabilidade, no dia em que seria definitivamente julgado, Fernando Collor renunciou à Presidência da República. O Senado reconheceu a renúncia, e, conseqüentemente, a extinção do processo de *impeachment* quanto à perda do cargo.

Feito isso, o Senado deliberou e acabou por decidir continuar o julgamento do agora ex-Presidente. Collor foi condenado a oito (8) anos de inabilitação.

É precisamente esta decisão do Senado, de continuar o julgamento após reconhecer a saída do cargo, e aplicar a pena de inabilitação, que é questionada pelo Mandado de Segurança 21.689, julgado no dia 16/12/1993.

O pedido do ex-Presidente é que a decisão do Senado seja declarada nula, de forma que não possa produzir efeitos, e os seus direitos políticos sejam imediatamente restabelecidos. A pena de inabilitação seria acessória da perda do cargo, e não sendo possível aplicar esta, não seria possível aplicar aquela. O ato atacado, como no processo anterior, é do Presidente do Processo de *impeachment*, Ministro Sydney Sanches.

Mais uma vez, como em ambos os processos já tratados neste trabalho, houve preliminar de ausência de jurisdição do Tribunal para conhecer de pedidos relativos a processo de *impeachment*. Exatamente da mesma forma como nos outros, o Ministro Paulo Brossard foi o único a acolher a preliminar, que foi superada pelo Tribunal. O voto de Brossard foi ainda mais enfático nas críticas à posição do que havia sido nos dois processos já descritos neste trabalho. Em especial, é notável o juízo contido na frase que concluiu o voto do Ministro na preliminar de conhecimento: "Por derradeiro quero acentuar que

não contribuiria com meu voto para ensejar um conflito entre Poderes de meu país.”³².

Mesmo sabendo que nenhum de seus dez (10) colegas compartilhava de sua posição sobre a ausência de jurisdição do Poder Judiciário para conhecer de questões relativas a processos de *impeachment*, o Ministro Brossard repetiu sua posição e seus extensos argumentos ao longo dos três (3) Mandados de Segurança anteriormente mencionados.

O Senado Federal, por sua vez, alegou que o pedido seria juridicamente impossível, já que o ato atacado pelo Mandado de Segurança foi a Resolução nº 101/92, que apenas reconheceu a condenação de Collor, não sendo a verdadeira decisão. Suscitou também ilegitimidade passiva do Presidente do Senado Federal para atuar no pólo passivo deste Mandado de Segurança, pois a decisão foi tomada pelo Plenário do Senado. O Tribunal rejeitou estas duas preliminares em votação unânime.

Os denunciantes do processo de *impeachment*, litisconsortes passivos nesta ação, pediram a aplicação do Art. 97 da Constituição Federal³³, cuja determinação é que lei ou ato normativo do Poder Público apenas podem ser declarados inconstitucionais pela maioria dos membros de Tribunal ou de Órgão Especial. Havendo três (3) Ministros (Marco Aurélio, Francisco Rezek e Sydney Sanches) impedidos ou suspeitos, seriam necessários os votos de seis

³²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.689 Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 16 dez. 1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>

³³ “Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. “(BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 set. 2020.)

(6) dos oito (8) Ministros habilitados a participar do julgamento para dar procedência ao *writ*. Este pedido foi rejeitado pelo Tribunal.

No mérito da ação, a Corte se dividiu. Os Ministros Ilmar Galvão, Celso de Mello, Moreira Alves e Octavio Gallotti (Presidente) votaram pela procedência do Mandado, ou seja, para anular a condenação de Fernando Collor pelo Senado, restabelecendo seus direitos políticos. Já os Ministros Carlos Velloso (Relator), Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Néri da Silveira votaram pela improcedência da ação.

Havendo empate, e tendo sido rejeitada a aplicação do Art. 97 da Constituição, o Presidente deliberou contra a aplicação do Voto de Minerva dele próprio.

Assim, determinou a convocação de três (3) Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) para desempatar o julgamento. Foram convocados os Ministros William Patterson, Antônio Torreão Braz e José Dantas para que se chegasse ao quórum de onze (11) Ministros.

Cada um dos Ministros convocados do STJ decidiu acompanhar o voto do Ministro Relator, chegando-se a uma maioria de sete (7) votos a quatro (4) pela improcedência da demanda proposta por Fernando Collor, mantendo sua inelegibilidade por oito (8) anos, conforme a condenação proferida pelo Senado Federal.

1.5 Petição 1.365

O processo seguinte é bastante semelhante, em relação ao que foi pedido pelo requerente, aos três (3) que acabo de descrever. É a Petição

1.365, mais uma ação proposta perante o Supremo Tribunal Federal pelo ex-Presidente Fernando Collor, mais uma vez questionando a condenação proferida contra ele pelo Senado Federal. Esta Petição foi julgada pelo Tribunal no dia 03/12/1997, cinco (5) anos após a condenação.

Collor pede que sua petição seja aceita como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (prevista pelo Artigo 102, §1º da Constituição Federal³⁴), ainda que não existisse, à época, a lei regulamentadora desta ação, exigida pelo dispositivo constitucional³⁵. Alega que pode ser utilizado o rito da ação cível ordinária. Subsidiariamente, pede que a petição seja avaliada como revisão criminal, baseando-se no fato de a lei 1.079/50 dispor pela aplicação subsidiária do Código de Processo Penal (CPP). Sustenta também que o pedido pode ser avaliado como revisão da decisão proferida no Mandado de Segurança 21.689, já descrito no presente trabalho.

Pede, em qualquer dos casos, a anulação da pena que lhe foi aplicada pelo Senado, e a retirada de provas ilícitas dos autos do processo de *impeachment* em questão. O Relator, Ministro Néri da Silveira, submete a Petição ao Plenário como questão de ordem.

Por unanimidade, o Tribunal entende que, processualmente, nenhuma das hipóteses citadas pela inicial é aplicável ao caso. Assim, a Corte decide não conhecer do pedido do ex-Presidente.

³⁴ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.” (BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 set. 2020.)

³⁵ Esta lei, a Lei Federal 9.882/99, foi promulgada dois anos depois do julgamento da Petição 1.365 pelo STF.

Passa-se agora a abordar os casos referentes ao processo de *impeachment* de Dilma Rousseff.

2. Casos Dilma Rousseff

2.1. ADPF 378

Passa-se agora a abordar os casos referentes ao *impeachment* de Dilma Rousseff.

O primeiro destes é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378, proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) e julgada no dia 17/12/2015. É o primeiro processo objetivo tratado neste trabalho, ou seja, no qual é julgada a compatibilidade em tese de ato do Poder Público com a Constituição³⁶. Neste caso, a ação busca analisar a compatibilidade constitucional do rito de *impeachment* previsto pela Lei 1.079/50.

Ainda que tenha sido dito que este trabalho analisaria os processos relativos aos *impeachments* de Dilma Rousseff e Fernando Collor, quanto a esta ação (e mais uma outra a ser analisada), isto não é estritamente

³⁶ "Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público." (BRASIL. Lei Federal nº 9882, de 03 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF, 3 dez. 1999. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm#:~:text=LEI%20No%209.882%2C%20DE%203%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20e,102%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 15 nov. 2020.)

verdadeiro, do ponto de vista técnico-jurídico. Afinal, uma ADPF não é relativa a nenhum caso específico, esta ação serve para analisar questões em tese. Ainda que o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff seja a única razão da proposição desta ação, não são nem sua causa de pedir, nem seu pedido. Nada impediria que este processo ocorresse em qualquer outro momento, de forma totalmente descolada de um processo de *impeachment* específico, já que o objeto é a avaliação abstrata de normas. Mas, de uma forma mais abrangente, é inegável a conexão direta entre este processo e o processo de *impeachment*.

A ação foi proposta durante a tramitação do procedimento na Câmara dos Deputados, por partido da base de sustentação da então Presidente da República. Além disso, apresenta dois pedidos incidentais que têm ligação direta com procedimentos adotados na Câmara dos Deputados, não apenas em tese, mas de fato. E essa ligação factual entre estes fatores é reconhecida a todo momento pelos Ministros, a despeito da ação ser, em tese, abstrata.

Dito isso, passa-se à análise do processo propriamente dito. Esta é a ação judicial mais abrangente dentre as catorze (14) que foram ou serão tratadas aqui. Marca também a adoção de uma estratégia³⁷, pelos defensores da Presidente da República, radicalmente diferente da que foi adotada por Fernando Collor. Se em 1992 a defesa do Presidente se preocupou em questionar atos pontuais enquanto aconteciam, os partidários de Dilma Rousseff propuseram, pouco tempo após o início da tramitação do procedimento na Câmara dos Deputados, uma ação questionando pontos relativos ao rito inteiro. Ao todo, incluídos os requerimentos feitos incidentalmente, a ADPF 378 contém 16 pedidos feitos pelo requerente ao

³⁷ A Lei Federal 9.882/99, que não existia durante o *impeachment* de Fernando Collor, certamente facilitou essa nova postura.

Supremo Tribunal Federal, número muito maior do que em qualquer um dos processos relativos ao *impeachment* de Fernando Collor.

Este processo, assim como o primeiro processo envolvendo Fernando Collor, começou com a concessão de uma medida cautelar. Neste caso, foi concedida monocraticamente pelo Ministro Edson Fachin. Esta decisão, no dia 08/12/2015, sustou a tramitação do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados até o julgamento pelo Plenário do STF. O Tribunal reuniu-se para o julgamento em 16/12/2015 e este foi concluído em 17/12/2015. O Tribunal julgou a Medida Cautelar e os outros pedidos da ação, também realizados como cautelares.

O Relator proferiu longo voto, com diversas considerações teóricas e jurisprudenciais sobre cada um dos pedidos da ação. O Ministro Luís Roberto Barroso, por outro lado, tratou como linha orientadora de seu voto justamente o procedimento adotado no *impeachment* de Fernando Collor. E, depois do pedido, votou no sentido de adotar este procedimento mais uma vez, com, segundo ele, apenas uma modificação: o momento do interrogatório do acusado, referente ao item F do pedido, deveria ser o último ato da instrução, devido a uma alteração ocorrida no CPP.

Marcada esta exceção o voto de Roberto Barroso segue o rito adotado no *impeachment* de Fernando Collor em todos os outros pedidos, discordando do Relator em alguns pontos.

Passo agora à descrição de cada um dos pedidos, começando, brevemente, pelos que foram decididos de forma unânime pelo Tribunal. Foi pedido que o STF determinasse que era necessária a defesa prévia do acusado

à aceitação da denúncia de *impeachment* pelo Presidente da Câmara dos Deputados. O pedido foi indeferido por unanimidade.

Foi pedido que fosse declarada incompatível com a Constituição a disposição, feita pelo art. 38 da Lei 1.079/50, de aplicação subsidiária dos regimentos internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*. Por unanimidade, o Tribunal deferiu parcialmente o pedido para determinar que é possível a aplicação, desde que nos casos compatíveis com a lei e com a Constituição.

A decisão, neste pedido, equivale ao indeferimento. Se a disposição legal é de “aplicação subsidiária”, está incluído no sentido da norma que é necessária a compatibilidade com a referida lei. E lei alguma que não é compatível com a Constituição pode ser aplicada. Há uma incongruência, ressaltada pela comparação entre quatro (4) fatores: os votos do Relator e do Redator para o acórdão, a ementa e o extrato de ata. Estas duas últimas dizem que há “deferimento parcial” por unanimidade, como expus. O voto do Relator dispõe “indeferimento”. O voto do Redator para o acórdão dispõe “deferimento parcial”, mas também diz que, nesse ponto, acompanha o Relator. A forma correta de interpretar estas divergências parece ser que há um indeferimento do pedido.

O pedido seguinte a ser decidido de forma unânime foi o que se referia à necessidade do uso de blocos partidários, em vez de partidos políticos, na formação da Comissão Especial para tratar do *impeachment*, o item D do pedido. Foi pedido que fosse declarado que blocos deveriam ser usados, o que foi indeferido por unanimidade pelo Tribunal, determinando que tanto blocos como partidos podem ser usados. Neste pedido revelou-se uma atenção especial aos elementos do caso concreto (o *impeachment* de Dilma) que,

supostamente, não deveria ser objeto da ação. Vários Ministros comentaram, por exemplo, que este pedido seria menos relevante, pois a adoção de uma métrica ou outra alteraria muito pouco, neste caso, a formação da comissão. Isso foi dito como se tivesse o condão de alterar a legitimidade constitucional das normas que, nesta forma processual, devem ser julgadas em tese.

Além deste, também foi decidido por unanimidade, desta vez pelo deferimento, o já mencionado item F. O pedido é que dispositivos da Lei 1.079/50³⁸ fossem interpretados conforme à Constituição para determinar que o interrogatório seja a última fase da instrução processual.

³⁸Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não fôr considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

§ 1º Findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a tôdas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas. (...)

Art. 28. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias. (...)

Art. 29. Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas.”

(BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

Por fim, os itens J³⁹ e K⁴⁰ do pedido, ambos relacionados à conflitos de interesse, e que pediam interpretação conforme à Constituição de dispositivos da Lei 1.079/50 foram unanimemente indeferidos. O primeiro pede que seja determinada a necessidade de Senadores se apartarem da função acusatória, ou seja, apenas produzirem provas subsidiariamente. O segundo pede que seja determinada a aplicação das normas de impedimento e suspeição do Código de Processo Penal (CPP) ao Presidente da Câmara dos Deputados quanto a sua decisão de receber a denúncia de *impeachment* contra a Presidente da República.

Ambos têm relação próxima com o pedido de aplicação das normas de impedimento e suspeição do CPP aos Senadores que julgariam Fernando Collor, presente no MS 21.623. Nenhum destes é exatamente igual, mas são questões próximas. Foram todas decididas da mesma forma, pelo

³⁹ "Art. 25. O acusado comparecerá, por si ou pelos seus advogados, podendo, ainda, oferecer novos meios de prova.

Art. 26. No caso de revelia, marcará o Presidente novo dia para o julgamento e nomeará para a defesa do acusado um advogado, a quem se facultará o exame de todas as peças de acusação.

Art. 27. No dia aprazado para o julgamento, presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, abrindo a sessão, mandará ler o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa; em seguida inquirirá as testemunhas, que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.

Art. 28. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias. Parágrafo único. A Comissão acusadora, ou o acusado ou seus advogados, poderão contestar ou argüir as testemunhas sem contudo interrompê-las e requerer a acreação.

