

A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO PROCESSO DE IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA RAWLSIANA

The role of brazilian Supreme Court in the impeachment of Dilma Rousseff: An analysis based on Rawls's Theory

Gabriela Brandão Figueira Corrêa

Mestranda em Direito (PPGD/UERJ). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Isabelle Vieira Barros

Mestranda em Direito (PPGD/UERJ). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Gabriel Martins Cruz de Aguiar Pereira

Mestrando em Direito (PPGD/UERJ).

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar como foi a atuação pública do Supremo Tribunal Federal no curso do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, usando-se como vetor desta análise, na qualidade de elemento valorativo daquela atuação, o instituto do controle de constitucionalidade para garantir uma concepção política de justiça voltada a um ideal de democracia constitucional, tal como proposto pelo filósofo John Rawls. Assim, tendo em vista o caráter normativo da teoria Rawlsiana, o presente trabalho procura, não apenas descrever o que foi a atuação da Corte em tal evento histórico, mas também vislumbrar o que poderia ter sido, à luz do marco teórico analisado.

Palavras-chave: impeachment; Dilma Rousseff; Supremo Tribunal Federal; revisão judicial

Abstract

The purpose of this article is to analyze how the public performance of the Federal Supreme Court was during the impeachment process of President Dilma Rousseff, using as a vector for this analysis, as an evaluative element of that performance, the institute of constitutional control to guarantee a political conception of justice aimed at an ideal of constitutional democracy, as proposed by the philosopher John Rawls. Thus, bearing in mind the normative character of Rawlsian theory, the present work seeks not only to describe what the Court's actions were in such a historical event, but also to glimpse what it could have been, in light of the theoretical framework analyzed.

Keywords: impeachment; Dilma Rousseff; Supreme Federal Court; judicial review

Introdução

O presente artigo tem como objetivo avaliar a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) no processo de impeachment de Dilma Rousseff a partir da teoria de John Rawls. Assim, este artigo busca analisar o que foi esse complexo processo, à luz do que deveria ter sido, se valendo de recortes factuais neste evento, a fim de extrair os elementos mais importantes para serem avaliados conforme o instituto da revisão constitucional da legislação para, posteriormente, julgar a atuação do STF.

O controle de constitucionalidade será mobilizado por ser um conceito relevante na obra rawlsiana, para a conformação de uma concepção de justiça atinente a um regime democrático constitucional. Na proposição de Rawls, as supremas cortes possuem especial destaque na atividade interpretativa voltada à adequação de direitos e de liberdades fundamentais com as leis e demais estatutos, afirmando a conformidade do regime constitucional à concepção política de justiça vigente.

No mais, escolheu-se o evento do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, pois de certo modo o país vive, ainda hoje, as consequências desse evento histórico. Ademais, o ano de 2023 marcou os dez anos do chamado junho de 2013 – manifestações que possuem estreita relação com o impeachment ora em análise. Junto com isto, também no ano de 2023, o STF rejeitou quatro mandados de segurança (MSs 34378, 34379, 34384 e 34394) que impugnavam a decisão tomada em 2016 pelo Senado Federal em aplicar à Dilma Rousseff, como sanção do impeachment, apenas a perda do cargo, mantendo seus direitos políticos. Assim, é uma questão que continua a reverberar não só indiretamente e por suas consequências, mas também ainda explicitamente.

Posto isto, o artigo inicia a discussão teórica expondo o conceito de regime constitucional e o papel das Supremas Cortes, tal como proposto por John Rawls. Em seguida, o artigo tece considerações sobre o instituto do impeachment no Brasil, especialmente como estava estabelecido antes de iniciar o processo contra Dilma Rousseff, em 2015. Em um terceiro momento, volta-se ao processo de impeachment da referida presidenta, incluindo uma breve exposição do contexto no qual ele se originou, bem como seus desdobramentos, para então debruçar-se sobre a atuação do STF durante o processo de impeachment.

A revisão judicial para Rawls

A grande preocupação da obra de Rawls, desde a publicação de “Uma Teoria da Justiça” (TJ) (Rawls, 1997), é oferecer uma teoria, de base contratualista, com mecanismos que permitam que a estrutura básica da sociedade seja justa, ou seja, para que a constitui-

ção política e os acordos econômicos e sociais mais importantes sejam baseados em princípios de justiça¹ (Rawls, 1997, p. 7-8). Tais princípios para a estrutura básica da sociedade seriam objeto do “consenso original”,

que pessoas livres e racionais, preocupadas em promover seus próprios interesses, aceitariam numa posição inicial de igualdade como definidores dos termos fundamentais da sua associação. Esses princípios devem regular todos os acordos subsequentes; especificam os tipos de cooperação social que se podem assumir e as formas de governo que se podem estabelecer. A essa maneira de considerar os princípios da justiça eu chamarei de justiça como equidade (Rawls, 1997, p. 12).

