



## **NOS LABIRINTOS DE UMA ARQUEOLOGIA: ANÁLISE CRÍTICA DA CONFIGURAÇÃO BRASILEIRA DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT***

*LABYRINTHS OF ONE ARCHEOLOGY: A CRITICAL ANALYSIS OF THE BRAZILIAN CONFIGURATION OF THE IMPEACHMENT PROCESS*

---

**Lucas Catib de Laurentiis**

Mestre e doutor em Direito constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor e pesquisador em regime de tempo integral da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

### **Resumo**

O artigo trata de questões históricas e conceituais do processo e julgamento do impeachment brasileiro. Desenvolve uma abordagem crítica da configuração atual de tal instrumento e analisa pontos polêmicos do julgamento recente, em que o Supremo Tribunal Federal reavaliou o processo de responsabilização de agentes políticos. O método da análise desenvolvida é o histórico e conceitual e a estratégia de abordagem do tema é analítica, vez que o trabalho apresenta os contornos jurídicos do processo de *impeachment* em sua lógica interna. Para tanto, os pontos controvertidos do mais recente caso de *impeachment* brasileiro são avaliados. O objetivo do trabalho é expor a configuração atual de tal processo e suas conclusões indicam que, tal qual se encontra estruturado, o *impeachment* é um elemento de desestabilização do processo democrático.

**Palavras-chave:** Direito constitucional; processo de impeachment; jurisprudência constitucional.

### **Abstract**

The article deals with historical and conceptual issues concerning the Brazilian impeachment process and trial. It develops a critical approach to the current configuration of this instrument and also analyzes controversial points of a recent

judgment, in which the Brazilian Supreme Court reassessed the process of political accountability. The method of the analysis developed is historical and conceptual and theme approach strategy is analytical, since the work exposes the legal contours of the impeachment process in its internal logic. Therefore, the controversial points about the latest impeachment Brazilian process are evaluated. The objective is to expose the current configuration of this process and its findings indicate that, as it is structured, the impeachment is a destabilizing element in the democratic process.

**Keywords:** Constitutional right; impeachment process; constitutional jurisprudence.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Peça de museu, armadura medieval, tigre de palha. Uma instituição anacrônica, inútil e arcaica.<sup>1</sup> Qualificativos de um instituto que persiste no tempo e espaço, apesar dos percalços, dificuldades, aporias e inseguranças de sua noção e aplicação: o *impeachment*, esse ilustre e antigo desconhecido. As dificuldades iniciam com a denominação. Falso cognato de impedimento,<sup>2</sup> o termo inglês designa a acusação sofrida por uma autoridade eleita perante um tribunal legislativo,<sup>3</sup> mas não se pode negar que seu uso indiscriminado pela prática e a regulamentação deficiente em nível constitucional e legal, fazem com que não se possa mais indicar com precisão o sentido da expressão.<sup>4</sup> *Impeachment* se tornou, assim, sinônimo de processo especial a que se sujeitam altas autoridades, sejam elas eleitas ou não.<sup>5</sup> Não são menos problemáticas as descrições e teses a respeito de suas origens. Uns dizem que ele vem do direito germânico,<sup>6</sup> outros, que são a grande maioria, da tradição inglesa;<sup>7</sup> enfim, há aqueles que indicam a revolução operada pelo direito norte-americano e seus

<sup>1</sup> Para referências de autores, dentre eles Rui Barbosa e Aliomar Baleeiro, que designam o processo de *impeachment* com tais qualificativos: BROSSARD, 1992, p. 193 e ss.

<sup>2</sup> Utilizando de forma questionável *impeachment* e impedimento como sinônimos, por muitos: AGRA, 2012, item 26.3.1.

<sup>3</sup> Corretamente, no sentido etimológico: HAMON; TROPER; BURDEAU, 2005, p. 134.

<sup>4</sup> Tecnicamente, não se pode chamar os processos sofridos por Ministros do Supremo Tribunal Federal, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público, o Procurador Geral da República, ou o Advogado Geral da União (art. 52, II, CF/1988), que são julgados exclusivamente perante o Senado Federal, e muito menos o processo a que estão sujeitos os Ministros de Estado, os comandantes do Exército, Marinha ou Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de contas (102, I, c, CF/1988), de *impeachment*. Aqueles porque não são autoridades eleitas; esses porque não são julgados perante um tribunal político. Nessa linha: BROSSARD, 1992, p. 6.

<sup>5</sup> O termo se aproxima, assim, da matriz norte-americana, tal qual se observa, dentre outros, em: CORWIN, 1967, p. 23.

<sup>6</sup> Nessa linha: STORY, 1833, p. 215, para quem o processo tem origem na prática germânica de julgar crimes capitais perante o público de cidadãos, reunidos em assembleia.

<sup>7</sup> FAVER, 2016, p. 322; CUNHA, 1993, p. 165

pais fundadores como sua fonte de criação do instrumento constitucional.<sup>8</sup>

Todos têm sua parcela de razão. Em sua origem, o instituto inglês e germânico, com feições e propósitos marcadamente penais, atingia a pessoa do acusado;<sup>9</sup> o processo norte-americano, por outro lado, não é centrado na pessoa e sim na função que ela ocupa.<sup>10</sup> Processos com finalidade e feições completamente distintos, portanto. O primeiro deles tem o objetivo de afligir a pessoa; o segundo visa defender a ordem constitucional. Na tradição inglesa, é um processo penal. No direito norte-americano, um processo constitucional. Tradições e conceitos que, para desespero do teórico e desorientação do aplicador, foram incorporadas em momentos distintos da história institucional brasileira. Se durante o período imperial, a Lei de 15 de outubro de 1827 tratou da responsabilidade de Ministros de Estado sob a ótica penal, a proclamação da República operou uma revolução parcial na feição do *impeachment* brasileiro, cujas características básicas foram mantidas, mas a finalidade e a natureza do instituto se tornaram políticas. Hibridismo conceitual que é a fonte das maiores incertezas e problemas do processo de responsabilização operado no *impeachment*.