Art. 29. Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas.

Art. 30. Findos os debates orais e retiradas as partes, abrir-se-á discussão sobre o objeto da acusação." (BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

⁴⁰ "Art. 19. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma." (BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

indeferimento dos pedidos. No caso Fernando Collor, por maioria, no caso Dilma Rousseff, por unanimidade.

A maior parte dos pedidos desta ação gerou divergências no Tribunal, diferentemente destes já citados. Os Ministros Luís Roberto Barroso, Carmen Lúcia, Rosa Weber, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski participaram da maioria em todas as decisões deste processo. Os outros 6 (seis) ministros alternaram entre a maioria e a minoria dependendo do pedido.

O primeiro pedido no qual houve divergência foi o contido no item C: que fosse declarada a recepção de certos artigos da lei 1.079/50⁴¹

⁴¹ "Art. 19. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma.

Art. 20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

§ 1º O parecer da comissão especial será lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, juntamente com a denúncia, devendo as publicações ser distribuídas a todos os deputados.

§ 2º Quarenta e oito horas após a publicação oficial do parecer da Comissão especial, será o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única.

Art. 21. Cinco representantes de cada partido poderão falar, durante uma hora, sobre o parecer, ressalvado ao relator da comissão especial o direito de responder a cada um.

Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não fôr considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

§ 1º Findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a tôdas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas.

§ 2º Findas essas diligências, a comissão especial proferirá, no prazo de dez dias, parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia.

§ 3º Publicado e distribuído esse parecer na forma do § 1º do art. 20, será o mesmo, incluído na ordem do dia da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com o interregno de 48 horas entre uma e outra.

afastando-se a interpretação pela qual o Art. 218 do RICD substituiria o previsto em lei. Estes dispositivos (tanto os da lei como os do Regimento Interno) tratam de pontos da tramitação do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados, tratando de temas como a formação da Comissão Especial. Dentre as diferenças entre os dispositivos da Lei e do Regimento, está a previsão, no diploma legal, de que haja votação sobre a procedência ou improcedência da denúncia. Isso não consta do Regimento (ou da Constituição). O prazo determinado para a expedição do parecer também é diferente em um caso, ou em outro. A lei determina 10 dias, enquanto o regimento determina cinco (5) sessões.

Foi pedida a declaração de recepção e a vedação de uma determinada interpretação daquele conjunto de normas. Cada uma das correntes deu interpretações conforme à Constituição diferentes entre si (e completamente diferentes do pedido) de conjuntos menores de dispositivos, de forma a moldar o rito da forma que aquele conjunto de Ministros julgou adequada.

O Pedido "E" marcou o único placar de dez (10) Ministros contra um (1). É um pedido relacionado ao contraditório: como no padrão deste caso,

§ 4º Nas discussões do parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia, cada representante de partido poderá falar uma só vez e durante uma hora, ficando as questões de ordem subordinadas ao disposto no § 2º do art. 20.

Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação." (BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

interpretação conforme de certos dispositivos⁴² da Lei 1.079 para que toda atividade probatória seja feita primeiro pela acusação, e depois pela defesa. O pedido foi deferido pela maioria, excetuando-se o Ministro Marco Aurélio.

Os Pedidos G e H são os que se referem especificamente ao rito do processo de *impeachment* no Senado Federal, e foram dois dos pedidos que geraram mais embate no Tribunal.

O primeiro destes dois pedidos era, mais uma vez, a interpretação conforme de um dispositivo da Lei 1.079, neste caso o artigo 24, para firmar

⁴² "Art. 18. As testemunhas arroladas no processo deverão comparecer para prestar o seu depoimento, e a Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado por ordem de quem serão notificadas, tomará as providências legais que se tornarem necessárias legais que se tornarem necessárias para compeli-las a obediência. (...)

Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não fôr considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

§ 1º Findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a tôdas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas.

Art. 27. No dia apazado para o julgamento, presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, abrindo a sessão, mandará ler o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa; em seguida inquirirá as testemunhas, que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.

Art. 28. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias.

Parágrafo único. A Comissão acusadora, ou o acusado ou seus advogados, poderão contestar ou argüir as testemunhas sem contudo interrompê-las e requerer a acareação.

Art. 29. Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas." (BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

que a decisão de instaurar o processo de *impeachment* caiba à Mesa do Senado Federal, e que não caiba recurso desta decisão.

O segundo pedido era que a decisão da Mesa do Senado de instaurar o processo fosse submetida ao Plenário da Casa, e que o quórum para instauração fosse de $\frac{2}{3}$ dos membros da Casa, através de interpretação conforme do mesmo artigo 24 e da aplicação analógica de outros dispositivos⁴³ da mesma lei, cuja aplicação direta é para julgamento de processos de *impeachment* de Procurador-Geral da República e de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Assim, o objetivo do proponente da ação é que seja fácil rejeitar a instauração de um processo de *impeachment* no Senado: tanto a Mesa da Casa como $\frac{1}{3}$ mais um Senador⁴⁴ seriam suficientes para, irrecorrivelmente, acabar com um processo de *impeachment*. A *contrario sensu*, para meramente ser possível efetivamente julgar o Presidente da República, além do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara e a autorização de $\frac{2}{3}$ dos membros da Câmara dos Deputados, seria, caso o PC do B conseguisse o que foi pedido, a anuência da Mesa do Senado Federal e o apoio de $\frac{2}{3}$ dos membros do Senado

⁴³ “Art. 45. A comissão a que alude o artigo anterior, reunir-se-á dentro de 48 horas e, depois de eleger o seu presidente e relator, emitirá parecer no prazo de 10 dias sobre se a denúncia deve ser, ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias.

Art. 46. O parecer da comissão, com a denúncia e os documentos que a instruírem, será lido no expediente de sessão do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os senadores, e dado para ordem do dia da sessão seguinte. (...)

Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papeis arquivados.

Art. 49. Se a denúncia for considerada objeto de deliberação, a Mesa remeterá cópia de tudo ao denunciado, para responder à acusação no prazo de 10 dias.” (BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

⁴⁴ O equivalente a 28 Senadores.

Federal. Ressaltando: isto seria necessário para meramente levar o Presidente da República a julgamento.

Quanto ao trecho do voto do Ministro Barroso referente a estes pedidos há que se fazer uma ressalva quanto à congruência, declarada pelo próprio voto, entre a decisão do Ministro Roberto Barroso e as decisões do STF em 1992. Esta disparidade foi primeiramente apontada por este artigo de Lionel Zaclis⁴⁵, e seus apontamentos fáticos foram conferidos por este pesquisador. O voto do Ministro Barroso argumenta que, no Mandado de Segurança 21.564 o Supremo Tribunal Federal assentou (Barroso admite que seria *obiter dicta*) que o Senado Federal teria a prerrogativa de não instaurar o processo de *impeachment* após a autorização feita pela Câmara dos Deputados. E isso consta do item III da ementa do julgamento: "Neste (o Senado) é que a denúncia será recebida, ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação"⁴⁶.

Este mesmo trecho consta do voto do Ministro Carlos Velloso, redator para o acórdão neste caso. Para reforçar seu argumento, Barroso cita o voto do Ministro Moreira Alves, que defende a mesma posição. O que ele não diz, porém, é que Moreira Alves foi voto vencido nesta ação. Já o Ministro Celso de Mello, por outro lado, foi parte da corrente vencedora no MS 21.564 e expressou a posição contrária: o Senado Federal estaria vinculado à decisão de autorização da Câmara dos Deputados.

⁴⁵ZACLIS, Lionel. O Impeachment no Senado da República. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/232076/o-impeachment-no-senado-da-republica>; Acesso em: 26 mai. 2020.

⁴⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 23 set. 1992. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>

Ou seja, mesmo que isto esteja no voto de Velloso (e na ementa), simplesmente não houve decisão neste sentido no âmbito deste processo. É verdade que, no caso Collor, houve esta votação sobre instauração no Senado. Então, o Ministro está mantendo o rito utilizado em 1992. Logo, como conclui Zaclis⁴⁷, o voto do Ministro Barroso, na ADPF 378, distorce o que foi decidido pelo STF no MS 21.564, tratando como decidido pelo Tribunal algo que não o foi.

Assim, o Tribunal determinou que não caberia à Mesa do Senado a decisão de instaurar ou não o processo, indeferindo esta parte do pedido. Decidiu também que há a necessidade de haver votação no Plenário do Senado para que haja a instauração do processo, vencidos os Ministros Edson Fachin, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que julgavam o Senado obrigado a realizar esta instauração. Interessante apontar que Celso de Mello, que se posicionara neste segundo sentido no MS 21.564, no caso Collor, mudou de posição, acompanhando a posição de Roberto Barroso, dizendo em seu voto que isto teria ocorrido “após muita reflexão”⁴⁸.

Quanto ao quórum, o STF decidiu no sentido de que o apropriado seria que a votação fosse realizada por maioria simples, vencidos os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Gilmar Mendes, que determinavam um quórum de $\frac{2}{3}$ dos membros para esta instauração. Em relação à aplicação analógica dos dispositivos já mencionados, a corrente majoritária entendeu pela aplicação não só daqueles que foram pedidos, mas também de dois outros, que não

⁴⁷ ZACLIS, Lionel. O Impeachment no Senado da República. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/232076/o-impeachment-no-senado-da-republica>; Acesso em: 26 mai. 2020.

⁴⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin, p. 201. Brasília, DF, 17 dez. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>

constavam do pedido feito pelo PC do B. Os Ministros vencidos, Edson Fachin, Gilmar Mendes e Dias Toffoli entenderam pela impossibilidade de aplicação destes dispositivos a processos de *impeachment* de Presidente da República.

O último pedido constante da Petição Inicial que ainda não foi citado é o constante do item I. O conteúdo é que seja declarada a ilegitimidade constitucional de dispositivos da lei 1.079/50⁴⁹. O Tribunal decidiu pela procedência integral do pedido, e ainda pela não recepção de mais um dispositivo da lei⁵⁰, vencidos os Ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes e Dias Toffoli, que consideraram que um dos dispositivos declarados como não recepcionados pela maioria foi recepcionado pela Constituição de 88⁵¹.

⁴⁹ “Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

§ 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados. (...)

§ 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final. (...)

Art. 80. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento.

Parágrafo único. O Senado Federal, na apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade funciona sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal, e só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

Art. 81 A declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a preferir. “(BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

⁵⁰ “Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação. (...)

§ 4º A Câmara dos Deputados elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado.” (BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

⁵¹ “Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

§ 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados.” (BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

Restam, por fim, os dois (2) pedidos apresentados de forma incidental, em petições posteriores à Petição Inicial. Ambos sobre a formação da Comissão Especial, tal qual o Pedido D. O primeiro destes demandava que não pudesse haver eleição no Plenário da Câmara dos Deputados para a Comissão, que os representantes de cada partido devem ser indicados pelos líderes dos respectivos partidos. O segundo pedido apresentado incidentalmente foi que qualquer eleição relativa à formação desta Comissão fosse realizada necessariamente por voto aberto.

Ambos estes pedidos foram integralmente deferidos, ficando vencidos, no primeiro caso, os Ministros Edson Fachin, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello, e, no segundo caso, os quatro (4) Ministros vencidos no primeiro caso somado ao Ministro Teori Zavascki. Estes foram os pedidos que mais dividiram o Tribunal. Em todos os outros, pelo menos oito (8) Ministros formaram a corrente majoritária. Nestes dois, houve placares de sete (7) Ministros a quatro (4) e de seis (6) Ministros a cinco (5).

Houve, também, no pedido relativo a candidaturas avulsas, o voto vencido mais enfático deste julgamento, do Ministro Toffoli, dizendo que o Tribunal estaria adentrando na cultura do Parlamento⁵², e que seria questão *interna corporis*. Não só disse isto em seu voto como utilizou-se de apartes, nos votos de outros Ministros, para enfatizar seu ponto. Sua indignação se assemelhou, na opinião deste pesquisador, aos votos do Ministro Paulo

Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

⁵²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 17 dez. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>

Brossard em alguns dos processos relativos ao *impeachment* de Fernando Collor.

Após o julgamento do extenso número de pedidos, o Tribunal decidiu converter a decisão, iniciado como restrito às cautelares, em julgamento definitivo, de mérito, da ação, pois todos os pedidos haviam sido tratados e todos os envolvidos haviam se manifestado no processo.

A Câmara dos Deputados interpôs Embargos de Declaração contra esta decisão, focando em três pontos específicos, nos quais o Tribunal partiu de premissas equivocadas. Estes aspectos seriam o papel do Senado Federal no processo de *impeachment* (possibilidade ou não de rejeitar a denúncia sem instaurar o processo), possibilidade ou não de candidaturas avulsas para a formação de Comissão Especial e o voto aberto ou fechado nesta eleição. Além disso, foram formulados onze (11) quesitos para serem respondidos pelo Tribunal sobre os procedimentos.

Por unanimidade, o Tribunal decidiu pelo conhecimento parcial dos embargos, ou seja, pelo conhecimento dos três aspectos realmente relacionados ao acórdão e pelo não conhecimento dos quesitos apresentados.

Quanto ao mérito, o voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, foi pelo desprovimento dos embargos, argumentando que não haveria omissão, contradição ou obscuridade no acórdão. Foi integralmente seguido pelos Ministros Edson Fachin, Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Carmen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello.

O Ministro Dias Toffoli, por sua vez, formulou divergência: Seguindo a linha do seu enfático voto no julgamento original, disse que considerava haver

contradições nos três pontos levantados pela Câmara dos Deputados. O Ministro Gilmar Mendes fez o mesmo: acompanhou a posição do Ministro Toffoli.

2.2. ADI 5.498

O julgamento seguinte do Tribunal ocorreu na sessão plenária do dia 14/04/2016, alguns dias antes da votação do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados, ocorrida no dia 17/04/2016. Nesta sessão, o STF julgou cinco (5) dos processos deste trabalho, mais de $\frac{1}{3}$. Estes são os MS 34.127, 34.128, 34.130 e 34.131, além da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.498. Neste trabalho, serão tratados na ordem em que foram julgados.

O Tribunal começou pelo julgamento da Medida Cautelar na ADI 5.498, também proposta pelo PC do B.