Tais princípios seriam escolhidos na versão rawlsiana do estado de natureza, chamada de “a posição original”. Este seria um argumento teórico, caracterizado para conduzir a certa concepção de justiça. Nela, as pessoas de uma sociedade estão sob um “véu da ignorância”, não sabendo se estarão numa posição de maior vantagem ou maior desvantagem social. Assim, elas tendem a escolher os princípios que seriam aceitos por todos como justos, independentemente da posição que ocupam na sociedade. Como há uma situação hipotética de liberdade equitativa, os consensos atingidos serão, também, equitativos (Rawls, 1997, p.13-14).

A partir desses princípios, pode-se “deduzir uma concepção de estrutura básica

¹ Para Rawls, as pessoas escolheriam os dois princípios de justiça a seguir:

Primeiro Princípio

Cada Pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para todos.

Segundo Princípio

As desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de tal modo que, ao mesmo tempo:

- (a) Tragam maior benefício possível para os menos favorecidos, obedecendo às restrições do princípio da poupança justa, e
- (b) Sejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades

Primeira Regra de Prioridade (A prioridade da Liberdade)

Os princípios da justiça devem ser classificados em ordem lexical e portanto as liberdades básicas só podem ser restringidas em nome da liberdade.

Existem dois casos:

- (a) Uma redução da liberdade deve fortalecer o sistema total das liberdades partilhadas por todos;
- (b) Uma liberdade desigual deve ser aceitável para aqueles que têm liberdade menor

Segunda Regra de Prioridade (A prioridade da Justiça sobre a Eficiência e o Bem-Estar)

O segundo princípio de Justiça é lexicalmente anterior ao princípio da eficiência e ao princípio da maximização da soma de vantagens; e a igualdade equitativa de oportunidades é anterior ao princípio da diferença. Existem dois casos:

- (a) Uma desigualdade de oportunidades deve aumentar as oportunidades daqueles que têm uma oportunidade menor; Uma taxa excessiva de poupança deve, avaliados todos os fatores, tudo somado, mitigar as dificuldades dos que carregam esse fardo (Rawls, 1997, p. 333-334).

justa e um ideal de pessoa compatível com ela, que podem servir como um padrão para a avaliação das instituições, e como orientação geral da mudança social” (Rawls, 1997, p. 290). Pode-se perceber, assim, que a teoria de Rawls possui um caráter normativo, ou seja, ela é um dever-ser, pois considera condições ideais de cidadania para um regime democrático constitucional em uma sociedade justa e bem ordenada. Para Rawls (1997), isso ocorre quando a sociedade, além de promover o bem de seus membros, também é regulada por uma concepção pública de justiça,

Isto é, trata-se de uma sociedade na qual (1) todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e (2) as instituições sociais básicas geralmente satisfazem, e geralmente se sabe que satisfazem, esses princípios (Rawls, 1997, p. 5).

Anos mais tarde, Rawls publica “Justiça como equidade: uma reformulação” (JER), na qual objetiva corrigir falhas que considerava graves em TJ, bem como reunir e sistematizar a sua concepção de justiça como equidade, formulada a partir de 1974 (Rawls, 2003, pp. XV-XVI). É exatamente em JER que o citado autor (2003, pp. 205-210) apresenta sua distinção entre regime constitucional e democracia procedimental, defendendo novamente que a concepção de regime constitucional é a que melhor se adequa à Justiça como Equidade. O autor (2003) define assim este regime:

Um regime constitucional é aquele em que as leis e estatutos têm de ser coerentes com certos direitos e liberdades fundamentais, por exemplo, aqueles abarcados pelo primeiro princípio de justiça. Existe de fato uma constituição (não necessariamente escrita) com uma carta de direito que especifica essas liberdades e é interpretada pelos tribunais como limite constitucional à legislação (Rawls, 2003, p. 205).

Por sua vez, a democracia procedimental não teria limites constitucionais ao que a legislação poderia tratar, desde que fossem respeitados os procedimentos então vigentes. Estes procedimentos não restringiriam de forma alguma o conteúdo possível da legislação, “Por exemplo, eles não proíbem o legislativo de negar direitos políticos iguais a certos grupos, ou limitar a liberdade de pensamento e de expressão” (Rawls, 2003, p. 206).

Por óbvio, no Brasil estamos diante de um regime constitucional, com controle de constitucionalidade das leis. A questão que se coloca, para os fins do presente trabalho, é se o Supremo Tribunal Federal deveria ter se posicionado acerca do mérito do processo de Impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em razão do caráter jurídico-político de tal instituto.

Para Rawls (2003), uma vantagem do regime constitucional, em relação a uma

democracia procedimental, seria a sua função educativa. “Isso porque as concepções de pessoa e de sociedade estão mais bem articuladas na carta pública da constituição e, mais claramente, relacionadas com os direitos e liberdades que ela garante” (Rawls, 2003, p. 207). A existência de uma constituição, bem como o trabalho de interpretação dela (com destaque para aquela desenvolvida pelos tribunais, o que será mais bem retomado à frente), pode exercer uma função educativa na sociedade, formando uma cultura política pública, convocando os cidadãos para o debate público. Em diálogo com Ronald Dworkin, este afirma que esse “fórum público de princípios” é característico de regimes constitucionais com mecanismos de controle de constitucionalidade (Rawls, 2003, p. 208).

Sendo assim, para Rawls a revisão judicial com base na constituição tem mais afinidade com sociedades bem ordenadas e democráticas, sendo preferível, nesse aspecto, em relação à democracia meramente procedimental, onde esse controle não é efetuado.