Nessas condições, basta escolher um lado da disputa, para que se encontre um argumento de sustentação das conclusões pretendidas. A competência para processar e julgar as autoridades sujeitas ao processo de *impeachment* foi atribuída a um órgão político, o Senado.<sup>11</sup> Conclusão: critério puramente político de julgamento.<sup>12</sup> Mas cabe ao judiciário, por força da ideia de inafastabilidade da jurisdição e em casos em que estejam ameaçados direitos e garantias individuais, conter o exercício do poder político. Resultado: controle jurídico do processo.<sup>13</sup> Ao falar em crimes de responsabilidade, a Constituição Federal de 1988 utilizou expressão imprópria e equivocada, pois só há crime quando se aplica uma pena de prisão e o processo de

---

<sup>8</sup> BROSSARD, 1992, p. 32

<sup>9</sup> Apesar de a origem do instituto apresentar características penais, o desenvolvimento do sistema político parlamentar em solo inglês levou à superação do processo criminal por instrumentos de controle parlamentar, dentre eles, a moção de desconfiança do gabinete político. Assiste, portanto, razão àqueles que afirmam que o direito norte-americano captou e transpôs para o outro lado do Atlântico um instituto já superado em seu país de origem. A respeito das razões da superação do procedimento na Inglaterra: DUGUIT, 1924, p. 473.

<sup>10</sup> NUNES, 1943, p. 40.

<sup>11</sup> Nos termos do artigo 52, I, da CF/1988, compete privativamente ao Senado “processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles”.

<sup>12</sup> PACELLI, 2014, p. 124.

<sup>13</sup> MS 20941/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 09.2.1990, DJ 31.8.1992.

*impeachment* leva, na pior das hipóteses, à perda do cargo e suspensão dos direitos políticos.<sup>14</sup> Ademais, não se pode levar à sério tal expressão constitucional. Afinal, como toda condenação criminal pressupõe a responsabilização de alguém pela prática de um ato, crime de responsabilidade não é nada além de um pleonasma constitucional, com pouco ou nenhum sentido técnico e jurídico. Inferência: a sanção é, nesse caso, política e administrativa, e não deve em hipótese alguma ser aplicada ou revista pelo poder judiciário.<sup>15</sup>

Por outro lado, diferente do que ocorre na matriz norte-americana, no direito brasileiro a Constituição exige que lei federal específica indique e defina os casos e hipóteses de responsabilização de autoridades sujeitas ao processo de *impeachment*. Não é justamente a natureza penal do processo a razão de tal exigência? Enfim, a concentração da competência legislativa para regular o processo só passa a ter sentido quando se admite que o processo é criminal.<sup>16</sup> E a suspensão de direitos políticos não pode ser considerada uma espécie de pena? Com tantas e tão variadas opiniões, não admira que o *impeachment* tenha sido qualificado pelas mais diversas denominações: processo político, criminal, misto e, é claro, *sui generis*.<sup>17</sup> O instituto tem muitas e variadas faces. Nenhuma delas parece conseguir captar todas as suas peculiaridades.

Em meio ao caos conceitual e à guerra de opiniões, quem sofre é a autoridade, a instituição constitucional e o cidadão. Aquela porque não sabe as características do processo que pode vir a enfrentar. Nessas condições, tanto o mais reles e insignificante dos atos, quanto o maior dos crimes, podem ser o estopim de um processo de responsabilização e a causa do afastamento. Ao contrário, o governante inescrupuloso, violento, agressivo e criminoso, que tenha base parlamentar de sustentação, pode não ser responsabilizado, pois não cabe ao judiciário obrigar a instauração do processo. Disso já se pode inferir o paradoxo institucional gerado pelo *impeachment*: criado com o objetivo de responsabilizar governantes, mas também de

---

<sup>14</sup> Nos termos da CF/1988, a condenação em processo de *impeachment* acarreta somente a condenação “que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis” (art. 52, parágrafo único, CF/1988). Dentre outros, afirmando que em virtude da ausência de sanção penal, o processo de *impeachment* tem natureza administrativa: FAVER, 2016, p. 332.

<sup>15</sup> BROSSARD, 1992, p. 151.

<sup>16</sup> Nos termos da Súmula vinculante 46, que reconhece a competência privativa da União para legislar sobre crimes de responsabilidade.

<sup>17</sup> Nessa linha o voto do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento do MS 21.689, RTJ 167/819, que, com base em Lawrence Tribe e Geraldo Ataliba, chega à conclusão de que “doutrina e jurisprudência não reconhecem no processo de *impeachment* natureza puramente política”.

preservar a segurança institucional, o processo gera incertezas interpretativas e conflitos institucionais a ponto de se duvidar de sua utilidade.