A ação alega a inconstitucionalidade de dois dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁵³, que feririam diversos princípios constitucionais, como o devido processo legal e o contraditório, em decorrência da possibilidade de um “efeito cascata” nos votos, que poderia alterar o resultado final do julgamento. Estes dispositivos, combinadamente, determinam que a votação, no Plenário da Câmara dos Deputados, do parecer da Comissão Especial em caso de denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente da República será feita por chamada nominal dos Deputados, “alternadamente, de norte a sul, e vice-versa”.

Pede, de forma liminar, que o Art. 187, §4º seja interpretado conforme a Constituição para definir que os votos sejam colhidos de um Deputado do Norte, seguido de um Deputado do Sul, determinando inconstitucional a interpretação do dispositivo dada pela Câmara dos Deputados⁵⁴. Relevante também, para este trabalho, é a menção feita, pelo requerente, à ADPF 378:

⁵³Art. 187. A votação nominal far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas as instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização. (...)
§ 4º Quando o sistema eletrônico não estiver em condições de funcionamento, e nas hipóteses de que tratam os arts. 217, IV, e 218, § 8º, a votação nominal será feita pela chamada dos Deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa, observando-se que: (“Caput” do parágrafo com redação dada pela Resolução nº 22, de 1992) I - os nomes serão enunciados, em voz alta, por um dos Secretários; II - os Deputados, levantando-se de suas cadeiras, responderão sim ou não, conforme aprovem ou rejeitem a matéria em votação; III - as abstenções serão também anotadas pelo Secretário.
Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade. (...)
§ 8º Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido à votação nominal, pelo processo de chamada dos Deputados.” (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>) . Acesso em 23 nov. 2020

⁵⁴ Que o termo “alternadamente” significaria que, em uma votação, começa-se pela Região Norte, colhendo-se os votos de todos os deputados da região, para só aí ir para as outras regiões, e, na seguinte, ocorre o mesmo, iniciando-se pela Região Sul.

argumenta que foi determinado, por esta decisão, que o precedente do caso do *impeachment* de Fernando Collor deveria ser seguido, sempre que for possível. Neste caso, a votação foi por chamada nominal, por ordem alfabética, dos Deputados.

O Artigo 23 da Lei 1.079 trata do assunto: determina que a votação seja realizada de forma nominal. Argumenta o requerente que o RICD determina que votação nominal inclui votação por painel eletrônico ou chamada nominal. Requer, subsidiariamente ao que já foi mencionado, que o painel eletrônico seja utilizado.

A Câmara dos Deputados, por sua vez, diz que há perda de objeto da ação, pois o Presidente da Câmara mudou a interpretação questionada pela ação: Diz que será chamado um Estado da Região Norte, seguido de dois da Região Sul, seguidos de dois da Região Norte, e assim sucessivamente.

Como ocorreu em alguns casos dos processos relativos ao Caso Collor, este processo dividiu o Tribunal em mais de duas correntes, havendo mais interpretações do que simplesmente deferir ou indeferir o pedido. Isto parece ser um padrão presente nos julgamentos tratados neste trabalho.

A primeira divisão que há neste julgamento é sobre o conhecimento da ação. O Tribunal decidiu ser cabível, vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, que consideraram que o ato questionado seria *interna corporis*, ou seja, matéria interna da Câmara dos Deputados, e, assim, imune à jurisdição do Tribunal.

Quanto ao mérito, a primeira corrente é a defendida pelo Relator, Ministro Marco Aurélio, que defere a liminar para suspender a eficácia do Artigo

187, §4º do RICD, assentando que a votação deve ser nominal e por ordem alfabética, como feito no processo de Fernando Collor. Marco Aurélio foi o único Ministro a adotar esta conclusão.

Em seguida, há a corrente defendida pelos Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski, em um sentido semelhante ao que foi votado por Marco Aurélio, isto é: conceder a medida liminar tal como requerida, de forma a declarar que, o dispositivo deve ser interpretado conforme a Constituição, e determinar que a única interpretação legítima é a que chama Deputados, individualmente alternados entre Norte e Sul. Esta seria, também, a interpretação literal do dispositivo.

A posição seguinte foi defendida pelos Ministros Luís Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski (que seguiu o voto de Edson Fachin, incorporando a este a solução proposta por Roberto Barroso). Este decidiu que o dispositivo não é incompatível com a Constituição, mas que uma parte da decisão do Presidente da Câmara, referente a este dispositivo, seria incompatível: o estabelecimento de que a ordem, a partir da qual a alternância seria feita, seria a estabelecida no Painel da Câmara dos Deputados. O Ministro Barroso votou no sentido de definir que a ordem correta a ser usada seria a latitude das capitais de cada Estado. Isto foi, segundo os Ministros, sugerido pelo Procurador-Geral da República, mas não foi pedido pelo requerente.

Por fim, há a corrente majoritária, formada pelos Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Carmen Lúcia, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que entendeu pela improcedência da Medida Cautelar desta ação direta.

Apesar do mérito da ação ter sido discutido com profundidade, houve apenas o julgamento da medida cautelar. A decisão definitiva do Tribunal nesta ação ainda não foi proferida.

2.3. MS 34.128 e 34.127

Em seguida, foram julgadas as Medidas Cautelares nos MS 34.128 e 34.127. Serão analisados conjuntamente, pois seus acórdãos são exatamente iguais, ainda que haja uma ligeira diferença no que foi pedido: os pedidos de ambas as ações são mencionados nos dois acórdãos.

Estes Mandados foram propostos pelos então Deputados Federais Weverton Rocha (PDT-MA) e Rubens Pereira Júnior (PDT-MA). Como nos casos anteriores, portanto, proposto por aliados de Dilma Rousseff, mas não pelo seu próprio partido ou pela própria Presidente da República, diferentemente do que se viu nos casos relacionados a Fernando Collor.

Estes dois processos tem uma temática bastante semelhante à ADI 5.498, que acaba de ser descrita. A principal diferença é que são processos inter-partes, ao contrário do anterior.

Primeiramente, houve uma preliminar, proposta da Tribuna, sobre o cabimento de sustentação oral feita pelos advogados, rejeitada de forma unânime pelo Tribunal.

Os processos questionam a decisão do Presidente da Câmara de determinar que a votação do Parecer da Comissão Especial sobre a denúncia de Crime de Responsabilidade da Presidente da República fosse realizada de

Sul a Norte, decisão que também foi mencionada no processo anterior. Porém, entre a proposição da ação e a sessão de julgamento, a decisão foi parcialmente revogada pela Presidência da Câmara dos Deputados, determinando, como já dito na análise do processo anterior, que a chamada de Deputados começaria por um Estado da Região Norte (que seria chamado integralmente), seguido por dois Estados da Região Sul, depois dois Estados da Região Norte, e assim sucessivamente. Assim, argumenta a Câmara, o *writ* estaria prejudicado. Em um dos Mandados, o 34.128, houve aditamento da inicial, alegando que a nova decisão ainda seria ilegal.

Essa discussão é relevante para a defesa da Presidente da mesma forma como a ADI 5.498. Decorre da preocupação de que uma grande quantidade de votos favoráveis à abertura do processo de *impeachment* proferida logo no começo da votação poderia prejudicar as chances de persuadir os Deputados indecisos a votarem no sentido oposto.

Os pedidos das ações são semelhantes, ainda que não idênticos. O pedido principal é igual: que a votação começasse pelo Norte do País e que Deputados sejam intercalados, um a um. A diferença que há é nos pedidos subsidiários: Enquanto no MS 34.127 há quatro (4) pedidos subsidiários ao Principal⁵⁵, no MS 34.128 há apenas um⁵⁶ (1).

O Relator da ação, Ministro Luís Roberto Barroso, realizou seu voto da mesma forma que havia feito na ação anterior: deferir a medida liminar apenas para alterar a ordem dos Estados, de forma que seja seguida a ordem

⁵⁵ Primeiramente, que a votação se inicie pelo Norte do País. Em seguida, que a votação seja por ordem alfabética. Em terceiro lugar, que se comece pela região Norte e depois siga-se, região a região, por ordem alfabética dos Estados dentro das regiões e por ordem alfabética dos Deputados dentro dos Estados. Por fim, o último pedido subsidiário é que a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados simplesmente seja suspensa.

⁵⁶ Que a votação se inicie pelo Norte do País.

de latitude das capitais. Seu voto foi integralmente acompanhado pela Ministra Rosa Weber. Isto, simplesmente, não consta dos pedidos de qualquer uma das ações, como também não constava dos pedidos da ADI 5.498, que o Ministro julgou da mesma forma.

O Ministro Edson Fachin, por outro lado, votou para deferir integralmente o pedido principal, de forma que a votação ocorra pela chamada alternada de Deputados, não de Estados, começando por um Deputado da Região Norte, seguido de dois Deputados da Região Sul. Esta conclusão foi seguida pelo Ministro Ricardo Lewandowski.

O Ministro Marco Aurélio, por outro lado, adotou posição única: Deferir a liminar para suspender a eficácia do art. 187, §4º, do RICD, assentando que a votação deveria ocorrer através de chamada por ordem alfabética dos parlamentares, tal qual ocorreu em 1992.

Assim como no caso anterior, os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello entenderam pelo não conhecimento da ação. Vencidos neste aspecto, formaram, juntamente com os Ministros Teori Zavascki, Luiz Fux e Carmen Lúcia, a corrente de cinco (5) Ministros para indeferir a liminar.

Chegou-se a uma situação na qual havia cinco votos pelo indeferimento da liminar, e cinco votos que, de uma forma ou de outra, haviam concedido a liminar. Estando ausente o Ministro Dias Toffoli, concluiu o Tribunal que haveria um empate entre o indeferimento e o "voto médio" entre os Ministros que a deferiam: o voto dos Ministros Luís Roberto Barroso e Rosa Weber seriam este "voto médio" no qual os cinco concordaram.

Havendo este impasse, os Ministros deliberaram sobre como saná-lo, em longo debate sobre as disposições do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF). O Ministro Marco Aurélio argumentou pela possibilidade do voto de qualidade do Presidente da Casa, Ministro Ricardo Lewandowski. Celso de Mello e Gilmar Mendes argumentaram que isso seria impossível nesse caso. O argumento foi que, havendo empate em Mandado de Segurança, deveria prevalecer o ato atacado.

Ao serem colhidos os votos do Tribunal, apenas o Ministro Marco Aurélio entendeu pela possibilidade do voto de qualidade neste caso. Assim, o Tribunal concluiu pela manutenção da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados atacada por estes Mandados de Segurança.

Terminou, desta forma, o julgamento da Medida Liminar. Após a decisão definitiva do Senado Federal no processo de *impeachment*, o Relator destes dois Mandados de Segurança monocraticamente julgou-os prejudicados, encerrando estes processos.

2.4. MS 34.130 e 34.131

Em seguida, foram conjuntamente julgados os MS 34.130 e 34.131, que, apesar de semelhantes, têm também suas diferenças, mais acentuadas do que no par de casos anterior. Assim, o Tribunal julgou primeiro o MS 34.130, e, ao tratar do processo seguinte, tocou apenas nos pontos nos quais diferiam.

O julgamento iniciou-se, como ocorreu no par anterior de casos, com uma preliminar, desta vez proposta pelo Advogado-Geral da União, de que pudesse haver sustentação oral. Desta vez sob o argumento, não suscitado anteriormente, de que o julgamento desta liminar equivaleria à decisão definitiva. Este seria o caso já que o não deferimento da cautelar necessariamente levaria à perda de objeto do Mandado de Segurança.

O Relator, Ministro Edson Fachin, votou para deferir a preliminar. Seguiu-se a isso uma discussão em plenário sobre a falta de isonomia que isso poderia representar em relação aos processos anteriores. No fim, o Tribunal acabou por indeferir a possibilidade de sustentação oral, vencidos os Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski.

Esta ação (o MS 34.130), proposta pela Presidente da República, busca questionar uma série de atos do Presidente da Câmara dos Deputados e do Presidente da Comissão Especial da Câmara dos Deputados formada para analisar a denúncia de Crime de Responsabilidade contra a própria Presidente. Teriam ocorrido diversas violações ao direito de defesa, como a impossibilidade do uso da fala pelo advogado da Presidente, e a extrapolação do tema da denúncia tanto nos debates da Comissão como nos documentos anexados ao processo (como a Colaboração Premiada do Senador Delcídio do Amaral). O requerimento liminar é que o parecer da Comissão Especial não seja levado a votação no Plenário da Câmara dos Deputados até que o Mandado de Segurança seja julgado pelo STF.

Quanto ao mérito, pede que seja declarada a nulidade de todos os atos da Comissão Especial após a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de permitir que fosse incluída no processo a Colaboração Premiada do Senador Delcídio do Amaral. Além disso, pede, de forma subsidiária, a nulidade do

Parecer, de forma que seja determinada a nova elaboração deste, restringindo-se à denúncia recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, além da retirada da Colaboração Premiada, bem como de qualquer documento não relacionado ao que foi recebido na denúncia. Também de forma subsidiária foi pedida a nulidade da audiência dos denunciantes na Comissão Especial, conjuntamente com a retirada do processo de quaisquer documentos relacionados a isto. Caso este último pedido seja deferido, pede-se também a reabertura do prazo de dez (10) sessões para apresentação de defesa.

O Relator da ação, Ministro Edson Fachin, vota no sentido do indeferimento da liminar, dizendo que o processo busca fazer valer a tese vencida na ADPF 378 (tese levantada, naquele processo, pelo próprio Ministro Fachin). É seguido pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Carmen Lúcia, Gilmar Mendes e Celso de Mello.

Houve também uma corrente divergente, formada pelos Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. O voto de Marco Aurélio ressaltou que havia um consenso, entre todos os Ministros, como ressaltado em cada voto, que a Presidente da República é julgada segundo os termos da denúncia, não segundo os termos do parecer aprovado pela Comissão Especial. Argumenta que o Parecer seria nulo. Indeferir a liminar, como fizeram os colegas, seria, no seu entendimento, definir algo e aceitar que seja ignorado. Portanto, defere a liminar para proibir que sejam considerados, na votação realizada na Câmara dos Deputados, quaisquer fatos estranhos à denúncia. Este voto foi acompanhado pelo Ministro Ricardo Lewandowski.