A ideia existente por trás da função educativa de uma política de justiça adequada para um regime constitucional é que, por estar inserida em instituições e procedimentos políticos, essa concepção pode, por si só, tornar-se uma força moral significativa na cultura pública da sociedade. Essa inserção se dá de várias maneiras: incorporando à constituição os direitos e liberdades básicos que limitam a legislação, e fazendo com que o judiciário interprete a força constitucional dessas liberdades em primeira instância. Ou seja, embora as decisões dos tribunais sejam vinculatórias no presente caso, e mereçam o devido respeito dos outros poderes do governo a título de precedentes, nem por isso são vinculatórias enquanto regras políticas gerais. Para esclarecer isso inteiramente precisaríamos de uma definição do alcance e limites apropriados do controle de constitucionalidade das leis (Rawls, 2003, pp. 208-209).

Voltando à discussão dos dois princípios de justiça, em JER, Rawls afirma que o primeiro deles deve ser aplicado não apenas à estrutura básica da sociedade, mas também à constituição política (Rawls, 2003, p. 64).

Observem também algumas dessas liberdades, sobretudo as liberdades políticas iguais e a liberdade de pensamento e associação, devem ser garantidas por uma constituição (Teoria cap. IV). O que poderíamos chamar de “poder constituinte” em oposição a “poder ordinário” tem de ser devidamente institucionalizado na forma de um regime: no direito de votar e exercer o mandato, e nas chamadas cartas de direitos, bem como nos procedimentos para emendar a constituição, por exemplo. Esses são assuntos que dizem respeito aos chamados elementos constitucionais essenciais, ou seja, aquelas questões fundamentais em torno das quais, dado o fato do pluralismo, é mais urgente conseguir um acordo político (Rawls, 2003, pp. 64-65).

Tais elementos constitucionais essenciais são mais bem trabalhados por Rawls em “O Liberalismo Político” (LP). Eles são de dois tipos: 1) os princípios fundamentais que especificam a estrutura geral do Estado e do processo político e 2) os direitos e liberdades fundamentais de cidadania que as maiorias legislativas devem respeitar (Rawls, 2000, p. 277). Assim:

Os elementos essenciais de primeiro tipo podem ser especificados de várias formas. Uma prova disso é a diferença entre o governo presidencialista e o governo parlamentarista. Mas, depois de estabelecida, é vital que a estrutura de governo só seja alterada se a experiência mostrar que se trata de uma exigência da justiça política ou do bem comum, e não de algo inspirado pela vantagem política de um partido ou grupo que, no momento, pode ter mais poder. A controvérsia frequente sobre a estrutura de governo, quando isso não é uma exigência da justiça política ou do bem comum, e quando as alterações propostas tendem a favorecer alguns partidos em detrimento de outros, intensifica a controvérsia política e pode levar à desconfiança e à turbulências que solapam o governo constitucional (Rawls, 2000, p. 277).

O que justifica o fato do impeachment ser um elemento constitucional essencial é que ele diz respeito às condições políticas e sociais necessárias ao desenvolvimento e ao exercício das liberdades políticas. Além disso, é característica do presidencialismo a eleição popular do chefe de governo para mandatos pré-fixados, não podendo ser retirado do cargo ao menos que cometa uma infração grave (e tipificada) à Constituição, por meio de um processo de impeachment. O uso desse recurso não se assemelha, assim, ao voto de desconfiança do parlamentarismo, no qual os mandatos não são pré-fixados e os chefes de governo, escolhidos pelo parlamento, podem ser depostos sem qualquer infração, bastando que isso seja a vontade da maioria parlamentar (Reis, 2017, p. 20).

Conforme argumenta Rawls, a estrutura de governo só pode ser alterada se a experiência mostrar que se trata de uma exigência da justiça ou do bem comum, e não algo inspirado para favorecer determinado partido ou grupo, o que, conforme discutiremos mais a frente, foi o caso do processo de Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff². O Impeachment foi usado com feições de voto de desconfiança, ferindo um elemento constitucional essencial e, por isso, sendo passível de controle de constitucionalidade por parte do Supremo Tribunal Federal.

Rawls (2000) aponta que o supremo tribunal, numa democracia constitucional, ao fazer o controle de constitucionalidade, garante a existência da Constituição contra even-

2 Assim, concordamos com as leituras que entendem que o evento político aqui analisado, na realidade, se tratou de um golpe de Estado. Contudo, como o objeto do presente estudo é analisar o processo de impeachment, focando também no marco legal e nos argumentos jurídicos debatidos ao longo de todo o processo, optamos por não mobilizar o conceito de golpe.

tuais maiorias transitórias que podem querer deturpar seu significado. Uma constituição democrática é a expressão, fundada em princípios, na lei mais alta, do ideal político de um povo de se governar de determinada maneira. O Supremo Tribunal, dentro dessa lógica, é o melhor intérprete judicial da Constituição, mas o poder supremo em uma democracia constitucional não cabe a nenhum dos três poderes sozinho, mas sim ao exercício conjunto dos três poderes, “numa relação devidamente especificada de uns com os outros e sendo cada qual responsável perante o povo” (Rawls, 2000, p. 283).