*Impeachment* é, portanto, um processo de responsabilização inútil em situações de necessidade social e ineficiente para o objetivo de estabilizar o jogo político. Precaução estéril frente à fúria persecutória parlamentar e técnica insuficiente para tornar efetivo a responsabilidade política do governante, o *impeachment* persiste no sistema constitucional brasileiro como uma peça de arqueologia, que desafia e instiga todos aqueles que ousem percorrer seus labirintos. O último incursão em tal mundo antigo, estranho e desconhecido ocorreu no julgamento da Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 378, ação em que o Supremo Tribunal Federal reanalisou a compatibilidade de inúmeros dispositivos da Lei 1.079/50 com a Constituição Federal de 1988 e fixou regras para o processo de *impeachment* iniciado em 2015. Este artigo analisa o percurso percorrido por essa Corte em tal julgamento, verificando se e como os inúmeros desafios de tal procedimento foram por ele enfrentados e solucionados. O método da análise apresentada é simples: serão expostos e debatidos os argumentos centrais de tal julgamento. Uma das contribuições do texto está na apresentação clara desses conceitos e dos problemas por eles gerados. Seu principal objetivo é demonstrar que, da forma como se encontra configurado no Brasil, o processo de *impeachment* não é só um enigma, mas também a fonte de infinitos problemas e traumas.

## 2. LABIRINTOS PROCEDIMENTAIS

Não bastassem os problemas de fundo relacionados ao processo de responsabilização de agentes políticos, o instrumento escolhido para submeter o processo de *impeachment* iniciado em 2015 à jurisdição do Supremo Tribunal Federal não poderia ser mais enigmático: a Arguição de descumprimento de preceito fundamental, processo constitucional tão complexo e mal explicado, a ponto de aqueles que analisaram seu conceito e procedimento com maior profundidade pugnam por sua extinção.<sup>18</sup> É natural, por isso, que tenham ocorrido diversos e sérios problemas formais no processamento dessa demanda. O primeiro deles diz respeito à identificação do parâmetro de aferição da compatibilidade constitucional. O

---

<sup>18</sup> Nesse sentido: CRUZ, 2011.

segundo surge com a propositura de medida cautelar no curso do processo principal, na qual o autor procura dirimir questões surgidas após a propositura da demanda.

Quanto à primeira questão: separação dos poderes, devido processo legal, contraditório e ampla defesa, juiz natural e princípio democrático. Esses são os parâmetros, ou ideias, que fundamentaram a propositura da Arguição de descumprimento de preceito fundamental 378. Os ministros que analisaram o cabimento da demanda simplesmente repetem e reafirmam tal listagem, acrescentando, em alguns casos, a lesão ao sistema e regime de governo brasileiro.<sup>19</sup> Ou seja, o julgamento trata de uma demanda em que todos os elementos e valores que definem o núcleo material da Constituição Federal foram alegadamente violados. É justamente tal amplitude do parâmetro de controle que gera as primeiras dúvidas relacionadas ao cabimento da ação. Primeiro porque, se as normas impugnadas ferem a democracia, o sistema presidencialista e a forma republicana de Estado, por decorrência lógica, elas afrontam também ideias decorrentes desses valores constitucionais. Dentre elas é possível citar: a separação de poderes, os direitos fundamentais e o devido processo legal. A repetição de tais preceitos na fundamentação da demanda e nas razões que sustentam sua admissibilidade não passa, assim, de um exercício retórico, mas sistêmica e juridicamente desnecessário da demanda.

Todavia, o problema gerado por tal argumentação generalista é maior e muito mais grave. Ele se torna claro com a seguinte constatação: república, democracia, devido processo legal e juiz natural, são ideias abstratas e gerais, que devem ser concretizadas pelas instâncias incumbidas da criação do direito: constituinte e legislador infraconstitucional. Por isso, julgar e avaliar normas e procedimentos criados por tais instâncias decisórias com base em ideias e ideais inexistentes na realidade, não é um exercício puro e simples da jurisdição constitucional. Ao contrário, isso representa também a substituição do Legislador e de sua competência exclusiva para criar e regular o direito.

Em muitos pontos de tal julgamento, essa substituição se apresenta com

---

<sup>19</sup> Por todos, afirmando que a demanda é cabível, em virtude de potencial violação “ao sistema de governo, à separação de poderes, à soberania popular, ao direito ao devido processo legislativo e às garantias procedimentais no curso da apuração de crime de responsabilidade”, ver o voto do relator originário da ADPF 378, ministro Edson Fachin. Similar quanto a esse ponto, conferir o voto escrito do ministro Luís Roberto Barroso (ADPF/DF, rel. Min. Edson Fachin, rel. para o acórdão min. Luís Roberto Barroso, j. 17.12.2015, p. 142, numeração das páginas corresponde à paginação do inteiro teor do acórdão publicado pelo Supremo Tribunal Federal).

clareza. O pedido de criação de uma etapa prévia ao recebimento pela mesa da Câmara dos Deputados da denúncia é o mais evidente deles, fase processual essa que não está prevista, quer na Lei federal que regula o *impeachment*, quer no regimento interno da Câmara. Por isso mesmo, tal pedido que não foi acatado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal.<sup>20</sup> O fundamento de tal conclusão, que foi acolhido pela unanimidade dos ministros, diz simplesmente que a ideia de devido processo legal pode ser concretizada pelo Legislador das mais diversas formas, e todas elas podem respeitar esse preceito constitucional, desde que ofereçam ao acusado a oportunidade de conhecer e reagir aos atos e fatos do processo.<sup>21</sup>

Isso torna ainda mais estranha a conclusão a que chega o Supremo em dois dos pontos mais sensíveis do julgamento, que são justamente o objeto de impugnação da cautelar incidental pelo autor da ação. São eles: o dever da Câmara de eleger os integrantes da comissão especial por voto aberto e a relação entre as casas legislativas no procedimento de *impeachment*. Quanto ao primeiro desses pontos, a maioria dos ministros considerou, com base única e simplesmente nas ideias de transparência, impessoalidade e república,<sup>22</sup> que tal votação deve ser aberta e ostensiva. Não se aplicaria também neste ponto a conclusão a que chega o Tribunal relativa à defesa prévia?