Concluído o julgamento, o Ministro Lewandowski sugeriu ao Plenário que fosse incluída na ata trecho da fundamentação do voto do Ministro Edson Fachin, que segue:

“a autorização advinda da votação havida na comissão especial é para o prosseguimento sob o teor da denúncia original, escoimando-se, para o efeito de apreciação ulterior em plenário da Câmara dos Deputados, o que for estranho ao teor ‘vero e próprio’ do teor primeiro da denúncia” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.130, Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin, p. 2-3. Brasília, DF 14 abr. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11584577>)

O Ministro argumentou que seria a prática do Tribunal “nos recursos extraordinários que são submetidos à repercussão geral”. Este trecho acabou por ser incluído na ata. Também foi incluído nesta que a deliberação da Câmara dos Deputados estaria restrita ao que foi especificamente denunciado e aceito pelo Presidente da Câmara dos Deputados: os trechos aceitos também constam da ata deste julgamento.

Assim, há um cenário de indefinição: esta tese foi compartilhada pelos dez (10) Ministros que participaram do julgamento. O que os dividiu foi se isto seria determinado, tese defendida pelos dois Ministros vencidos, ou um pressuposto, tese defendida pela corrente vencedora. A maioria defendeu a tese de que, independente do que fosse decidido naquela ação judicial, a votação no Plenário da Câmara dos Deputados seria sobre o teor original da denúncia. Os Ministros vencidos queriam deferir a Segurança, em sentido similar: Para ordenar que os Deputados não considerassem fatores externos ao teor original da denúncia.

Com o indeferimento da liminar somado a este “entendimento firmado”, parece criar-se um meio termo entre as posições. A conclusão mais plausível sobre esta decisão parece ser que a Requerente teve seu pedido indeferido, mas o Tribunal acabou por colocar, na ata de julgamento, a tese defendida pelo Requerente, ainda que o próprio Tribunal não tenha emitido ordem para fazer cumprir este entendimento.

O MS 34.131, por sua vez, foi impetrado pelos Deputados Federais Wadih Damous (PT-RJ) e Paulo Teixeira (PT-SP) contra atos do Presidente da Comissão Especial do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados.

Os impetrantes alegam que haveria uma série de violações nos procedimentos adotados pela Comissão Especial. Alguns deles em comum com o tratado no processo anterior (como a inclusão de documentos que diferem do objeto da denúncia), alguns diferentes (como basear a denúncia em dispositivo da Lei 1.079/50 que não teria sido recepcionado pela Constituição).

O pedido liminar é que seja suspensa a eficácia da votação do parecer da Comissão Especial, fazendo com que não possa ser levado à votação em Plenário. Pede-se também que sejam retirados do processo todos os documentos não relacionados com a denúncia, a anulação de todos os atos posteriores à inclusão da Colaboração Premiada de Delcídio do Amaral e que a Comissão Especial não se manifeste sobre “imputação não recepcionada pela Constituição”.

O Relator, Ministro Edson Fachin, inicia seu voto dizendo que os documentos mencionados (e que constam do sumário) na Petição Inicial não foram juntados aos autos, mas, pela instrumentalidade das formas, propõe que o *writ* seja julgado assim mesmo. Nenhum Ministro se opõe a isso.

A votação ocorre de forma equivalente a como ocorreu no MS 34.130: oito Ministros denegam a liminar, enquanto os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski a concediam.

Mais uma vez, após o fim dos votos, o Ministro Lewandowski, Presidente da Corte, sugere que seja incluída na ata um “entendimento firmado”. Mais uma vez, isso ocorre sem que seja a solução de disputas repetitivas, como ocorre em Recursos Extraordinários. Também não é uma ação de controle concentrado de constitucionalidade: portanto, não é *erga omnes*.

Neste caso, o entendimento reforça que a qualificação jurídica dos fatos praticados ser procedente, ou não, compete apenas ao Senado Federal. Portanto, isto não é relevante na fase da Câmara dos Deputados.

Alguns meses após o julgamento da Medida Cautelar, o MS 34.131 foi extinto sem julgamento de mérito pela ausência de pagamento das custas processuais pelos requerentes.

Após o término do julgamento final do processo de *impeachment* no Senado, o MS 34.130 foi extinto pelo Relator por perda superveniente de objeto.

Termina, desta forma, a descrição dos processos julgados pelo Plenário Físico durante o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff.

2.5. MS 34.441 e 34.371

Os dois processos que restam - os MS 34.371 e 34.441 - foram julgados no Plenário Virtual do STF, na Sessão Virtual de 06/03/2020 a 12/03/2020, anos após o julgamento definitivo do processo de *impeachment*.

Ambas estas ações foram propostas por Dilma Rousseff após sua condenação pelo Senado Federal, e buscam reverter esta condenação, e eram da relatoria do Ministro Teori Zavascki, que negou as liminares pedidas. Nestes processos há diversos pedidos, a maior parte deles tendo, como substância, a anulação da condenação. Há também o pedido da declaração incidental de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 1.079/50⁵⁷, a realização de novo julgamento da ex-Presidente da República e sua recondução ao cargo.

Após a morte do Ministro Teori, seu substituto, Ministro Alexandre de Moraes, monocraticamente denegou ambos os Mandados de Segurança, no dia 10/12/2018 (antes do fim do mandato para o qual Dilma foi eleita, que terminaria dia 31/12/2018).

Depois desta decisão, houve a interposição de recursos, em ambos os processos. Monocraticamente, o Ministro Alexandre de Moraes julgou-os prejudicados, por findo o mandato para o qual Dilma havia sido eleita.

⁵⁷ "Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...)

4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária. (...)

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

4 - alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização legal;

5 - negligenciar a arrecadação das rendas impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional." (BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

Interposto recurso contra estas decisões, houve o julgamento no Plenário Virtual.

O Ministro Alexandre de Moraes simplesmente manteve seu voto de julgar prejudicados os Mandados de Segurança. Foi seguido, sem ressalvas, por nove (9) Ministros. O Ministro Fachin, em cada caso, seguiu o Relator com ressalvas.

Esta ressalva consiste em dizer que seu voto na ADPF 378, vencido neste ponto, defendeu a possibilidade de revisão judicial da tipificação de crime de responsabilidade feita pelo Legislador. Cita doutrinadores, inclusive o Ministro Gilmar Mendes e artigo acadêmico de Pedro Serrano, já discutido no presente trabalho, para defender que a possibilidade de não recepção de determinados tipos presentes da Lei 1.079/50, como argumentado pelo *writ*, deveria ser discutido pela Corte em alguma oportunidade, e poderia ter sido discutido nestes processos caso tivessem sido julgados a tempo.

5. Análise dos Padrões Encontrados

Após a narração de cada um destes processos, com suas partes, pedidos e decisões, cumpre agora responder efetivamente à pergunta proposta neste trabalho. De forma a fazer isso, foram encontrados cinco (5) padrões entre os diversos casos que explicam o que ocorreu. Estes são: 1) Competência Inativa, 2) Exercício de Poder Criativo, 2.1) Ambiguidade Decisória, 3) Múltiplas Alternativas Decisórias, 4) Procrastinação Decisória, além de 5) Análise dos Instrumentos Processuais utilizados.

1. Competência Inativa

O primeiro padrão encontrado nestas decisões é o que foi denominado de Competência Inativa. Trata de situações em que o STF vê a necessidade de fundamentar, com um grande ônus argumentativo, a sua competência para decidir em uma determinada situação. Além disso, apesar dessa fundamentação de competência, o Tribunal decide não agir.

Portanto, este fenômeno é composto por três partes. A primeira delas é que haja uma situação em que a questão da competência do STF para decidir sobre uma questão seja discutível, e não facilmente sanável por dispositivo constitucional ou legal. A segunda parte é que o Tribunal fundamente e

determine, com bastante ênfase⁵⁸, a sua competência para decidir naquela situação. A terceira é que, apesar disso, a Corte indefira os pedidos de maneira total, ou quase. Este terceiro fator é central, pois é o que caracteriza a ausência de atividade desta competência.

Foi isso que ocorreu nos três (3) Mandados de Segurança referentes ao processo de *impeachment* de Fernando Collor.

A importância disso é a relação com o já descrito debate doutrinário sobre a possibilidade, ou não, de o Tribunal conhecer destas questões. Nestes processos, os MS 21.564, 21.623 e 21.689, essa discussão se coloca explicitamente, levantada pelo Ministro Paulo Brossard. Ou seja, a Corte está dando resposta inequívoca a este debate: determina a sua competência para conhecer de questões relacionadas a processos de *impeachment*.

É também notável que o STF tenha combinado essa resposta com uma quase que total responsividade aos argumentos de Fernando Collor. O ex-Presidente da República formulou pedidos, ao longo destes processos, das mais diversas naturezas: Extensão de prazo para defesa, arguiu impedimento e suspeição de dezenas de Senadores, anulação dos efeitos de sua condenação, etc. além de argumentar, especialmente no primeiro processo, sobre pontos que não acabaram por fundamentar nenhum dos pedidos especificamente formulados (notavelmente, a suposta revogação da Lei 1.079/50). Ainda assim, o Tribunal tratou também destes temas, especialmente o Relator, Ministro Octavio Gallotti, e também os rejeitou.

⁵⁸ Ênfase, nesse caso, entende-se como o uso de uma grande gama de argumentos, de jurisprudenciais a históricos, para fundamentar a posição defendida. Outro fator importante é a relevante extensão dos argumentos.

Apesar desta grande amplitude, é surpreendente que apenas um (1) deles tenha sido deferido: a extensão de prazo para defesa do acusado, no âmbito da Câmara dos Deputados, de cinco (5) para dez (10) sessões. Este é o caso em que há o indeferimento quase total, em vez de total, como dito anteriormente. Ou seja, é bastante simples concluir que, em termos gerais, no caso Fernando Collor, o Supremo Tribunal Federal não se mostrou disposto a intervir diretamente no processo de *impeachment*: em termos estritamente fáticos, o Tribunal pouco participou.

Mas, como já exposto, a Corte assentou a sua competência para interferir. A totalidade dos Ministros, excetuado o Ministro Paulo Brossard, assentou, nos três (3) Mandados de Segurança, a competência do Tribunal para decidir sobre questões relativas ao processo de *impeachment* que não fossem o próprio mérito do julgamento. Isto foi feito por todas as diversas correntes nos diferentes processos, ressalvada a já mencionada exceção. De toda forma, em especial os ministros Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, os três únicos Ministros que participaram da corrente majoritária em todas as decisões, fundamentaram seus votos, nos diferentes processos, neste sentido: O STF deveria conhecer destas ações, elas preenchem as condições da ação, sendo, portanto, plausíveis, mas seus pedidos não deveriam ser acolhidos.

Para fundamentar esta competência, muitos Ministros fizeram referência ao MS 20.941, julgado em 1990, referente a um pedido de *impeachment* contra o então Presidente José Sarney. Neste processo o Tribunal, segundo os votos dos Ministros nos processos aqui analisados, teria assentado sua competência para conhecer destas questões.

O que, à primeira vista, poderia ser considerado um momento no qual o Tribunal estaria limitando seus próprios poderes, colocando a maior parte das questões discutidas em um processo de *impeachment* fora de sua alçada, na verdade não pode ser analisado desta forma. Não parece haver deferência para o Congresso Nacional. Muito pelo contrário. Mesmo que o Tribunal tenha indeferido quase todos os pedidos formulados por Fernando Collor, há que se interpretar a totalidade das decisões do Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança relativos ao *impeachment* de Fernando Collor como uma expansão, e não como uma retração, de sua competência.

Pode-se considerar, nestas situações, que a ação dos Ministros não serviu a nenhum propósito para o requerente: competente ou não, o Tribunal indeferiu quase a totalidade de seus pedidos. Pode servir, por outro lado, a um propósito institucional do STF. Ao determinar a possibilidade de discutir questões relativas a processos de *impeachment*, quaisquer que sejam, a consequência inevitável é aumentar o poder deste Tribunal em um campo tão sensível da disputa política nacional. É um sinal do STF marcando sua presença em um terreno no qual esta poderia ser questionada.

O debate, posto em 1992, sobre a existência ou não de jurisdição do Tribunal sobre este tema, sequer colocou-se, de forma relevante, nos casos relativos ao *impeachment* de Dilma. O que havia sido polêmico no Caso Collor (ainda que apenas um Ministro tenha votado neste sentido, foi objeto de longo debate) foi dado como se óbvio fosse, tanto nas ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 378 e ADI 5.498) como nos Mandados de Segurança julgados. O debate sobre a possibilidade da Corte apreciar questões relativas a processos de *impeachment* foi, basicamente, tratado como

superado, baseando-se no já citado MS 20.941 e nos casos relativos ao *impeachment* de Collor.

Na ADPF 378, por exemplo, apenas a Ministra Rosa Weber e o Ministro Celso de Mello dedicaram argumentação significativa em seus votos para esta questão. O Ministro Fachin (Relator) narrou as posições apenas. O resto do Tribunal sequer tratou deste assunto com profundidade. Isso ocorreu mesmo havendo muitas menções, nos votos de diversos Ministros (estes e outros), ao livro de Brossard sobre o tema, no qual defende a tese da ausência de jurisdição para este tema.

Ou seja, no Caso Dilma Rousseff, o STF utilizou-se da competência assentada em casos anteriores (inclusive nos casos relativos a Fernando Collor), da competência inativa de antes para, desta vez, tomar um papel ativo bem mais importante no processo como um todo, especialmente na definição de seu rito, como se viu na descrição da ADPF 378: O Tribunal deferiu diversos pedidos, realizando controle efetivo de várias regras do processo, de forma que não ocorrera 23 anos antes.

Desta forma, a atuação do STF nos casos relativos a Fernando Collor, mesmo que inativa, como já fundamentado, foi um fator crucial para legitimar a atuação do Tribunal nos casos de Dilma Rousseff. No mínimo, a Corte teria um ônus argumentativo muito maior para poder fundamentar sua competência para decidir.

2. Exercício de Poder Criativo

O próximo padrão foi chamado de Exercício de Poder Criativo pelo STF. É definido por situações em que o Tribunal, instado a resolver um problema, responde de forma não limitada pelo pedido, nem guiada pela lei. Nesses casos, a Corte (ou parte vencida desta) atuou de forma criativa no ordenamento jurídico, ao inserir norma nele não presente anteriormente. O Tribunal parece ter feito isso de modo a resolver aquilo que lhe foi apresentado como um problema ou lacuna. Parece decidir desta forma por considerar que não há previsão legal que responda à demanda, ou que a resposta legislativa seja insuficiente, ou insatisfatória.