Apesar da teoria de Rawls ser normativa, o autor reconhece que não há, no longo prazo, procedimento constitucional que não possa ser “transgredido ou distorcido para promulgar estatutos que violam os princípios democráticos constitucionais básicos” (Rawls, 2000, p. 284). Frente a isso, cabe à Corte Suprema garantir limites constitucionais à legislação por meio da força vinculativa de suas decisões ao exercer o controle de constitucionalidade das leis. Isso é, a sua atividade interpretativa evita que a constituição seja corroída por maiorias transitórias ou por interesses estreitos, uma vez que papel do tribunal, além de defender a Constituição, é o de conformar uma determinada “função educativa” (Rawls, 2003, p. 208), já que promove uma concepção política de justiça – ideal em um regime constitucional – ao interpretar a força constitucional dos direitos e liberdades básicas – previstos na constituição – que limitam a legislação.

Pode-se afirmar que, para Rawls (2003), a democracia constitucional é mais adequada à concepção pública da justiça como equidade do que a democracia procedimental, em razão de que, no regime constitucional, a estrutura básica, objeto da justiça como equidade, é mais evidente a todos os cidadãos, de modo que a existência da constituição, dentro de determinadas condições, poderá exercer uma função educativa em torno daqueles valores em comum, que permitem a cooperação social, ou seja, uma função educativa que fortalece a adesão e concordância aos princípios de justiça que servem de parâmetro à cooperação social diante do pluralismo político.

Passaremos, agora, a apresentar o marco legal do Impeachment no Brasil e, após, a traçar o contexto político que culminou na destituição da presidenta eleita.

Considerações sobre o impeachment no Brasil

O processo de apuração de crimes de responsabilidade cometidos por autoridades do governo é regulado pelo instituto do impeachment, cuja natureza jurídico-política permite que imbricações legais e políticas concorram para a definição e julgamento de um procedimento que, no sistema constitucional brasileiro, expõe a tensão existente entre juridicidade e conveniência política. Se, por um lado, ao Direito cabe a definição dos contornos jurídicos que definem e estruturam o processo, por outro, cabe às instâncias polí-

ticas o julgamento do crime de responsabilidade. É no âmbito político que os critérios de julgamento, as causas e o resultado do processo são definidos; os critérios jurídicos, pelo menos teoricamente, delimitam o desenvolvimento do processo, definindo parâmetros que assegurem formal e materialmente o respeito a direitos e a garantias fundamentais, resguardando, em especial, o devido processo legal, o direito ao contraditório e a ampla defesa do acusado. As feições políticas não prescindem dos limites jurídicos estabelecidos, mas podem vir a ter maior amplitude. Nisso, cabe a pergunta: em que medida a definição dos parâmetros de constitucionalidade que orientam o processo de impeachment pode ultrapassar os critérios meramente formais e processuais para conformar os elementos constitucionais essenciais no julgamento do(a) acusado(a)?

Num primeiro ponto, é possível observar que existem parâmetros, oferecidos pela Constituição Federal de 1988, que permitem o controle de constitucionalidade, principalmente, na definição de crime de responsabilidade. A tipicidade é definida enquanto atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

Art. 85. (...):

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, 1988).

Apesar dessas hipóteses tipificarem atos graves que possam ser cometidos pelo Chefe do Executivo, a sua abrangência permite que uma variedade indeterminada de ações possa ser enquadrada como crime de responsabilidade, culminando na perda do mandato político obtido por eleição direta. Pode-se colocar em xeque o vínculo de representatividade protegido constitucionalmente.

De todo modo, a partir da estruturação normativa é possível concluir que os crimes de responsabilidade devem representar atos de extrema gravidade e devem ser definidos em lei especial.

Foi a partir da Lei nº 1.079/1950, promulgada sob a égide da Constituição Federal de 1946, que os crimes de responsabilidade eventualmente cometidos pelo Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do STF e pelo Procurador Geral da República

passaram a ter disposição legal. Contudo, fez-se necessária a análise de compatibilidade do rito processual de impeachment previsto em tal normativa com a Constituição Federal de 1988; nesse caso, o controle abstrato de constitucionalidade foi feito a partir da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378 - que será analisada posteriormente - realizando-se juízo de recepção sobre diploma legislativo anterior à ordem vigente.

Isso porque não foi editada nova lei especial que normatizasse o referido instituto, de modo que a Lei nº 1.079/1950 foi, também, utilizada para o processo de impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello em 1992. Caberia, portanto, à reserva de lei a definição dos aspectos materiais - a previsão das condutas que seriam consideradas crime de responsabilidade - e processuais do instituto.

A posição recepcionada pelo STF, que foi assentada no julgamento de impeachment de Fernando Collor (15/03/1990 a 02/10/1992), foi a de que o processo de impeachment é conduzido pelas instâncias políticas (Almeida, 2017), de modo que, da ausência de lei especial, não caberia à Corte a edição normativa sobre a matéria, sendo atribuído ao Senado Federal o processo e julgamento do ex-presidente, inclusive no que diz respeito à ampla margem de discricionariedade da instância política na definição e enquadramento dos atos que correspondam a crimes de responsabilidade, tudo sob o amparo - mesmo que indeterminado - do art. 52, I, da CRFB/1988³. Esse posicionamento prevaleceu no julgamento do processo de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff. À Câmara dos Deputados coube a averiguação do juízo de admissibilidade interno da denúncia, enquanto ao Senado Federal coube a valoração, o processamento e o julgamento do caso.