Já no que diz respeito ao rito interparlamentar do processo, as ideias invocadas pelos ministros que acataram o pedido da Arguição, concluindo ser dado ao Senado rejeitar por votação com quórum de maioria simples o processo vindo da Câmara,<sup>23</sup> foram as seguintes: segurança jurídica,<sup>24</sup> respeito aos precedentes da

---

<sup>20</sup> A demanda fundamenta tal pleito em julgamentos de cortes internacionais – sobretudo a Corte interamericana de direitos humanos – que, todavia, simplesmente afirmam que o processo de *impeachment* deve ser regido pelo devido processo legal e em nenhum momento afirmam que isso implica dizer que o procedimento deve conter essa ou aquela fase processual. Quando os demandantes pleiteiam a criação de tal fase processual, eles não só criam, portanto, um rito inexistente na lei e nas normas regimentais. Eles também distorcem a própria jurisprudência internacional por eles citada. Contra-argumentando e sustentando a necessidade de defesa prévia no processo de *impeachment*, ver o parecer redigido de Juarez de Freitas em coautoria com Geraldo Prado, texto disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/12/Juarez.pdf>

<sup>21</sup> Por isso se diz que o direito de defesa envolve a concretização do binômio *informação e reação*. A esse respeito: CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2010, p. 63.

<sup>22</sup> Dentre as manifestações que tiram essa conclusão de tais generalidades, a mais impressionante foi apresentada pela ministra Rosa Weber, para quem “a natureza e a finalidade do processo de *impeachment*, entendo que eventuais aspectos subjetivos e intersubjetivos devam ceder lugar à transparência, ausente fundamento razoável a justificar o voto secreto” (ADPF 378/DF, voto min. Rosa Weber, p. 254).

<sup>23</sup> No que tange ao quórum de deliberação das casas legislativas incumbidas de autorizar o processamento e julgar o mérito do processo, o procedimento de *impeachment* regulado pela Constituição Federal de 1988 é o mais dificultoso já existente na história constitucional brasileira, pois

jurisdição constitucional,<sup>25</sup> e enfim, surpreendentemente, a dignidade do papel atribuído às Casas legislativas.<sup>26</sup> Tão inexplicável quanto a inferência de uma especificidade procedimental de ideias tão abstratas e indeterminadas quanto essas, é a referência à sessão administrativa realizada em 1992, realizada no processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, pois tal deliberação só se fez necessária em razão do entendimento do Supremo, que à época afirmou que o Senado detinha o poder de encerrar o processo por decisão liminar.<sup>27</sup> Mas se é justamente esse o ponto do debate, não se sabe como a referência a dita sessão pode fundamentar a conclusão a que chegou o Supremo no processo de 2015. Em termos lógicos, afirmar que ao Senado compete rejeitar o processo votado pela Câmara em razão do que deliberou o Supremo na sessão administrativa do caso Collor é, por isso, simplesmente um caso de tautologia.

Somada às considerações anteriores, essa conclusão simplesmente reforça o que foi antes afirmado: não se compreende por que razão o Supremo admite o processamento de uma demanda formulada com bases legais e constitucionais tão frágeis. Ao que parece, a resposta a essa questão é encontrada na afirmação sincera, mas desconcertante, do Ministro Edson Fachin, para quem “o tema referente ao *impeachment* presidencial é da mais alta magnitude jurídico-política, de maneira a revelar a imperatividade de um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião das regras da democracia constitucional, e os demais Poderes da República”.<sup>28</sup> De forma direta, isso quer dizer que não importa mais a

---

enquanto nossa primeira Constituição seguia a tradição norte americana e exigia maioria simples de deliberação dos integrantes da Câmara e de dois terços dos membros presentes (art. 32, CF/1891), as demais exigiam o quórum de dois terços dos presentes em ambas as casas. Só a Constituição de 1988 eleva a exigência ao nível de dois terços dos integrantes das casas legislativas.

<sup>24</sup> Cf. o voto proferido pelo min. Luiz Fux na ADPF 378/DF, em diversas passagens.

<sup>25</sup> Cf. voto min. Teori Zavaski, ADPF 378/DF, p. 198.

<sup>26</sup> Cf. voto min. Luís Roberto Barroso, ADPF 378, p. 128.

<sup>27</sup> Segundo o item 8, a, da ata da sessão administrativa de 1992, a rejeição em votação nominal do parecer prévio elaborado pela Comissão especial de *impeachment* do Senado acarreta a “extinção anômala do processo, com o conseqüente arquivamento dos autos”, conseqüência que estaria fundamentada no art. 48, da Lei 1.079/50. Contudo, tal dispositivo que se encontra no capítulo que trata do processo e julgamento perante o Senado, dos Ministros de Estado e do Procurador Geral da República, autoridades essas que não são submetidas ao juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados (art. 51, I, CF/1988). Por isso, a aplicação do artigo 48 da Lei de *impeachment* ao processo de responsabilização do Presidente da República deve ser visto, em si mesmo, uma criação normativa do Supremo.