Uma das situações em que isso foi observado foi o julgamento dos MS 34.127 e 34.128, os Mandados de Segurança relativos à ordem de votação na Câmara dos Deputados. No julgamento imediatamente anterior, a ADI 5.498, que discutia o mesmo tema, a corrente liderada pelo Ministro Luís Roberto Barroso propôs que fosse adotado o critério de ordem de votação sugerido pelo Procurador-Geral da República (PGR), que não fazia parte do pedido da ação. Estes Ministros acabaram vencidos.

No julgamento seguinte, dos Mandados de Segurança mencionados acima, a corrente liderada pelo Ministro Barroso deferiu a liminar no mesmo sentido do processo anterior, em ambos os casos. Votou para que fosse seguida a ordem de votação que foi sugerida pelo PGR no processo anterior. Isto também não foi pedido nestes Mandados de Segurança: Os diversos pedidos eram a implantação de outros critérios específicos de votação. O critério sugerido pelo PGR, e deferido pelo Ministro Barroso, no caso anterior não está presente em nenhuma das alternativas pedidas pelos impetrantes.

Desta forma, ainda que diversos critérios diferentes de votação fizessem parte do pedido, a forma que foi deferida por esta parcela do Tribunal não está

presente em nenhum desses pedidos. Assim, estes Ministros deferiram pedido de forma diferente do que foi demandado.

Esta corrente, após um empate de cinco (5) votos a cinco (5) acabou vencida, mas parece haver aqui uma nova tentativa de ampliação dos poderes do Tribunal. Mais uma vez não é a favor do requerente (ainda que se possa argumentar que haveria uma situação melhor para os requerentes do que queriam os outros integrantes do Tribunal), afinal estes cinco Ministros queriam deferir a segurança em um sentido diverso do pedido.

Um Mandado de Segurança é uma ação constitucional que busca sanar ou evitar “ilegalidade ou abuso de poder”⁵⁹ cometida por autoridade pública: o Judiciário deve, portanto, decidir se há esta ilegalidade, nos termos do pedido, ou não.

Ou seja, ao menos em alguns dos casos analisados neste trabalho, as evidências parecem levar à ideia de que a prioridade do STF (ou, no exemplo recém mencionado, de parcela vencida deste) nas decisões sobre *impeachment* não é nem proteger o Presidente da República acusado no processo, nem ajudar a tirá-lo do cargo, nem mesmo defender a Constituição e as Leis: há evidências que parecem indicar que a prioridade é aumentar o próprio poder institucional. Este é o caso, pois o Tribunal parece filiar-se a uma interpretação

⁵⁹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;” (BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2020.)

bastante expansiva da função da própria Corte. Faz parte desta visão considerar que cabe ao Tribunal sanar o problema que lhe foi apresentado, independentemente do que foi efetivamente pedido.

Esta visão parece conflitar com a ideia de que o provimento jurisdicional é limitado tanto em natureza, quanto em extensão, pelo que foi pedido na Petição Inicial. Fundamenta este contra-argumento o que está disposto no Artigo 492 do Código de Processo Civil⁶⁰.

Um exemplo esclarecedor dessa divergência entre os Ministros é um diálogo entre os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, justamente sobre a ausência de pedido:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO
(RELATOR):

- Mas, Ministro Teori, o § 3o do artigo 3o é textual: "A relação será feita por Estado, Distrito Federal e Territórios, de norte a sul, na ordem geográfica das capitais (...)". Eu até tenderia a achar isso irrelevante, mas, se eles acham que é relevante, eu acho que têm direito ao cumprimento do Regimento.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI

- A única objeção quanto à geografia foi do Procurador da República. O autor da ação não fala disso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO
(RELATOR)

- Sim, mas eu estou aplicando o direito tal como é.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI

⁶⁰ "Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado." (BRASIL. Lei nº 13105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

- Sim, mas eu estou decidindo de acordo com aquilo que foi pedido na petição inicial.
(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.127, Tribunal Pleno. Rel. Min. Roberto Barroso, p. 24-25 Brasília, DF 14 abr. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11828384>)

Pode-se ver, neste diálogo, que a posição do Ministro Roberto Barroso, fica clara: o Ministro Teori afirma que o Ministro Barroso está deferindo a ação em sentido diverso do pedido, ao mencionar que o autor da ação nem menciona a questão geográfica. Isso é reconhecido e o voto é mantido.

Ao reconhecer que seu voto independe do que foi requerido pela petição inicial, com a justificativa apresentada, o Ministro Barroso (acompanhado por outros quatro (4) Ministros) externa uma visão expansiva das prerrogativas do Tribunal, que pode aplicar “o direito tal como é”, a despeito de outros fatores. Cinco (5) dos integrantes do STF compartilham desta mesma interpretação.

Assim, esta parcela (vencida) do Tribunal parece, especificamente nesses casos, utilizar os processos simplesmente como um meio que pode ser moldado pela Corte, independentemente dos limites impostos pela lei processual, da forma que for necessário, para perseguir o fim específico que se coloca: Resolver o problema que foi apresentado ao STF.

Por outro lado, poderia ser argumentado que, nesta situação, a corrente liderada pelo Ministro Barroso está apenas suprimindo uma lacuna. Por este raciocínio, já que a ordem de votação foi levantada como tema do Mandado de Segurança, o Ministro estaria decidindo sobre o objeto da ação, aplicando o Direito da forma como considera correta, mesmo que isso não faça parte do pedido desta ação.

Ainda assim, as evidências parecem indicar a atuação desta parcela da Corte de forma inovadora, fora do campo de atuação que é previsto em lei e normalmente seria esperado dos Ministros. Isto parece ser o caso se consideradas a natureza do Mandado de Segurança, e a lei processual.

Isso também ocorreu, através de outro meio, no julgamento da ADPF 378. Através do instrumento da “interpretação conforme à Constituição”, o STF moldou, passo a passo, o rito do processo de *impeachment*. O que foi chamado de “filtragem constitucional” da Lei 1.079/50 parece assemelhar-se a um ato criativo por parte do Tribunal, potencialmente camuflado pelo instituto da “interpretação conforme à Constituição”. Foi utilizado de forma a definir partes do rito que não estão nem na Lei, nem na Constituição, cujos dispositivos sobre o assunto são breves, e delegam à lei especial a definição das normas de processo e julgamento.

Assim, pode-se concluir que o STF utilizou a ADPF 378 para criar o rito de impeachment à sua maneira. Ainda que tenha sido majoritariamente mantido o rito do *impeachment* de Fernando Collor, a forma como esse rito foi definido foi muito diferente. Em 1992, o rito na Câmara foi definido pela Presidência desta casa, e controlado pelo Tribunal⁶¹, através do MS 21.564. Já quanto ao rito do Senado, o rito foi sugerido pelo Supremo Tribunal Federal, em sessão administrativa, e esta sugestão foi enviado àquela Casa Legislativa. Esta decidiu adotá-la, publicando-o no Diário Oficial da União (DOU) do dia 08/12/1992.

Esta é uma diferença fundamental, ainda que os ritos sejam parecidos: Em 1992, o Senado tomou a decisão de adotar o rito que foi sugerido pelo STF.

⁶¹ Que alterou apenas um ponto deste: O prazo para defesa

Em 2015/2016, o Tribunal definiu o rito, impondo-o sobre ambas as Casas Legislativas, valendo-se da ADPF 378 e da Interpretação Conforme à Constituição. Há um envolvimento muito maior do Poder Judiciário na escolha do rito a ser adotado. Não só é o autor das regras, como as impõe. Trata-se de um exemplo do STF exercendo seu poder de forma a influenciar o processo político nacional. Há, como apresentado, um Exercício de Poder Criativo. A Corte insere norma no ordenamento jurídico, impondo o seguimento desta aos agentes envolvidos.

Isto pode ser visto claramente na solução dada pelo Tribunal ao "Pedido H" da ADPF 378, referente ao rito a ser aplicado no Senado Federal. Este foi parcialmente deferido para determinar a aplicação analógica do rito, previsto na Lei 1.079/50, de julgamento de processos de *impeachment* contra o Procurador-Geral da República e contra Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A mesma lei possui um rito para o julgamento do Presidente da República, descrito em sua Parte Segunda, Capítulo Terceiro. Porém, a Constituição de 1988 ampliou o papel do Senado em processos de *impeachment*, o que pode ocasionar em incompatibilidade de dispositivos da lei. Nesse sentido, o Tribunal deferiu o pedido para simplesmente substituir este rito por outro. Fez isso mesmo sem declarar expressamente a não recepção de diversos dispositivos que está determinando inaplicabilidade. Alguns desses artigos não são sequer mencionados, seja nos pedidos, seja no acórdão.

Ao deferir a aplicação de um rito inteiramente diverso daquele descrito por lei, o Redator para o acórdão, Ministro Barroso, menciona a disposição legal específica apenas de passagem, dizendo que, com o advento da Constituição de 1988, seria necessária a ampliação do que foi previsto em lei.

Como já dito, o Tribunal poderia ter declarado expressamente a não recepção dos dispositivos, e fundamentado quais trechos, especificamente, seriam incompatíveis com o texto constitucional, mas escolheu não fazê-lo.

Ainda que a constitucionalidade específica desses dispositivos da Lei 1.079 fosse examinada, isso não necessariamente legitimaria que a Corte simplesmente determinasse outro rito a ser aplicado. A existência de uma lacuna (pressupondo que o STF declarasse a não recepção do rito previsto pela Lei 1.079/50) não significa que necessariamente cabe ao Poder Judiciário supri-la.

O Ministro Barroso argumenta também que foi o rito utilizado em 1992, o que é verdade. Faz parte do rito sugerido pelo STF e acatado pelo Senado Federal. Nesse aspecto, há grandes semelhanças entre o entendimento do Tribunal em 1992 e 2015/2016.

Desta forma, poderia simplesmente ser argumentado que a Corte está apenas, no Caso Dilma Rousseff, fazendo com que seja cumprido o que já foi feito no Caso Fernando Collor. Desta forma, poderia ser uma decisão fundamentalmente baseada na segurança jurídica.

Mas a diferença entre a sugestão da aplicação analógica e a sua determinação é bastante significativa. Ao considerar a natureza de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, e ponderá-la com a decisão deste pedido, é necessário concluir que, segundo o entendimento do Tribunal, violaria um preceito fundamental a não aplicação analógica deste rito. Ao decidir desta forma, o STF define que qualquer outro rito violaria a Constituição.

Desta forma, mais uma vez as evidências parecem apontar no sentido de uma atividade criativa do Tribunal neste caso, justamente por haver esta imposição do rito, e o já mencionado significado constitucional que isso carrega. Significa dizer que a adoção de qualquer outro rito pelo Congresso Nacional seria necessariamente uma violação de preceito fundamental presente na Constituição.

Um conceito muito útil que é utilizado, em sede doutrinária, justamente por um dos membros da Corte, Ministro Gilmar Mendes, é a categoria de “decisões manipulativas com efeitos substitutivos”⁶². Este conceito refere-se a decisões que substituem o parâmetro estabelecido pelo Poder Legislativo por outro, este supostamente compatível com o texto constitucional. Foi o que o Tribunal fez ao decidir o “pedido H” da ADPF 378, camuflado pelo instrumento da interpretação conforme à Constituição.

Outro exemplo encontrado em que o Tribunal parece ter exercido o seu poder da forma que julgou apropriado, aparentemente ignorando restrições impostas pelos processos e pela lei processual foi o reiterado uso de elementos concretos para fundamentar decisões nos dois casos de controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 378 e ADI 5.498).

Exemplo claro disso ocorreu, na ADPF 378, durante a discussão sobre a possibilidade de uso ou não de blocos parlamentares para compor a proporcionalidade da Comissão Especial na Câmara dos Deputados. Diversos Ministros dizem que deram pouca atenção a esse ponto, pois, no caso, o uso ou não praticamente não alteraria a composição da Comissão. O mesmo ocorre no debate sobre voto secreto, também na ADPF 378, em que a decisão do

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional, 10ª edição, 2015, p. 1.318

Presidente da Câmara de instituir voto secreto é mencionada como argumento. A rigor, esta decisão não é objeto da ação.

Já na ADI 5.498, o Ministro Barroso basicamente baseia o seu voto na interpretação dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao dispositivo regimental questionado, e a mudança nessa interpretação. Constrói seu argumento ignorando, como frisado, mais uma vez, pelo Ministro Teori Zavascki, que o objeto da ação é a compatibilidade abstrata de dispositivo regimental com a Constituição Federal.

Esta prática foi adotada por muitos Ministros, não só nos exemplos dados, em especial pelo Ministro Luís Roberto Barroso: referências repetidas ao caso concreto e ao que teria ocorrido e deixado de ocorrer, na Câmara dos Deputados.

Nesta situação, poderia ser argumentado que a Corte está apenas avaliando a significância das alternativas postas diante de si. Isso seria feito de forma a ponderar de que forma cada potencial decisão interferiria em um processo que, ainda que as ações sejam de controle concentrado de constitucionalidade.

Ainda assim, ADI e ADPF têm como função avaliar a compatibilidade constitucional em tese de normas. Nestes dois casos, o Tribunal parece ter feito mais do que isso: Foram utilizados, como evidenciado acima, para fundamentar os diversos votos, diversos elementos do caso concreto, não só elementos abstratos. Desta forma, os fatores apresentados parecem levar à conclusão de que pode haver uma expansão dos poderes da Corte. Neste caso, isso significa uma ampliação dos fatores que podem ser considerados em determinado caso.

2.1. Ambiguidade Decisória

O padrão seguinte a ser analisado, intitulado de "Ambiguidade Decisória", trata de situações em que a decisão proferida pela Corte acabou por criar ambiguidade, colocada entre os fatores explicitados nas decisões, de forma a deixar em aberto qual é efetivamente a postura do Tribunal. Por sua vez, isso cria dúvidas sobre qual a postura esperada dos envolvidos no processo.

Este fenômeno ocorreu nos casos em que o Tribunal indeferiu os pedidos, mas acabou por "firmar entendimento" nas atas dos julgamentos, supostamente explicitando a fundamentação da decisão de indeferimento. O diferencial para um simples indeferimento é que a ideia expressa se assemelha ao que foi pedido pelo requerente, ainda que seu pedido tenha sido indeferido pela Corte.

Isso ocorre sobretudo no MS 34.130, e também no MS 34.131. Neste primeiro caso, o debate jurídico trata da relação entre a denúncia aceita pelo Presidente da Câmara, o parecer elaborado pela Comissão Especial e a votação a ser feita no Plenário da Câmara dos Deputados.