A disposição normativa do instituto acaba por determinar a necessidade de um considerável consenso partidário, pelo Chefe do Executivo, a fim de angariar maioria nas Casas Legislativas, já que o procedimento combina fases complexas que exigem maioria simples e qualificada de $\frac{2}{3}$ em ambas as casas para o desenvolvimento processual. Em termos, uma vez verificada a ausência de coalizão partidária por parte do presidente, o seu mandato executivo pode ficar fragilizado, principalmente se couber ao Legislativo a definição material do crime de responsabilidade mediante um processo que é, em sua amplitude, político.

Isso significa que a crise política ou a perda de governabilidade pode deflagrar um processo de impeachment quando observada a amplitude de poderes conferida ao Legislativo na determinação do instituto. A flexibilidade de tipificação dos crimes de responsabilidade e a discricionariedade valorativa atribuída, principalmente, ao Senado Federal,

3 O Art. 52 estabelece que “Compete privativamente ao Senado Federal: I - 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.” (Brasil, 1988).

acarretam um desequilíbrio na relação entre os poderes, sobretudo se não forem verificadas as exigências constitucionais referentes à exigência de cometimento de atos graves pelo(a) Chefe do Executivo, bem como a reserva de lei que delimita os aspectos materiais dos crimes de responsabilidade. Isto é, quais atos específicos podem culminar na perda de um mandato presidencial?

Processo de impeachment da presidenta Dilma e o papel do Supremo Tribunal Federal

Para melhor compreender como se deu a atuação do Supremo Tribunal Federal no processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, é interessante trazer apontamentos, ainda que breves, ao contexto político da época, elucidando o movimento da correlação de forças que possibilitou que a presidenta eleita fosse retirada de seu cargo. Dos elementos que compunham este contexto, será dado destaque ao chamado junho de 2013 e aos seus desdobramentos, bem como à chamada Operação Lava-Jato, em especial à participação do STF. Essa curta abordagem permitirá, também, evidenciar alguns interesses particulares que estavam em jogo, em detrimento da ideia de uma Suprema Corte garantidora de elementos constitucionais básicos necessários para sustentar um ideal de regime constitucional.

O chamado junho de 2013 se caracterizou por manifestações que tomaram as ruas das principais cidades do país, compostas por pleitos e grupos diversos, em movimentos plurais e contraditórios entre si. Só que, conforme argumenta Camila Rocha (2023), as manifestações que antecederam a virada para o ano de 2014, isto é, o ano das eleições presidenciais que poderiam levar Dilma Rousseff ao seu segundo mandato presidencial, foram hegemônicas pela mobilização de grupos de direita. A autora destaca que os eventos ocorridos em junho de 2013 derrubaram a popularidade da presidenta Dilma Rousseff, bem como aumentaram a “percepção da corrupção como principal problema do país” (2023, p. 84), abrindo espaço para o crescimento dos grupos de direita e para a circulação de suas ideias. Entretanto, mesmo com o decréscimo da popularidade da presidenta e o aumento da força da direita no Brasil, Dilma Rousseff (PT) foi reeleita em 2014. Assim, segundo Rocha (2023, p. 74):

(...) isso significa que as direitas não precisaram de Junho de 2013 para chegar ao poder. Mas precisaram da revolta de amplos setores da população contra o Partido dos Trabalhadores (PT) e contra a permanência da petista na presidência da República.

Com o resultado acirrado das eleições presidenciais de 2014, o derrotado, Aécio

Neves (PSDB), que obteve 48,36% dos votos válidos no segundo turno, não aceitou o resultado das eleições, e o PSDB chegou ao ponto de pedir uma auditoria dos votos. Assim, a articulação da oposição para levar a cabo o impeachment começou antes mesmo da posse presidencial (Almeida, 2019):

No começo do novo mandato, já em 2015, a oposição encomenda a juristas um parecer sobre a possibilidade de se realizar o *impeachment*, sendo que a principal controvérsia jurídica naquele momento era a possibilidade de cassação por atos cometidos em mandato anterior ou mesmo antes disso. Aos poucos, a ideia de *impeachment* se torna mais comum e os grandes veículos de comunicação do país passam a cogitar sua possibilidade. São protocolados vários pedidos de *impeachment* para o Presidente da Câmara dos Deputados, baseados, até então, em motivos difusos associados à Operação Lava Jato, como as operações comerciais envolvendo Pasadena, e a ocupação, por Dilma, do cargo de Presidente do Conselho de Administração da Petrobrás entre 2003 e 2010. As denúncias e o clamor público por *impeachment* aumentam na mesma medida em que a Operação Lava Jato atinge pessoas próximas à Presidente, ao PT e de sua base aliada, cujo ápice se dá em março de 2015, quando o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, solicita ao Supremo Tribunal Federal a autorização para investigar uma série de parlamentares (Almeida, p. 54-55).