<sup>28</sup> Voto Ministro Edson Fachin, ADPF 378/DF, p. 44. Para uma linha de argumentação similar, em um processo que apresenta problemas relacionados ao processamento não menos graves, ver o voto da então Ministra Ellen Gracie na ADPF 153/DF, rel. Min. Eros Grau, j. 29 de abril de 2010, p. 51. Uma crítica a tal posicionamento, que tem se tornado recorrente na jurisprudência do STF, é encontrada em: LAURENTIIS, 2014.



forma ou o rito processual; não importa mais o procedimento e o devido processo legal; não importa a lei ou a literatura processual; não importam, enfim, as normas e indicativos da própria Constituição no que tange à divisão das competências legislativa e judiciária; cabe única e tão somente ao Supremo Tribunal Federal indicar, com base em um misterioso critério de importância, se e quanto uma demanda que utilize um instrumento tão complexo e polêmico quanto utilizado nesse caso, e que esteja fundamentado em razões tão etéreas quanto as antes apresentadas, é uma ação cabível na jurisdição constitucional. Quando ocorre tal redução do processo à um objeto de valorações, os valores e ideais que são diretamente afrontados são aqueles mesmos que o Supremo pretendia tutelar no julgamento da Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 378: previsibilidade dos precedentes, transparência das decisões e, enfim, segurança jurídica.

Enfim, voltando ao segundo dilema procedimental de tal Arguição de descumprimento de preceito fundamental, há a questão da cautelar proposta no curso do processamento da demanda. Nesse ponto bastaria ao Supremo considerar a conclusão exposta no parágrafo anterior para chegar à conclusão que afirma ser admissível tal medida cautelar. Afinal, o tema nela debatido é tão polêmico e importante quanto o deduzido nos pedidos principais, e a importância da matéria de fundo da demanda foi convertida pelo Supremo em critério de admissibilidade da ação proposta. O resultado seria: admissibilidade da demanda cautelar. Mas o voto do relator originário, Ministro Edson Fachin, segue um percurso diferente, que traz novamente para o centro do debate o direito processual constitucional. Diz sua fundamentação que, apesar de a medida ter sido proposta no curso do processo, o que descaracteriza sua feição instrumental, a noção processual de instrumentalidade das formas recomendaria que o pedido fosse considerado como aditamento à peça inicial. Nesse ponto a decisão do Supremo beira o paradoxo, pois ou bem ela admite que a peça enviada pela demandante no decorrer do procedimento é um aditamento ao pedido da Arguição, o que deixaria sem explicação o efeito cautelar que foi atribuído pelo próprio relator da causa a tal pedido,<sup>29</sup> ou então se reconhece que essa medida cautelar inova a matéria debatida no processo principal, o que descaracteriza o sentido cautelar do pedido, pois é impensável que uma medida cautelar inove o objeto da

---

<sup>29</sup> Lembre-se que, no dia 8 de dezembro de 2015, o Ministro Edson Fachin proferiu decisão monocrática em que deferiu a medida liminar e determinou a suspensão do processo de *impeachment* até ulterior manifestação do plenário do Supremo Tribunal Federal. O texto de tal decisão pode ser acessado em: <http://s.conjur.com.br/dl/despacho-fachin-suspendendo-comissao.pdf>.

demanda.<sup>30</sup>

Mais grave que constatar esses paradoxos procedimentais é verificar que tal medida foi proposta no dia 8 de dezembro de 2015, um dia antes da data de encerramento do prazo de apresentação das informações a serem prestadas pela Câmara dos deputados na referida Arguição. Como tal prazo não foi reaberto, a admissão do pedido cautelar importou em inequívoco prejuízo ao órgão incumbido de formular a resposta no procedimento em questão. E aqui, mais uma vez, o Supremo deu causa à violação do mesmo princípio constitucional que ele pretende defender: devido processo legal e ampla defesa. Expostos os problemas do rito da demanda, falta ainda analisar os problemas dos argumentos de fundo.

### 3. LABIRINTOS MATERIAIS

Onze pedidos, que tratam de questões rituais do processo de *impeachment*, incluindo a ordem de manifestações de acusação e defesa, defesa prévia e poderes instrutórios das comissões especiais de processamento, da recepção de normas do regimento interno da Câmara dos deputados, enfim, dos quóruns de votação nas diversas fases do processo. Com tamanha amplitude, não há exagero em dizer que a demanda formulada na Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 378 pretende passar em revista todo o processo de *impeachment* brasileiro. Não satisfeitos, os autores apresentaram medida cautelar no curso do processo que amplia o objeto tratado na ação principal, e altera o curso do procedimento: no mesmo dia do pleito, o relator originário deferiu a tutela cautelar pretendida, obstando o processamento do procedimento legislativo. E foram justamente dois dos pedidos formulados na demanda cautelar que geraram o maior debate entre os integrantes do Supremo Tribunal Federal. Esses são os pontos centrais da análise a seguir exposta.

O primeiro desses pontos já foi antecipado no item anterior. Ele diz respeito à forma de votação realizada para a escolha dos integrantes da comissão especial de processamento do *impeachment* na Câmara dos deputados. Abstraídas as dúvidas e as críticas relacionadas à admissibilidade de tal discussão em sede jurisdicional,<sup>31</sup> é

---

<sup>30</sup> LAURENTIIS; GALKOWICZ, 2015. Explicitamente, nesse sentido, afirma José Roberto dos Santos Bedaque que “a solução dada pela tutela cautelar destina-se a assegurar a eficácia prática e a utilidade da tutela final, razão por que é instrumento imediato dela” (BEDAQUE, 2006, p. 144).