O requerente alegou que haveria uma série de trechos do Parecer da Comissão Especial que seriam estranhos aos fatos imputados na denúncia, e que isso violaria o Direito de Defesa da Presidente. Dessa forma, pediu, dentre outras coisas, a nulidade do parecer, ou fosse ordenada a retirada destes trechos do Parecer, antes que pudesse ser votado em Plenário.

Todos os Ministros concordam que seria necessária uma correspondência entre o Parecer e a Denúncia, e que isso não ocorreu no caso concreto. Ainda assim, a Corte indefere o pedido cautelar, firmando o entendimento de que apenas pode ser considerado, para a votação em Plenário, o que tiver feito parte da denúncia original.

Ao fazer isso, a Corte cria uma ambiguidade entre a decisão em si mesmo (o indeferimento) e o comando expresso pelo entendimento firmado, pois o este entendimento explicitado pela Corte assemelha-se ao que foi pedido pelo requerente, ainda que a medida liminar seja indeferida.

Por isso, verifica-se a já definida ambiguidade decisória, pois apesar do indeferimento da medida liminar, a maioria do Tribunal parece concordar tanto com os argumentos jurídicos como com a descrição fática feita pelo impetrante.

Essa relação entre o que foi decidido e o que é expresso pelo entendimento acaba por suscitar mais perguntas do que fornecer respostas.

Dentre as questões que ficam em aberto está a própria posição do Tribunal neste caso, além do que podem, ou devem, fazer sobre isso tanto o impetrante como a autoridade impetrada. O Tribunal indeferiu o pedido feito pela Presidente da República contra a Câmara dos Deputados, mas disse que não podem ser considerados fatores externos à denúncia, o que era parte importante do requerimento feito. Assim, é incerto se a autoridade impetrada deve necessariamente seguir o entendimento.

Como explicado acima, Mandado de Segurança é uma ação que busca sanar “ilegalidade ou abuso de poder”⁶³ cometido por autoridade pública. O Tribunal decidiu que não há esta ilegalidade, recusando-se a emitir uma ordem para a autoridade impetrada. Ainda assim, firmou um entendimento que se assemelha justamente à ordem que a Corte se recusou a proferir.

Caso o Tribunal considere que o Poder Legislativo ignorou este entendimento, quais caminhos, se algum, teria o STF para sanar isso? Está questão não é respondida pelo acórdão. O papel jurisdicional destes “entendimentos” nestes dois casos é bastante nebuloso. A consequência direta disso parece ser apenas a criação de dúvidas.

Isso ocorreu por sugestão do Presidente da Casa, Ministro Ricardo Lewandowski, após a maioria do Tribunal indeferir os pedidos de cada um dos processos. No julgamento do MS 34.130 o Ministro Lewandowski justificou a sua proposta com a consideração de que esta seria a praxe adotada pela Corte “nos recursos extraordinários que são submetidos à repercussão geral”⁶⁴.

⁶³ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;” (BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2020.)

⁶⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.130, Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF 14 abr. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11584577>

A Constituição Federal, em seu Artigo 102, §3º⁶⁵, menciona o instituto da Repercussão Geral em referência a Recursos Extraordinários, classe processual diversa de Mandado de Segurança. O mesmo ocorre no Código de Processo Civil. O dispositivo desta lei que disciplina o instituto⁶⁶ encontra-se na seção referente a Recurso Extraordinário e Recurso Especial, categorias processuais que não englobam o Mandado de Segurança.

Os dispositivos legais apresentados já deveriam fazer surgir um ônus argumentativo significativo para que o Tribunal busque aplicar o mesmo procedimento da Repercussão Geral em um Mandado de Segurança. O que ocorre é justamente o contrário: Não há argumentação envolvida, apenas a comparação entre este caso e a Repercussão Geral.

Parece ser inovador no ordenamento jurídico que o Tribunal use um Mandado de Segurança para firmar uma tese, como se fosse um Recurso Extraordinário submetido à Repercussão Geral, especialmente se considerado que este caso não é diretamente aplicável a outros.

⁶⁵ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)”

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.” (Constituição de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2020.)

⁶⁶ “Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.” (BRASIL. Lei nº 13105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

Este entendimento não parece ser aplicável ou exigível de quem quer que seja, por ter sido proferido em uma decisão que denegou a segurança pedida, ou seja, que não proferiu ordem judicial para a autoridade apontada como coatora.

Uma atuação como essa parece assemelhar-se a uma opinião emitida antes da potencial ocorrência de um fato (no caso, o potencial descumprimento do entendimento firmado), de forma a prevenir que ocorra, mas sem dar uma ordem neste sentido.

Desta forma, pode-se concluir que está caracterizado aqui um fenômeno semelhante ao que se chamou de Exercício de Poder Criativo, mas de maneira ligeiramente diferente, já que a decisão não cria obrigações. Mas parece haver, como no fenômeno definido anteriormente, uma decisão que age de forma criativa, inserindo no ordenamento jurídico algo que não estava presente anteriormente. Parece legitimar que o Poder Judiciário atue de forma consultiva (ou seja, agir em processo subjetivo, emitindo direcionamentos hipotéticos) o que pode escapar à função jurisdicional, para que o Tribunal possa tentar influenciar um processo criativamente. A atuação estritamente consultiva⁶⁷, no limite, pode ir contra o pressuposto de que o Poder Judiciário só pode agir caso seja provocado.

Este parece ser o caso pois esta atuação se assemelha a emitir juízo sobre uma situação que é única e exclusivamente hipotética, mesmo não se tratando de um processo de controle concentrado de constitucionalidade.

⁶⁷ Não se pode confundir isto com a atuação do Poder Judiciário em casos de ameaça, ou de Mandados de Segurança (ou *Habeas Corpus*) preventivos.

Essa equiparação feita ao instituto da Repercussão Geral apenas acentua a já fundamentada ambiguidade criada por esta decisão. As decisões proferidas em Repercussão Geral são vinculantes não só às partes do processo, mas também a processos semelhantes, como disposto pelo Código de Processo Civil⁶⁸. Não há, porém, menção a Mandado de Segurança. Seria este entendimento vinculante para controvérsias semelhantes? Não há elementos na decisão que permitam concluir de uma forma ou de outra. A natureza do Mandado de Segurança parece indicar que não, mas a comparação feita com o instituto da Repercussão Geral parece indicar que o objetivo do Tribunal é que haja a vinculação. Há um Exercício de Poder Criativo, mas há também a ambiguidade decisória.

Outro aspecto importante desses entendimentos a ser mencionado são os comentários feitos pelo Presidente da Casa, Ricardo Lewandowski, quanto à análise da tipicidade dos crimes de responsabilidade. Faz isto ao sugerir, ao Plenário, a explicitação da fundamentação (o “entendimento firmado”) na ata.

O Ministro deixa claro, como fez em comentários à imprensa, tratados na introdução deste trabalho, que o Supremo Tribunal Federal poderia, na visão dele próprio, examinar a tipificação de crimes de responsabilidade. Diz, inclusive, que está fazendo esta sugestão justamente para que o Tribunal possa examinar esta questão:

⁶⁸ “Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.” (BRASIL. Lei nº 13105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

Mas acho de bom alvitre, como fizemos no caso anterior, que fique essa fundamentação na ata que acabo de explicitar, para que essa questão da tipificação possa, eventualmente, ser reexaminada no momento oportuno. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.131, Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin, p. 23. Brasília, DF 14 abr. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10923592>)

O Presidente do Tribunal diz que está balizando sua atuação (e, em decorrência, a da Corte, pois sua sugestão foi acatada) em um processo inter-partes para permitir que o Tribunal julgue processos ainda não existentes sobre questões relacionadas.

Poderia ser argumentado que o Ministro está apenas esclarecendo uma discussão, relacionada ao processo em pauta, que poderia chegar ao escrutínio da Corte em um momento futuro. Desta forma, esta atuação do STF traria mais segurança jurídica, por clarificar sobre o que trata esta decisão e, especificamente, sobre o que não trata.

Ponderando ambos os fatores, as evidências parecem apontar na direção de haver um Exercício de Poder Criativo nesta atuação do Tribunal, em decorrência dos limites processuais do Mandado de Segurança, e da inaplicabilidade direta deste caso a outros.

Além disso, há ambiguidade decisória semelhante à apontada no caso anterior. Não fica claro qual é o papel deste entendimento firmado. A menção ao caso anterior traz de volta a questão, já analisada, da equiparação com a Repercussão Geral, criando a nova ambiguidade.

Esta ambiguidade também se mostra pelos já citados comentários feitos pelo Presidente da Corte. Fala explicitamente na possibilidade de reexame da tipificação de crime de responsabilidade. Este ponto é levantado neste MS 34.131. A resposta dada pela Corte, expressa pelos comentários do Ministro Lewandowski, aos quais não houve objeção, é ambígua: Não examina esse ponto, mas tampouco diz que não há competência para fazê-lo. Por outro lado, também não está diretamente afirmado pela decisão que há competência para essa análise. É justamente por essa indefinição que se pode considerar que a resposta da Corte é ambígua.

Desta forma, a Corte parece exercer o seu Poder de forma a criar uma alternativa (para si própria) de atuação em um Mandado de Segurança impetrado perante o Tribunal.

Fica mais uma vez clara, portanto, a visão expansiva que o Presidente da Corte tem da competência do STF em processos de *impeachment*. Não só declarou que a Corte teria a possibilidade de analisar a tipicidade de uma condenação por crime de responsabilidade, mas também norteou a atuação jurisdicional do Tribunal, em outro processo, para declarar que essa questão poderia vir a ser decidida pelo STF. É mais uma evidência da divergência teórica de fundo que perpassa todos estes processos: até onde o STF pode decidir sobre questões relativas a processos de *impeachment* de Presidente da República.

3. Múltiplas Alternativas Decisórias

O padrão de múltiplas alternativas decisórias refere-se aos casos, descritos neste trabalho, em que houve um número maior do que duas alternativas (deferir/indeferir os pedidos) que acabaram por ser adotados por pelo menos um dos membros do Tribunal.

Como a ambiguidade decisória, apresentada anteriormente, é um fator que pode gerar confusão nos julgamentos. Este não parece ser proposital, mas sim uma consequência da complexidade dos casos, e de um grande número de pedidos presentes em alguns deles. Além de gerar certo grau de confusão, mostra o nível de divisão que houve no Tribunal no julgamento destes casos. Por divisão entende-se a existência de múltiplas correntes vencidas, e da presença de fragmentação também dentro da corrente vencedora (como o acolhimento de determinadas preliminares por alguns membros da corrente vencedora, mas não por outros). Em outros termos: o que se viu foi um número reduzido de situações em que vários Ministros votaram exatamente da mesma forma dentro de um determinado processo.

A polarização (política) que houve no Congresso Nacional nestes dois processos de *impeachment* entre defensores e detratores do Presidente da República não se repetiu exatamente da mesma forma (isto é, de forma binária) no Tribunal. Porém, a forma como isto se reproduziu (ou não) no STF é bem diferente em cada um dos processos de *impeachment*.

Nos casos de Fernando Collor (mais especificamente, nos Mandados de Segurança, pois os outros foram indeferidos unanimemente), os Ministros se dividiram de forma mais ou menos parecida, entre cada caso, a respeito de ser mais ou menos favorável ao impetrante. As posições de cada um dos Ministros podem ser colocadas em sequência, indo do menos favorável aos pedidos do Presidente para o mais favorável. É claro que essa análise não abarca todas as

variáveis envolvidas na decisão: cada um dos casos traz questões jurídicas e políticas complexas, sobre as quais é absolutamente razoável que haja divergência entre os Ministros. Dessa forma, o objetivo da análise não é, necessariamente, concluir que os Ministros basearam-se apenas na variável de ser mais ou menos favorável ao Presidente da República, mas apenas notar como essa variável é relevante.

Esta linha começa pelo Ministro Paulo Brossard, que tomou a posição mais radical contra o requerente: indeferiu (após sequer conhecer dos pedidos) todos os Mandados de Segurança. Em sequência, há os Ministros Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e Carlos Velloso, que formaram a maioria em todos os casos, e deferiram parcialmente apenas um dos pedidos, no total dos processos. O Ministro Celso de Mello teve posição singular, assim como Brossard. Deferiu um pedido a mais do que os Ministros Pertence, da Silveira e Velloso. O Ministro Octavio Gallotti também teve posição única. Indeferiu apenas dois pedidos formulados por Collor nos Mandados de Segurança. Já o Ministro Ilmar Galvão teve posição mais favorável ao requerente, em cada um dos três (3) casos. Deferiu, ao menos parcialmente, cada um dos pedidos formulados nestes casos. O mesmo fez o Ministro Moreira Alves, mas de forma diferente do que fez o Ministro Galvão.

Tabela 2. Ministros do STF divididos por posição majoritariamente favorável ou contrária

Ministros com posição majoritariamente favorável a Collor	Ministros com posição majoritariamente contrária a Collor	Ministros que não participaram da maior parte dos julgamentos
Ministro Moreira Alves	Ministro Paulo Brossard	Ministro Marco Aurélio
Ministro Ilmar Galvão	Ministro Néri da Silveira	Ministro Francisco Rezek
Ministro Octavio Gallotti	Ministro Carlos Velloso	Ministro Sydney Sanches
	Ministro Sepúlveda Pertence	
	Ministro Celso de Mello	

Destes oito (8) Ministros alocados nas duas primeiras colunas da tabela, é possível concluir que seis (6) destes tiveram posições inflexíveis (ou a favor ou contra o Presidente). As exceções são os Ministros Celso de Mello e Octavio Gallotti. Entende-se a expressão "inflexível" por não ter tomado nenhuma posição totalmente oposta à sua tendência majoritária. Ou seja: um Ministro inflexivelmente a favor do Presidente não indeferiu totalmente nenhum de seus pedidos. No máximo, deferiu apenas parcialmente algum dos pedidos. E vice-versa, para os Ministros inflexivelmente contrários ao Presidente.

Por outro lado, nos casos relativos a Dilma Rousseff, não só não seria possível construir uma tabela como essa, alocando todos os Ministros, como não seria possível alocar nenhum dos Ministros da Corte como inflexivelmente favorável ou contrário à Presidente.