Nessa linha de ideias, Almeida (2019) sustenta que não é possível analisar o processo de impeachment sem relacioná-lo à Operação Lava Jato. A “Lava Jato do Supremo” nasceu com o julgamento de questões de ordem nas ações penais 871 e 878, nas quais a Corte decidiu por limitar sua competência originária aos casos nos quais os investigados detivessem foro por prerrogativa de função, tentando evitar o “efeito mensalão”⁴, pelo qual este tribunal ficou assoberbado pelo grande número de réus (Kerche, Marona, 2022, p. 117-118).

Em março de 2015, Rodrigo Janot apresentou à Corte um pedido de abertura de 28 inquéritos para investigação de crimes envolvendo cidadãos com prerrogativa de foro que haviam sido mencionados nas delações de Alberto Youssef e Paulo Roberto Costa à Lava Jato em Curitiba. Entre os investigados estavam, por exemplo, os presidentes do Senado e da Câmara à época: Renan Calheiros (PMDB) e Eduardo Cunha (PMDB). Ambos foram denunciados por Janot e se tornaram réus em ação penal no STF. Estes são dois casos emblemáticos da atuação do Supremo na Lava Jato porque tiveram implicações diretas no

4 “(...) o chamado Mensalão foi o processo que condenou importantes dirigentes políticos ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) a partir de denúncias formuladas pelo ministro-chefe da Casa Civil de Lula, José Dirceu, pagava regularmente parlamentares com vistas a receber apoio em matérias de interesse do governo votadas no Congresso” (Kerche, Marona, 2022, p. 77).

Almeida (2019) ressalta que, após a abertura dos inquéritos promovidas em março de 2015 por Rodrigo Janot, então procurador-geral da república, o STF não tomou decisões impactantes até novembro daquele ano, mês a partir do qual passou a tomar severas medidas que impactaram o cenário político nacional: “pela primeira vez após a promulgação da Constituição de 1988, um senador da República – no caso, Delcídio do Amaral, líder do governo no Senado Federal – é preso por ordem do Supremo Tribunal Federal por tentativas de obstrução às investigações da Operação Lava Jato” (2019, p. 69), em que pese não ser evidente a presença dos requisitos constitucionais para tal prisão. Ainda assim, “Dilma perde seu principal líder no Senado durante o debate sobre impeachment e Delcídio é solto em pouco menos de 3 meses, em fevereiro de 2016” (Almeida, 2019, p. 70).

Já em março de 2016, ainda no contexto da Lava-Jato no Supremo, foi tornado réu o então presidente da Câmara dos Deputados Federais, Eduardo Cunha, o qual “Pressionado, usa seu papel no impeachment como barganha” (Almeida, 2019, p. 70).

Ainda em março de 2016, o STF, por meio de decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, suspende a posse de Lula como ministro da Casa Civil, com base em gravações ilícitas divulgadas, também de forma ilícita, pelo então juiz federal Sérgio Moro, que conduzia a Operação Lava-Jato na primeira instância⁵. Tem-se que esta decisão de suspender a posse de Lula foi contrária ao entendimento jurisprudencial da própria Corte “quanto à impossibilidade de partidos políticos, mediante mandado de segurança coletivo, questionarem atos do Executivo, bem como pela tese de desvio de finalidade em obstrução da justiça e pelo uso de prova ilícita, já que as gravações dos áudios foram obtidas de forma ilegal” (Almeida, 2019, p. 71). Inclusive, deve ser destacado que esta liminar concedida monocraticamente “não é enviada ao plenário [do STF] para julgamento até que perdeu seu objeto, após o impeachment ter se concretizado” (Almeida, 2019, p. 71).

Feita esta breve contextualização, passa-se ao processo de impeachment em si. Tem-se que a oposição ao governo de Dilma Rousseff encomendou um pedido de *impeachment* que foi assinado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal, estes dois últimos contratados pelo PSDB (Almeida, 2019, p. 55), tendo tal pe-

5 O ministro Gilmar Mendes, do STF, deferiu monocraticamente medida cautelar nos mandados de segurança n. 34.070 e n. 34.071, ambos do Distrito Federal, para suspender a nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro Chefe da Casa Civil do governo da presidente Dilma Rousseff. O referido ministro alegou, com base em interceptação telefônica de ligação de Lula com Dilma, que a nomeação de Lula teria se dado para impedir que fosse preso por decisão da primeira instância, uma vez que ao ser nomeado Ministro Chefe da Casa Civil, mudaria o foro para julgamento criminal de Lula, saindo da primeira instância. Assim, entendeu o ministro Gilmar Mendes que havia indícios suficientes para caracterizar desvio de finalidade no ato de nomeação, o que permitiria a suspensão liminar deste ato.

dido sido aceito pelo então presidente da Câmara, Eduardo Cunha. Deflagrou-se, deste modo, o processo de impeachment contra a presidenta Dilma Rousseff, o qual se deu, formalmente, sob a acusação - e posterior condenação -, pela prática de crime de responsabilidade definida como atentado à lei orçamentária a partir da abertura de créditos orçamentários via decreto presidencial, sem a aprovação prévia do Congresso Nacional, e pelo atraso no repasse de recursos do Tesouro Nacional, denominado pedaladas fiscais. Vale aqui pontuar que Almeida (2019) entende que o impeachment de Dilma Rousseff não foi uma medida articulada em razão das supostas “pedaladas fiscais”, isto é, em razão da ocorrência de um crime de responsabilidade.