<sup>31</sup> Enfrentando questão similar no julgamento da questão de ordem suscitada no MS 21.564/DF, o então ministro Paulo Brossard foi categórico ao afirmar que “o processo de responsabilidade, em suas

interessante observar que o relator passou por dois momentos distintos durante o julgamento. No primeiro deles, confrontado com o pedido cautelar e pressionado pelo calor dos fatos, ele concede a cautelar, sob o argumento de que, em regra, as deliberações parlamentares devem ser abertas e a Constituição Federal não prevê tal hipótese de votação secreta. Mas seu voto no julgamento da demanda principal faz um giro de cento e oitenta graus, chegando quanto a esse ponto à conclusão da admissibilidade da votação parlamentar secreta. O fundamento da virada está, ao ver do relator, na necessidade de se resguardar o livre exercício do mandato parlamentar em situações de grande pressão política.<sup>32</sup> Os argumentos técnicos que sustentam tal conclusão foram abordados nos votos dos ministros Teori Zavaski e Dias Toffoli. Ambos ressaltaram que na votação não se deliberou acerca de uma matéria de lei. O que ocorreu foi a eleição de representantes dos diversos partidos e blocos parlamentares para a constituição da comissão especial de *impeachment*. Por não se tratar de deliberação, mas de eleição de representantes dos demais parlamentares, incidiria, o artigo 188, §1º, III, do Regimento interno da Câmara dos Deputados Federais, que determina a realização de votação por escrutínio secreto “para eleição do Presidente e demais membros da Mesa, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissão Permanente, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional, dos dois cidadãos que irão integrar o Conselho da República, e nas demais eleições”. Não haveria, assim, ilegalidade na deliberação realizada na Câmara dos Deputados para a eleição da comissão especial de *impeachment*.

Mas a maioria dos ministros do Supremo não aceitou tal conclusão. Prevaleceu a decisão apresentada no voto do Ministro Luís Roberto Barroso, que nesse ponto busca fundamento em três argumentos. Primeiro, diz ele, não há previsão de tal modalidade de votação secreta, quer na Constituição, quer na Lei de *impeachment*, ou, enfim, no Regimento interno da Câmara dos Deputados. Sem previsão normativa nesse sentido, não caberia ao presidente de uma das Casas legislativas, *manu proprio*, criar tal hipótese de votação sigilosa. Em um segundo momento, o mesmo Ministro volta a clamar pelos princípios republicano, democrático e representativo, tirando daí a

---

distintas fases, foi confiado à Câmara e ao Senado, sucessivamente. As matérias a ele relativas são da competência privativa ora da Câmara ora do Senado. O judiciário, por isso, não tem interferência no processo, nem cabe recurso a ele das decisões, sejam da Câmara, sejam do Senado, em qualquer de suas fases” (RTJ 169/59). Similar, na conhecida obra do mesmo Ministro: BROSSARD, 1992, p. 153.

<sup>32</sup> Cf. voto do relator originário, Ministro Edson Fachin na ADPF 378/DF, p. 84.

conclusão de que as deliberações em processo de *impeachment* devem ser claras e transparentes. Enfim, recorre ao que ocorreu na votação de 1992, quando o plenário deliberou acerca da eleição da comissão especial de *impeachment* por meio de votação simbólica. Esses são argumentos frágeis em demasia.

Quanto ao último ponto, é preciso recordar que o Supremo Tribunal Federal não se debruçou em 1992 sobre a questão da forma de deliberação na escolha de membros da comissão especial de *impeachment*. Muito ao contrário, o pleito do proponente do Mandado de Segurança n. 21.564/DF, processo em que o Supremo analisou o rito de *impeachment* de 1992, foi no sentido de se entender que a deliberação final da Câmara dos deputados no processo fosse realizada pela forma secreta. Essa pretensão foi afastada pelos então integrantes da Corte com base no que dispõe o artigo 23, da Lei de *impeachment*.<sup>33</sup> Não se pode invocar a ideia de respeito aos precedentes quanto a esse ponto, como fez o Ministro Barroso, portanto.

Fora isso, é no mínimo estranha, para não dizer equivocada, a afirmação de que a votação realizada pela Câmara nessa fase do processo em 1992 foi realizada pelo sistema de votação “simbólico, que significa voto aberto”.<sup>34</sup> Isso porque na forma de votação simbólica, “o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado” (art. 185, do RICD). Ou seja, nessa sistemática de votação, os deputados não manifestam sua opinião de forma individual e transparente. Eles simplesmente permanecem sentados, se concordam com a votação, ou se levantam, se discordam. Em meio a toda essa movimentação, quem proclama o resultado é o presidente da Casa, sem que seja necessário a contagem do total de votos a favor ou contra a proposição. Prevalece, portanto, também aqui a decisão do presidente. Quem clama pela transparência da votação realizada no processo de *impeachment* deve se decepcionar com tal sistemática de votação, que de transparente tem muito pouco ou quase nada.

Como o segundo ponto da argumentação simplesmente repete os problemas descritos no item anterior, cumpre analisar o primeiro argumento do ministro Barroso. E quanto a isso, é praticamente incompreensível a posição desse Ministro, que simplesmente desconsidera o que diz a parte final do artigo 188, §1º, III, do Regimento

---

<sup>33</sup> Literalmente: “Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação” (art. 23, Lei 1079/50).