Nos casos de Dilma Rousseff também não seria possível (como foi feito para o Caso Collor) descrever uma linha, ordenando as posições dos Ministros em razão de serem mais ou menos favoráveis aos pedidos do Presidente da República (ou de seus aliados). Isso poderia simplesmente ser uma consequência de um número maior de casos, mas não inteiramente: nem dentro de cada um dos processos relativos a Dilma Rousseff, tomados individualmente, é possível traçar linhas tão claras entre posições mais ou menos favoráveis à Presidente. Por exemplo: Na ADPF 378, os Ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes e Dias Toffoli adotaram uma interpretação expansiva⁶⁹ do direito da acusada na Câmara dos Deputados, seguindo o que foi pedido pelo PC do B. Por outro lado, foram contra o pedido de facultar ao Senado a decisão de instaurar ou não o processo de *impeachment*.

Este grupo de Ministros ser mais favorável à posição desejada pelos aliados da Presidente não necessariamente seria diferente do que ocorreu no Caso Collor. Poderiam apenas representar um meio-termo entre as duas posições (ou totalmente desfavorável ao que foi pedido, ou totalmente favorável). Mas não é o caso. Estes três (3) Ministros foram a minoria do Tribunal em ambas as teses. A maioria do Tribunal foi significativamente mais favorável do que este trio de Ministros aos interesses da Presidente em um dos temas apresentados, e significativamente menos favorável em outro.

⁶⁹ Concedendo diversas garantias processuais a mais do que houve no voto majoritário deste processo.

Desta forma, nenhum grupo de Ministros foi totalmente favorável ou totalmente desfavorável aos interesses da Presidente. Não é nem possível precisar qual grupo foi, no total, mais ou menos favorável. A variação entre quais Ministros deferem ou indeferem cada pedido é imensa.

Feita esta análise, é possível concluir que esta é uma diferença crucial, e que precisa ser levada em conta ao analisar a atuação do STF nestes processos de *impeachment*. Desta forma, pode-se dizer que há, entre os diversos Ministros nas decisões relativas a Fernando Collor, uma linearidade entre os votos de cada um dos Ministros. Isso quer dizer que as posições de cada um dos Ministros (excetuados os Ministros Celso de Mello e Octavio Gallotti) poderiam ser colocadas em uma linha, do Ministro mais favorável ao Presidente, de um lado, até o Ministro menos favorável ao Presidente, de outro. Isso não implica, é claro, que haja uma total linearidade na atuação do Tribunal. Apenas entre as posições relativas de cada um dos Ministros nos casos relativos a Fernando Collor. As posições relativas dos Ministros, quanto a serem mais ou menos favoráveis ao Presidente da República, são sempre as mesmas nestes casos, fora a ressalva já mencionada.

Esta ideia de linearidade entre os votos dos Ministros não se repetiu nos processos relativos a Dilma Rousseff. Muito pelo contrário: as variações, como já mostrado, são imensas.

Não há como basear uma explicação do *impeachment* de Dilma Rousseff no STF na narrativa de quais Ministros foram mais ou menos favoráveis aos pedidos de sua defesa. Ministros muito favoráveis em alguns processos acabaram por ser completamente desfavoráveis em outros, e vice-versa, de forma como não ocorreu no caso Collor. Não é só que a posição do Tribunal mudou, mas sim que muitos Ministros trocaram de posição entre si. Isso

independe de quais Ministros estiveram em ambos os julgamentos: O ponto refere-se apenas a explicações separadas do Caso Fernando Collor e do Caso Dilma Rousseff.

Uma possível explicação para isso é que a posição dos Ministros em relação ao Presidente Fernando Collor (ou ao seu Governo) tenha sido o fator determinante para guiar os votos em 1992, e que isto não tenha ocorrido em 2015/2016.

Outra hipótese plausível é que o advento da TV Justiça, e uma maior exposição do Tribunal ao público, tenham sido incentivos no sentido de cada um dos Ministros adotar uma posição marcadamente individual ao longo do Processo, na linha da metáfora das “Onze Ilhas”, atribuída ao ex-Ministro Sepúlveda Pertence⁷⁰, para explicar o comportamento dos membros da Corte. A aplicação para este caso seria cada Ministro buscar mostrar-se independente, individual, o que poderia ser acentuado pela exibição das sessões na televisão.

4. Procrastinação Decisória

O próximo padrão a ser exposto é o chamado de Procrastinação Decisória. Verifica-se nas situações em que o STF evitou decidir o mérito de ações relativas a processos de *impeachment*, especificamente nos casos que foram julgados após o término da tramitação no Congresso Nacional.

⁷⁰ RECONDO, Felipe. Das 11 Ilhas aos 11 Soberanos, *Jota*. 28 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/das-11-ilhas-aos-11-soberanos-28062018>> acesso em 29 out. 2020

Seis (6) dos processos tratados neste trabalho⁷¹ foram decididos após o julgamento final dos respectivos processos de *impeachment* pelo Senado Federal, sendo que cinco (5) destes foram propostos após o fim do julgamento do Presidente da República pelo Senado Federal. Isto ocorreu tanto em casos relativos a Dilma Rousseff, como a Fernando Collor.

Com exceção da ação proposta antes do fim do processo de *impeachment*⁷², que pedia a paralisação do procedimento, todas as outras ações julgadas após o fim do julgamento pelo Senado tinham como ponto central os efeitos de cada uma das condenações.

Em cinco (5) destes seis (6) casos, o Tribunal decidiu de forma unânime contra o requerente⁷³, todas essas vezes por motivos unicamente processuais (três (3) vezes por inadequação da via processual eleita e as outras duas por perda superveniente de objeto). Especialmente notável a decisão do STF nos dois (2) casos, dentre estes, referentes ao Caso Dilma Rousseff, pois a referida perda superveniente de objeto ocorreu mais de dois anos após a impetração dos referidos Mandados de Segurança.

Considerando a rapidez com a qual o STF julgou diversos outros Mandados de Segurança já descritos nesta pesquisa, é necessário concluir que, em tese, houve tempo suficiente para apreciar o mérito destes casos.

Há também casos em que essa Procrastinação Decisória operou de outra forma: Em processos em que não houve perda superveniente a perda superveniente de objeto, a forma encontrada pelo Tribunal de encerrar a discussão foi não decidir.

⁷¹ Os MS 21.689, 34.371, 34.441, os HC 7.0033 e 7.0055, e a Pet 1.365.

⁷² O HC 70.033.

⁷³ Todos menos o MS 21.689, no qual houve quatro (4) votos a favor do pedido.

Estes processos, ainda em curso, são Mandados de Segurança propostos contra a decisão tomada pelo Presidente do processo de *Impeachment* e pelo Senado Federal de autorizar a votação em destaque das penas no julgamento da então Presidente Dilma Rousseff⁷⁴. Foram propostos há aproximadamente quatro (4) anos, e tiveram os pedidos cautelares indeferidos monocraticamente pela Relatora, Ministra Rosa Weber. A proposição ocorreu em data próxima à data de proposição dos MS 34.371 e 34.441, que foram monocraticamente decididos, depois tiveram seus agravos julgados pelo Plenário, há diversos meses, tendo sido declarada a perda de objeto.

Mostra-se uma clara disparidade entre o tratamento dispensado pelo Tribunal aos processos em que houve a perda de objeto (permitindo que o STF julgue estes processos sem que haja discussão de mérito, o que ocorreu nos MS 34.371 e 34.441), e os processos discutindo a cisão das penas, que o Tribunal não poderia decidir sem fazer análise de mérito. Uma explicação possível para essa disparidade, independentemente da correção ou não das decisões, é a existência de um esforço do Tribunal para, após o término do processo de *impeachment*, não mais analisar o mérito de ações judiciais que tratem dos referidos procedimentos de *impeachment*.

Está presente aqui, ressalvada exceção a ser mencionada, o que se chamou de Procrastinação Decisória em relação a questões relativas aos efeitos dos processos de *impeachment*. Ou seja, o STF decide simplesmente não apreciar o mérito destas ações. Em vez disso, o Tribunal usa fundamentações processuais para não conhecer dos pedidos.

⁷⁴ RAMALHO, Renan. Ministra nega suspender habilitação de Dilma para cargos públicos, *Portal G1*. 10 set. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/09/ministra-nega-suspender-habilitacao-de-dilma-para-cargos-publicos.html> acesso em 01 nov. 2020.

Assim, ainda que a Corte tenha dito atuação bastante expansiva em diversos momentos, essa prática não se repete nos casos levados a Plenário após o término dos processos de *impeachment* (ou seja, com Fernando Collor e Dilma Rousseff, respectivamente, não ocupando mais a Presidência da República). Nesses casos, julgados após o término dos processos de *impeachment*, o que ocorre é justamente o contrário: o Tribunal evita decidir.

Se o objetivo do Tribunal for mesmo a segurança jurídica e a definição do rito, suprimindo lacunas, seria coerente que analisasse o mérito destes processos que ainda não foram julgados. Não só teria consequência quanto aos direitos políticos da Ex-Presidente, como também esclareceria ponto bastante controvertido do arcabouço jurídico que rege processos de *impeachment*.

Ponto fora desta curva do padrão de Procrastinação Decisória é o MS 21.689, onde não só houve discussão de mérito como esta foi bastante intensa, e dividiu o Tribunal: empate, de quatro (4) votos a quatro (4), sanado após a convocação de Ministros do STJ, que acabaram por decidir contra o pedido de Fernando Collor.

5. Análise dos Instrumentos processuais

Outra questão que merece uma análise mais detalhada nesta pesquisa é a escolha das classes dos processos que compõem o objeto desta monografia. Essa análise se justifica pela possibilidade de avaliar como as partes manejaram os diferentes instrumentos processuais à sua disposição, e, de forma ainda mais central, como o Tribunal respondeu à utilização de cada um destes instrumentos. Desta forma, o objetivo deste tópico é analisar como a utilização de cada um dos instrumentos processuais escolhidos influenciou, tanto na forma, como no conteúdo, as decisões proferidas pelo STF.

Primeiramente, um panorama: nove dos catorze (9/14) processos que são objeto desta pesquisa são Mandados de Segurança (MS), somados a dois *Habeas Corpus* (HC), uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e uma Petição (Pet).

Se for feita uma restrição apenas aos processos que tiveram o mérito apreciado, a proporção de Mandados de Segurança é ainda maior: são sete de nove (7/9).

Assim, pode-se perceber uma clara primazia deste instituto processual utilizado para controle de atos praticados em processos de *impeachment*. Isso torna-se ainda mais claro ao se considerar que os dois outros processos que tiveram o mérito analisado são ações de controle concentrado de constitucionalidade, tendo como objeto atos normativos em abstrato. Desta forma, não são “controle de atos praticados” neste processo. Ou seja, todos os processos cujo mérito foi analisado e que buscavam controle de atos nos processos de *impeachment*, tinham a natureza de Mandado de Segurança.

Como disposto constitucionalmente, e já mencionado neste trabalho, este instituto jurídico é cabível “(...) quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública (...)”⁷⁵. A outra exigência constitucional é que seja para “proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas*

⁷⁵Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;” “(BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2020.)

corpus ou *habeas data*". A segunda parcela deste trecho limita o Mandado de Segurança a casos que não sejam proteção de liberdade de locomoção, ou que se refiram a informações do impetrante. A primeira parcela do dispositivo precisa de um esforço interpretativo maior. Segundo MENDES (2015)⁷⁶, tanto doutrina quanto jurisprudência tem entendimento pacífico de que "direito líquido e certo" significa "direito cuja existência pode ser demonstrada de forma documental".

Desta forma, é necessário analisar o uso deste instrumento para questionar os atos praticados. Considerando a amplitude da redação tanto do dispositivo constitucional, como do Art. 1º da Lei Federal 12.016/09⁷⁷, pode-se concluir que a utilização desta via processual para questionar atos (especialmente os praticados pelo Presidente da Câmara dos Deputados e pelo Presidente do próprio procedimento no Senado Federal) no processo de *impeachment* parece ser adequada: são atos de autoridade pública que poderiam (independentemente do mérito) estar viciados por abuso de poder, já que a competência para este tipo de decisão é limitada pela Lei 1.079, pela Constituição e pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Além do já exposto, há previsão constitucional expressa sobre a possibilidade de impetração de Mandado de Segurança contra atos da mesa

⁷⁶Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional, 10ª edição, 2015, p. 440, nota de rodapé nº 113

⁷⁷ Esta lei ainda não existia durante o *impeachment* de Fernando Collor, mas o Art. 1º da lei então vigente sobre Mandado de Segurança (Lei Federal 1.533/51) é substancialmente o mesmo. As únicas diferenças significativas são a ausência de menção a *habeas data*, e a expressão "alguém", em vez da atual "pessoa física ou jurídica".

tanto da Câmara dos Deputados, como do Senado Federal, além da competência originária do Supremo Tribunal Federal nestes casos⁷⁸.

Por outro lado, como já exposto na introdução, o processo de *impeachment* é, fundamentalmente, um processo político. Ainda que haja previsão constitucional expressa para o cabimento de Mandados de Segurança contra atos da mesa da Câmara e do Senado, uma interpretação possível é que essa previsão não necessariamente se estende para processos de *impeachment*, porque não há qualquer menção expressa a isso, seja na Constituição, seja nas leis que regulamentam o processo de *impeachment* (Lei Federal 1.079/50) ou o instituto do Mandado de Segurança (Lei Federal 12.016/09).

Como já demonstrado, o cabimento de ações judiciais a respeito do processo de *impeachment* foi abordado com bastante ênfase nos casos referentes a Fernando Collor (sempre com maiorias expressivas, de dez (10) votos a um (1) pelo cabimento). Por outro lado, mencionado apenas de passagem, por poucos Ministros e sem grande importância nos casos referentes a Dilma Rousseff. Ainda assim, o cabimento específico do Mandado de Segurança para questionar aspectos de um processo de *impeachment* não foi abordado pelo Tribunal, nem em um caso, nem em outro.

⁷⁸Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente: (...)

d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;" (BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.)

6. Considerações Finais

Por fim, é possível traçar um contraste entre a atuação do Tribunal em um caso e no outro. É perfeitamente possível narrar o processo de *impeachment* de Fernando Collor sem mencionar a atuação direta do Supremo Tribunal Federal uma única vez. O Presidente fez diversos pedidos, em um total de seis (6) processos, e apenas um deles foi deferido. Por exemplo, SALLUM⁷⁹ (2016), em artigo sobre o tema, menciona o STF apenas três (3) vezes, sendo que duas delas em notas de rodapé. Apenas uma das várias decisões descritas nesta monografia é mencionada.