Em parte, a tipificação das condutas da presidenta encontrou dificuldades, uma vez que tais atos vinham sendo reiterados ao longo dos mandatos presidenciais, de modo que os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), e o próprio Congresso Nacional já vinham aceitando a sua prática. Em análise às contas presidenciais, o TCU “verificara a existência dessa manobra desde a presidência de Fernando Henrique Cardoso, classificando em seus relatórios, ao longo dos anos, como inconsistências na prestação de contas, mas aprovando-as” (Almeida, 2019). A acusação relativa às pedaladas fiscais seria, para a acusação, equivalente a empréstimos autônomos, enquanto para a defesa seria apenas um atraso contratual. Já no que tange à edição de créditos suplementares sem autorização legislativa, defendeu-se que haveria a mera realocação de recursos de lei orçamentária já aprovada e não, nos termos do artigo 167, inciso V, da CRFB/88, a “abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”. A ausência de caracterização material, definida em lei especial, do que vem a ser, especificamente, os atos que caracterizam os crimes de responsabilidade, motivou a dificuldade de enquadramento dos atos da presidenta Dilma, principalmente porque a Lei nº 1.079/1950 ainda não havia sido objeto de controle de constitucionalidade no que tange à sua recepção ou não pela nova ordem constitucional.

A ADPF nº 378 teve por objeto a análise de compatibilidade da lei que dispõe sobre os crimes de responsabilidade, promulgada sob a vigência da Constituição Federal de 1946, com a Constituição Federal de 1988. A procedência da ação determinaria uma série de procedimentos relativos ao impeachment, tais como a forma de votação em plenário, a escolha das comissões especiais, o afastamento provisório da então presidenta, bem como as etapas processuais competentes a cada uma das Casas Legislativas.

A decisão do STF consolidou a concepção de que a atuação da Corte estaria restrita à manifestação sobre as regras procedimentais e à observância do direito de defesa no desenvolvimento do processo, cabendo ao Senado Federal a pronúncia e o julgamento da ação, abstendo-se a Corte de exercer o controle de constitucionalidade do impeachment em seu mérito, mesmo verificando-se a ausência de lei especial para regular a matéria

relativa aos crimes de responsabilidade. Isto é, o exame da Lei nº 1.079/1950 não seria suficiente para suprir essa ausência, uma vez que as modificações advindas com a nova ordem constitucional acerca da atuação das Casas Legislativas demandariam a edição de norma posterior que delimitasse, com exatidão, os atos típicos que se enquadram enquanto crimes de responsabilidade. A lei objeto de análise pela ADPF não delimita, especificamente, os atos que configuram crime de responsabilidade, isso porque o disposto em seu artigo 4º⁶ é demasiadamente abrangente e indeterminado, de modo que uma diversidade de causas políticas poderia dar ensejo à “tipificação” prevista, colocando em xeque o mandato presidencial obtido via eleição direta.

Mesmo com a recepção da Lei nº 1.079/1950, alegou a defesa da presidenta Dilma que houve ausência de tipicidade dos crimes de responsabilidade no caso concreto; o então Mandado de Segurança nº 34.371, que questionou o afastamento de Dilma do cargo Executivo, proposto ao STF, foi denegado sob o argumento de que a definição de tais crimes é política, e, por isso, não estaria sujeita às exigências de tipificação, por exemplo, da Lei Penal. A decisão da Corte na ADPF nº 378 já havia consolidado o entendimento de que a natureza política do processo de impeachment garante ampla discricionariedade ao Senado Federal, já que à Câmara dos Deputados caberia o juízo de pronúncia acerca dos requisitos de admissibilidade da denúncia.

Tal entendimento ressoou, inclusive, na improcedência da aplicação das hipóteses de impedimento e suspeição, previstas no Código de Processo Penal, ao Presidente da Câmara dos Deputados, sob o argumento de que

Por opção constitucional, determinadas infrações sujeitam-se a processamento e a julgamento em território político, em que os atores ocupam seus postos com supedâneo em prévias agendas e escolhas dessa natureza. Sendo assim, soa natural que a maioria dos agentes políticos ou figuram como adversários do Presidente da República ou comungam de suas compreensões ideológico-políticas. Esses entraves de ordem política são da essência de um julgamento de jaez jurídico-político. (...) se levada a extremo, poderia conduzir à inexistência de agentes políticos aptos a proferir julgamento (STF, ADPF 378, acórdão p. 84, 17/12/2015, grifos nossos).

6 “Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União;

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

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 - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).” (Brasil, 1950).

Em 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados aprovou a admissibilidade da denúncia, com o afastamento da presidenta das funções executivas, sendo o processo encaminhado, posteriormente, ao Senado Federal, o qual decidiu julgar Dilma Rousseff à pena de perda do mandato executivo sem, com isso, perder os seus direitos políticos.