<sup>34</sup> Cf. voto do Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 378/DF, p. 136.

interno da Câmara dos Deputados: haverá votação secreta nos casos listados por tal dispositivo “e demais eleições”. Uma vez que a própria Lei de *impeachment* trata a escolha dos membros da comissão especial como eleição,<sup>35</sup> não há dificuldade em se concluir que não só o Regimento da Câmara, mas também a Lei contêm previsão da realização da eleição secreta.

Mais incompreensível ainda é a afirmação, reiterada em diversas passagens do julgamento pelo Ministro Barroso, segundo a qual a decisão acerca da sistemática de votação foi realizada de forma pessoal e unilateral, pelo então presidente da Câmara. Isso por duas razões. Primeiro porque incumbe à presidência da Casa parlamentar dirigir os procedimentos internos de deliberação e a eleição de tal comissão especial de *impeachment* é um desses atos. Segundo porque, mesmo que se admita que, em um primeiro momento, a escolha da forma de escrutínio ocorreu por determinação da Mesa diretora, fato é que mais de duzentos e setenta deputados votaram em tal deliberação a favor do mesmo entendimento adotado pela direção da Câmara, quórum que seria suficiente até mesmo para alterar o regimento interno da Casa. Não tem sentido, portanto, afirmar como fez o Ministro Barroso, que tal votação secreta é inválida.

Finalmente, cumpre avaliar a questão mais polêmica e intrincada enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal em tal julgamento: a possibilidade de diferentes chapas parlamentares concorrerem no processo de eleição dos integrantes da comissão especial de *impeachment*. Quanto a esse ponto, o relator originário do processo, Ministro Edson Fachin, silencia em sua manifestação monocrática, mas chega à conclusão, em seu voto no julgamento realizado perante o plenário, de que a disputa eleitoral por diferentes chapas parlamentares é possível, pois não haveria prejuízo ao acusado na eleição de qualquer das chapas concorrentes. Fora isso, argumenta o relator, a Constituição assegura somente a proporcionalidade na composição de comissões parlamentares, que devem ser constituídas na forma e com as atribuições previstas no regimento interno da respectiva casa (art. 58, 1º, CF/1988), regra que será inevitavelmente respeitada com a eleição de uma das chapas concorrentes.<sup>36</sup> Mais uma vez o Ministro Barroso se insurge contra tal conclusão, sustentando que, por

---

<sup>35</sup> É o que diz o artigo 19, da Lei 1079/50, em termos literais: “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”.

<sup>36</sup> Cf. voto do Ministro Edson Fachin na ADPF 378/DF, p. 88, assim como as diversas manifestações críticas do Ministro Dias Toffoli no mesmo julgamento.

força do que dispõe a Constituição acerca do papel preponderante dos Regimentos internos no que diz respeito ao procedimento de composição das comissões temporárias e permanentes, e considerando as disposições regimentais que transferem aos líderes dos partidos a competência para a indicação dos componentes desses órgãos parlamentares, a disputa entre chapas parlamentares para a composição da comissão especial de processamento de *impeachment* seria um ato ilegal e inválido. Afinal, diz o referido Ministro, aceitar tal forma de eleição seria o mesmo que admitir que a eleição dos membros do partido que vão compor a Comissão especial possa ocorrer de forma heterogênea, ou seja por deputados de outros partidos, que votariam em plenário.<sup>37</sup>

É decepcionante constatar que tal linha de argumentação é, de uma só vez, contraditória, retórica e, acima de tudo, ineficaz com relação aos objetivos que ela persegue. Sua contradição fica clara, em primeiro lugar, com a simples constatação de que, no caso, quem impõe aos partidos uma regulação da escolha de seus representantes não é uma vontade totalmente heterogênea. É a lei, no caso, a velha Lei de *impeachment* (n. 1.079/50), fato que ocorre corriqueiramente, sem que nunca se tenha insurgido contra a validade dessa prática. Fora isso, o próprio Supremo Tribunal Federal firmou entendimento em muitos pontos do julgamento ora debatido de que, em matéria de *impeachment*, compete à Lei federal não só definir os chamados crimes de responsabilidade, mas também e sobretudo regular o processo e julgamento desse procedimento.

Tal orientação, que nada mais faz do que repetir o que a Constituição Federal diz de forma expressa, constou até mesmo da ementa do acórdão publicado pelo Supremo.<sup>38</sup> Como a escolha dos membros da comissão especial é um dos atos que compõem o processo de *impeachment*, não há dificuldade em se concluir que, nesse caso, o disposto na Lei especial deve prevalecer sobre o que diz o Regimento interno.<sup>38</sup> Enfim, a falta de efetividade e o caráter retórico da questão levantada pelo

---

<sup>37</sup> Cf. o voto do Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 378/DF, sobretudo p. 141.

<sup>38</sup> Segundo o parágrafo único do artigo 85, da CF/1988, os crimes de responsabilidade “serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”. Já o item IV, 5, da Ementa do acórdão da ADPF 378/DF, diz que “a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do *impeachment* não viola a reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões *interna corporis*”.

<sup>38</sup> Em sentido contrário, argumenta o Ministro Barroso em seu voto, com fundamento no que dispõe o artigo 58 da CF, ser possível “concluir que, nesse ponto, não se pode fazer uma leitura da Lei no 1.079/1950 dissociada do RI/CD. Ao contrário, aqui, o RI/CD ocupa a função normativa central.