Assim, o Tribunal foi, no máximo, um coadjuvante dentro do processo de *impeachment* de Fernando Collor. Fez parte da estratégia de defesa do Presidente tentar obter ajuda vinda do STF, mas esta tentativa foi quase que totalmente inefetiva.

Em termos gerais, a Corte pouco interferiu, ainda que tenha determinado a sua competência para tanto. Ainda que tenha ocorrido a confecção de parte do rito do processo pelo Tribunal, não se referiu a todo o processo, e foi realizado em sessão administrativa, não jurisdicional. Assim, não foi feito de forma vinculante, não foi imposto ao Poder Legislativo. O rito foi seguido pois o Senado Federal decidiu fazê-lo.

No processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, por outro lado, a atuação do Tribunal foi decisiva, por meio da ADPF 378. Ao moldar o rito do

⁷⁹SALLUM JR., BRASÍLIO. CRISE POLÍTICA E IMPEACHMENT. Novos estud. CEBRAP, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 183-203, Julho 2016. disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200183&lng=en&nrm=iso>. acesso em 11 nov. 2020

processo, do início ao fim, o STF marcou todo o procedimento de forma permanente, ainda que os processos subsequentes, julgados pelo Plenário, tenham sido todos indeferidos.

Houve também, de forma menos importante, as tentativas de influenciar o processo por meio dos entendimentos firmados nos processos seguintes, ainda que estas ações tenham sido também indeferidas. Representam uma posição significativamente mais ativa do que em 1992, como um ator de inegável relevância no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Para seguir na metáfora apresentada anteriormente: uma narrativa do *impeachment* de Dilma Rousseff que não incluía o STF acabará por negligenciar partes centrais do que ocorreu.

Em outros termos: em relação ao número de processos, nos dois casos, a atuação do Tribunal foi pouco receptiva aos pedidos. A maior parte dos processos acabou sendo indeferido integralmente. Assim, uma análise puramente quantitativa, tanto de um caso como de outro, concluiria inevitavelmente que a Corte não se mostrou disposta, na maioria dos casos, a intervir.

Mas a questão é mais complexa, e há uma diferença fundamental entre um caso e outro. Uma análise desse tipo ignoraria que, no caso de Dilma Rousseff, a única ação em que a Corte decidiu interferir era a mais abrangente de todas, e acabou usando-a para decidir o rito do procedimento inteiro. Ignoraria também, caso analisasse apenas por meio do binômio deferimento ou indeferimento, que a Corte buscou interferir através de dois processos que foram indeferidos no mérito, através dos entendimentos que firmou nestes dois casos. A atuação do Tribunal foi, ao contrário do que poderia parecer por uma análise quantitativa, estrutural dentro do processo.

Outra conclusão que pode ser tirada do conjunto das decisões é a aparente preocupação dos Ministros em promover os interesses institucionais do Tribunal, isto é, acumular mais poder para a instituição, tornando-a um ator ainda mais importante no processo político nacional. Isso se viu tanto no fenômeno da competência inativa como nos diversos momentos em que o Tribunal exerceu poder criativo, seja através de decisões de mérito, seja através dos entendimentos firmados. Como a Corte torna-se mais importante no processo político, o mesmo ocorre com os Ministros individualmente. Este é o motivo pelo qual, como se verá mais adiante, seria pertinente para aprofundar o estudo do tema que futuramente fossem analisadas as decisões monocráticas de Ministros relativas a processos de *impeachment*.

Essa maior presença do STF na vida política brasileira não ocorreu apenas em processo de *impeachment*. Muito pelo contrário: Como descrito por VIEIRA (2008)⁸⁰, o conceito denominado de "Supremocracia" ocorreu nas mais diversas matérias, e parece, a este pesquisador, que a atuação do Tribunal no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff reforça, ao menos neste tema, a tese exposta pelo mencionado artigo.

Assim, a ampliação dos poderes do STF para decidir sobre este tema, seja no curto prazo, seja no longo prazo, é o fio condutor que une os fenômenos da competência inativa e do exercício de poder criativo pelo Tribunal, ainda que suas naturezas sejam bastante distintas.

⁸⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia, *Revista Direito GV*, n.8, p. 441-463 Jul-Dez 2008, disponível em [https://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/supremocracia#:~:text=Em%20seguida%2C%20prop%C3%B5e%20mecanismos%20capazes,e%20apontar%20para%20seus%20perigos](https://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/supremocracia#:~:text=Em%20seguida%2C%20prop%C3%B5e%20mecanismos%20capazes,e%20apontar%20para%20seus%20perigos.). Acesso em: 5 nov. 2020

Pode-se entender a relação entre um fenômeno e o outro como complementar. Ou seja, o Tribunal teve a possibilidade e a disposição de exercer poder criativo, tanto de forma direta como de forma indireta, justamente em decorrência da competência inativa determinada duas décadas antes. Assim, ainda que as consequências do assentamento de competência pelo Tribunal nas decisões relativas a Fernando Collor tenham sido praticamente inexistentes no curto prazo, no longo prazo o impacto foi bastante relevante, culminando na atuação da Corte nos processos relativos ao *impeachment* de Dilma Rousseff. A aparentemente discreta afirmação de competência (discreta pela ausência de consequências imediatas) foi um fator que reforçou a legitimidade da atuação nos processos mais de duas décadas depois.

O instrumento do Mandado de Segurança e a interpretação que se dá ao cabimento deste também foram fatores centrais nas decisões analisadas. A abrangência tanto da redação do dispositivo constitucional, como da interpretação deste, somados à inafastabilidade da jurisdição, foram fatores importantes para levar o Tribunal a concluir pela possibilidade de intervir no processo. Assim, a união destes três (3) fatores foi uma variável de inegável relevância na legitimação da ferramenta utilizada pela Corte para interferir nos processos de *impeachment* de Presidente da República.

A atuação do Ministro Ricardo Lewandowski é outro ponto que merece destaque nestas considerações finais. Além de Presidente da Corte (e Presidente do processo de *impeachment* no Senado), fez os já referidos comentários sobre a possibilidade de revisão do mérito. Foi também o Ministro que sugeriu que houvesse os “entendimentos firmados” nas atas de dois processos, além de afirmar, em um dos julgamentos, que o fazia para que a

Corte pudesse analisar a “questão da tipificação” (do crime de responsabilidade). Parece ter norteado a sua atuação de forma a maximizar a intervenção da Corte, seja de forma direta ou indireta. A sua atuação parece ter sido singular dentre todos os julgadores dos processos analisados por esta monografia, não havendo outro Ministro que tenha agido desta forma.

Por fim, a constatação final que pode ser feita sobre a atuação do STF nesses processos é que parece ter sido voltada para dentro, não para fora. O principal objetivo, e a principal mudança gerada pelas atuações foi justamente esse: expandir as prerrogativas e poderes do Tribunal. Como já exposto, isso foi feito de maneira muito diferente tanto de ação para ação, como do Caso Collor para o Caso Dilma, mas o cerne é o mesmo, e se repete nos diversos fenômenos descritos neste trabalho: tornar a Corte ainda mais poderosa, torná-la ainda mais influente dentro do processo político nacional.

Não só parece ter sido esse o objetivo, como foi, aparentemente, a consequência. As tentativas do Tribunal de aumentar o próprio poder aparentemente foram bem-sucedidas. O STF tornou-se mais poderoso durante o processo de *impeachment* de Fernando Collor, por firmar sua competência. Tornou-se mais poderoso ainda, de forma cumulativa, durante o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, utilizando-se efetivamente da competência garantida pelo caso anterior. Além disso, uma das potenciais consequências do fenômeno da ambiguidade decisória é a ampliação das alternativas à disposição da Corte ao decidir determinados processos.

Houve muitas diferenças entre as decisões de 1992 e as de 2015/2016, principal dentre estas a relação entre as posições dos Ministros, descrita no item intitulado Múltiplas Alternativas Decisórias. Ainda assim, o que há de mais

importante e de mais notável é comum: acima de tudo, o foco parece ter sido a expansão dos poderes do Tribunal.

Por fim, considero que, para expandir o estudo do tema, seria pertinente um levantamento e estudo das muitas decisões monocráticas de Ministros do STF sobre o tema, relativos a ambos os processos de *impeachment*.

Uma análise das potenciais decisões (ou, o que também seria esclarecedor, a ausência de pronunciamento do Plenário até que haja perda superveniente de objeto, com o fim dos oito (8) anos para os quais Dilma teria sido condenada, caso não houvesse a cisão das penas) nos diversos Mandados de Segurança que buscam discutir a cisão entre as penas no *impeachment* de Dilma Rousseff⁸¹, todos sob Relatoria da Ministra Rosa Weber, também poderia colaborar no avanço do entendimento sobre a atuação do STF em processos de *impeachment*.

Um levantamento das decisões do STF sobre *impeachment* de Presidente da República que não tiveram relação com estes processos de *impeachment*, mas sim relativos a denúncias contra outros Presidentes (caso do já citado MS 20.941, relativo a uma denúncia contra o Presidente José Sarney), poderia também ser de grande ajuda no melhor entendimento desta questão. Ainda mais enriquecedora, caso possível, seria uma comparação direta entre as ações que foram objeto desta monografia e as relativas a denúncias contra outros Presidentes da República de forma a verificar como o Tribunal atuou em processos de *impeachment* que acabaram por não se concretizar.

⁸¹Como os MS 34.378, 34.379 e 34.385, dentre outros.

Outra opção seria a comparação da jurisprudência do STF em processos de *impeachment* de Presidente da República com a jurisprudência relativa a processos de *impeachment* de Governador de Estado, procedimento também regulado pela Lei Federal 1.079/50. Ou mesmo a comparação com as decisões sobre *impeachment* de Prefeitos, ainda que este processo seja regulado por outra lei, o Decreto-Lei 201/67. Enfim, a comparação da jurisprudência descrita neste trabalho com a jurisprudência a respeito de processos de *impeachment* de outros cargos seria enriquecedora para a melhor compreensão do tema.

Uma última, mas não menos plausível, alternativa seria a análise de como se situam estes casos específicos na jurisprudência da Corte sobre Mandado de Segurança, e, mais especificamente, sobre a jurisprudência da Corte quanto ao cabimento de Mandados de Segurança contra atos da Mesa das duas Casas Legislativas.

7. Referências Finais

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 23 set. 1992. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.623 Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 17 dez. 1992. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 70.033 Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF, 04 mar. 1993. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=362830>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 70.055 Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF, 04 mar. 1993. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=362831>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.689 Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 16 dez. 1993. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 1.365 Tribunal Pleno. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 03 dez. 1997. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86449>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 17 dez. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1044458>
2

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.498, Tribunal Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF 14 abr. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1287246>
3

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.127, Tribunal Pleno. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, DF 14 abr. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1182838>
4

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.128, Tribunal Pleno. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, DF 14 abr. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310486331&ext=.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.130, Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF 14 abr. 2016. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11584577>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.131, Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF 14 abr. 2016. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10923592>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.371, Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF 13 mar. 2020. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752745811>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.441, Tribunal Pleno. Rel. Alexandre de Moraes. Brasília, DF 13 mar. 2020. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752745812>

ZACLIS, Lionel. O Impeachment no Senado da República. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/232076/o-impeachment-no-senado-da-republica>; Acesso em: 26 mai. 2020.

FONTAINHA, Fernando de Castro; MATTOS, Marco Aurélio Vannucchi Leme de; SATO, Leonardo Seiichi Sasada (orgs.). História oral do Supremo (1988-2013), v.5: Sydney Sanches. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio

Vargas. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13671/Hist%C3%B3ria%20Oral%20do%20Supremo%20-%20Volume%2005%20-%20Sydney%20Sanches.pdf>>. acesso em 16 nov. 2020

SALLUM JR., BRASÍLIO. CRISE POLÍTICA E IMPEACHMENT. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 183-203, Julho 2016. disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200183&lng=en&nrm=iso>. acesso em 23 nov. 2020

RICHARD, Ivan. Supremo pode julgar mérito de *impeachment*, diz Lewandowski, *Agência Brasil*, 09 mai. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/supremo-pode-julgar-merito-de-impeachment-diz-lewandowski> acesso em: 26 ago. 2020

FALCÃO, Márcio. Lewandowski diz que STF pode julgar mérito do impeachment, *Folha de São Paulo*, 09 mai. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1769533-lewandowski-diz-que-stf-pode-julgar-merito-do-impeachment.shtml?origin=folha>>. Acesso em 26 ago. 2020

CORTEZ, A.C. Zavascki engrossa coro do STF que rejeita avaliar mérito do impeachment, *El País*, 12 mai. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/11/politica/1462997495_675228.html>. acesso em: 26 ago. 2020

RECONDO, Felipe. Das 11 Ilhas aos 11 Soberanos, *Jota*. 28 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/das-11-ilhas-aos-11-soberanos-28062018>> acesso em 29 out. 2020

RAMALHO, Renan. Ministra nega suspender habilitação de Dilma para cargos públicos, *Portal G1*. 10 set. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/09/ministra-nega-suspender-habilitacao-de-dilma-para-cargos-publicos.html> acesso em 01 nov. 2020

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaraosdep-utados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 out. 2020. (Publicação original)

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf> . Acesso em 23 nov. 2020 (Versão atualizada do Regimento)

O GLOBO. linha do tempo: do escândalo ao afastamento da Presidência. O Globo, Rio de Janeiro 28 set. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/linha-do-tempo-do-escandalo-ao-afastamento-da-presidencia-6234204>. Acesso em: 23 nov. 2020.

SCHOSSLER, Alexandre; STRUCK, Jean-Phillip. Sete razões para a queda da popularidade de Dilma. Deutsche Welle, Brasil, 6 ago. 2015. Disponível em: <https://p.dw.com/p/1GBIP>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 9882, de 03 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF, 3 dez. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm#:~:text=LEI%20No%209882%2C%20DE%203%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20e,102%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 15 nov. 2020

BRASIL. Lei Federal nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 10 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 13105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

PORTAL G1. manifestantes fazem maior protesto nacional contra o governo Dilma. G1, São Paulo, 14 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestacoes-contragoverno-dilma-ocorrem-pelo-pais.html>. Acesso em: 23 nov. 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*, *Revista Direito GV*, n.8, p. 441-463
Jul-Dez 2008, disponível em
<https://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/supremocracia#:~:text=Em%20seguida%2C%20prop%C3%B5e%20mecanismos%20capazes,e%20apontar%20para%20seus%20perigos>. Acesso em: 5 nov. 2020