Ministro Barroso ficam claras com uma simples questão hipotética: o que ocorreria se os membros indicados pelos partidos, na forma sugerida por tal Ministro, fossem rejeitados pelo plenário da Casa? Nesse caso, teriam os partidos, obviamente, de indicar outros membros para a composição da comissão e assim sucessivamente até que fossem escolhidos aqueles que agradem a maioria dos componentes da Casa legislativa. Heteronomia inevitável. Isso quer dizer que, ao fim e ao cabo, não é possível ao Supremo Tribunal Federal e aos seus Ministros, mesmo com todo o esforço argumentativo e retórico, substituir a vontade expressa pela maioria dos membros do Parlamento, a não ser que o próprio Supremo queira se converter em uma instância estranha e heterônoma de decisão parlamentar, caso em que não estaremos mais diante de um processo de *impeachment*, mas sim frente a um golpe jurisdicional.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorridos os caminhos tortuosos do *impeachment* brasileiro, sobram muitas questões e poucas conclusões. Tal qual foi exposto, as incertezas rondam não só o mérito do processo, que sofre com a confusão conceitual decorrente da incorporação em nível constitucional de modelos dispares e sistematicamente incompatíveis, mas também o procedimento parlamentar que enseja o afastamento. Como e em que condições deve ser recepcionado o pedido, qual é o procedimento de eleição e instalação da Comissão especial, quais são, enfim, os papéis da Mesas diretoras de cada Casa parlamentar, dos partidos políticos e seus líderes e dos blocos que atuam nesse procedimento, são todas questões que se encontram mergulhadas em um oceano de incertezas. Mais grave e perturbadora é a constatação de que a decisão do Supremo Tribunal Federal, que se arrogou ao papel de intérprete último do procedimento de *impeachment*, só cria maiores inseguranças e dúvidas. E a maior delas ainda está por vir, pois não se sabe porque os integrantes dessa Corte sentem tamanha segurança para regular questões complexas e intrincadas do procedimento e se negam a adentrar na análise do mérito dessa questão. Afinal, como foi antes constatado, problemas e inseguranças existem tanto na forma procedimental do

---

Desse modo, tanto quanto possível, as questões atinentes à formação da Comissão Especial de *impeachment* devem ser solucionadas à luz do Regimento Interno, como garantia da própria legalidade” (voto do Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 378/DF, p. 175). O argumento simplesmente desconsidera o parágrafo único do artigo 85, que é norma específica do processo e julgamento de *impeachment* e que confere prevalência à Lei especial para disciplinar essas matérias.

*impeachment*, quanto na análise de sua questão de fundo. Uma Corte que se sente capaz e competente para a análise das questões procedimentais, não pode se esquivar do enfrentamento da questão de fundo: houve crime de responsabilidade?

Sem que essa questão seja respondida e sem que as respectivas funções dos órgãos jurisdicionais e parlamentares que atuam no processo de *impeachment* estejam esclarecidas, as decisões e debates a esse respeito não passam de escavações arqueológicas, que buscam criar sentido e conferir coerência jurídica a um procedimento que há muito tempo deixou de ter essas características. Em tais condições, para que o uso arbitrário e desregulado do *impeachment* seja evitado, há duas trilhas possíveis: ou se parte do zero e se refaz o processo como um todo, dessa vez com fundamento em pressupostos e ideias coerentes com a matriz constitucional adotada, ou então se abandona o instituto, transferindo para o judiciário a competência para o processamento de toda e qualquer ação criminal proposta contra o chefe de Estado. O pior dos mundos é o que nos encontramos, sem certeza e direção, caminhando sobre os escombros e ruínas de um instrumento que se volta contra seu criador – o Constituinte – e contra todo aquele que ouse dele se utilizar, destruindo enfim a democracia, que ele mesmo, *impeachment*, pretendia proteger.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walter Agra, **Curso de Direito constitucional**, Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Impeachment – Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo*. **Revista de direito administrativo**, n. 212, abr./jun. (1998): 161-174.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência**, 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva: 1992.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**, 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

CORWIN, Edward. **A constituição norte-americana e seu significado atual**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

CUNHA, Fernando Whitaker. *Impeachment*. **Revista da Academia Brasileira de Letras jurídicas**, n. 4 (1993): 167-174.



CRUZ, Gabriel Dias Marques. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: lineamentos básicos e revisão crítica no direito constitucional brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2011.

DUGUIT, Leon. **Traité du Droit Constitutionnel**, Paris: Boccard, 1924.

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

HAMON, Francis; TROPER, Michael; BURDEAU, Georges, **Direito constitucional**, Barueri: Manole, 2005.

LAURENTIIS, Lucas Catib de, Justiça de transição no Supremo Tribunal Federal: os mistérios da Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 153, **Revista direito UFMG**, n. 64 (2014): 209-252.

LAURENTIIS, Lucas De; GALKOWICZ, Henrique. Medidas cautelares interpretativas e de efeito aditivos no controle de constitucionalidade: uma análise crítica de sua aplicação, **Revista direito GV**, n. 21 (2105): 65-88.

NUNES, Castro. **Teoria e prática do Poder Judiciário**, Rio de Janeiro: Forense, 1943, p. 40.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**, 18ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 124.

STORY, Joseph. **Commentaries on the constitution of the United States**, 5ª ed., Boston: Hilliard, Gray and Co, 1833.

Recebido em 31/07/2016

Aprovado em 01/11/2016

Received in 31/07/2016

Approved in 01/11/2016