A indeterminação de todo o procedimento aplicado ao impeachment de Dilma Rousseff colocou em questão a ausência de tipicidade específica do suposto crime cometido pela ex-presidenta, dando ensejo à incerteza do enquadramento legal das suas condutas, da constitucionalidade do procedimento e, até mesmo, do desvio de finalidade do então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. A abstenção do STF a favor do Congresso Nacional nas questões atinentes ao mérito do procedimento, fez com que o Legislativo não só dispusesse acerca do poder de veto, mas também do próprio mandato eleitoral da Chefe do Executivo, atrelando ao mandato eleitoral não mais o vínculo de representação obtido via eleições diretas, mas sim à existência de apoio parlamentar.

A abstenção em se manifestar acerca do mérito do processo de impeachment, bem como do exercício do controle de constitucionalidade sobre os crimes de responsabilidade, estendeu-se a variadas ações judiciais propostas em relação ao julgamento da então presidenta Dilma Rousseff, de modo que a Corte indeferiu os processos que questionaram o mérito da ação⁷, delegando ao Congresso Nacional a tipificação dos crimes de responsabilidade, sem exercer, com isso, qualquer forma de controle judicial.

A ausência de controle de constitucionalidade pela Corte corroborou para a manifestação de uma duvidosa relação de independência do Poder Executivo ao Legislativo, subvertendo a proteção constitucional ao mandato eleitoral e ao vínculo representativo do presidencialismo. Em tese, a ausência dos requisitos para a caracterização do crime de responsabilidade delegaram ao Congresso Nacional a manutenção do mandato executivo, conferindo ao mérito e à forma do processo um caráter estritamente político, tal como ocorre no parlamentarismo.

Se o impeachment tem natureza jurídico-política, a sua conformação reflete a natureza dos princípios fundamentais que estruturam a norma constitucional e, consequentemente, o processo político. Renegar a defesa de um procedimento que pode destituir uma presidenta de seu cargo eletivo, é renegar o seu papel, enquanto Suprema Corte, de conformar limites constitucionais, em sua atividade interpretativa, necessários para ga-

7 Nesse sentido: MS 34.130; MS 34.127; MS 34.128; MS 34.131; MS 34.133; ADPF 397; ADI 5.498; MS 34.181; MS 34.193; MS 34.371; MS 34.378; MS 34.379; MS 34.384; MS 34.385; MS 34.386; MS 34.394. Tais processos fazem parte de um quadro comparativo de pesquisa sobre “as ações judiciais propostas no Supremo Tribunal Federal durante o processo de *impeachment* (de outubro de 2015 a setembro de 2016). Foram selecionadas as ações que causaram algum tipo de resposta do tribunal, seja monocraticamente (na tabela o equivalente a ministro em órgão decisório) ou em plenário, deixando de fora as ações que foram propostas por parte ilegítimas ou que careciam de preparo.” (Almeida, 2019, p. 67/68).

rantir uma concepção política de justiça adequada em um regime constitucional.

Ao não se manifestar sobre o mérito do processo de impeachment, o Supremo brasileiro permitiu a corrosão da democracia e da Constituição pela “maioria transitória” do parlamento que buscava, em razão de “interesses estreitos”, destituir a presidenta da República.

Mas para além da criticável postura de autocontenção do STF, ao abdicar de exercer o controle de constitucionalidade acerca da existência ou não de crime de responsabilidade, sob o argumento de que o processo de impeachment seria eminentemente político, tem-se que em paralelo, como visto, o próprio STF contribuiu para o enfraquecimento político da presidenta Dilma, por meio de variadas decisões tomadas na Operação Lava-Jato, as quais não só reforçaram a narrativa de que o governo seria corrupto, mas que efetivamente afastaram de cena atores políticos importantes às tratativas do governo junto ao Congresso Nacional.

Assim, se de um lado, a postura do STF nos processos judiciais formalmente ligados ao impeachment foi de grande autocontenção, em alegado respeito à decisão política do Congresso Nacional, por outro lado o STF tomou uma postura bastante ativa e de combate na Operação Lava-Jato, não só cancelando decisões das instâncias inferiores, mas ele próprio tomando decisões graves e excepcionais, que minavam politicamente o governo eleito, enquanto fortalecia o pleito da oposição.

Considerações finais

Na atual sistemática do constitucionalismo pátrio, não há predominância do caráter político do impeachment em relação à legalidade estrita conferida à juridicidade do instituto. Afirmar que a natureza política do procedimento se sobrepõe ao seu caráter jurídico é aceitar que a vontade das maiorias políticas ocasionais consiga fragilizar a democracia eleitoral na qual se estrutura a vida política do país. A ausência de lei especial na definição dos crimes de responsabilidade amparada pela omissão da Corte constitucional, que se negou em apreciar, sequer, as formalidades do rito do procedimento, resultou em um julgamento político, feito por um ente político e com feições de um “tribunal” político. Isso é, os crimes de responsabilidade foram, tão somente, aquilo que os congressistas desejaram.

Conforme discutido, o impeachment pode ser considerado um elemento constitucional essencial, na medida em que se relaciona com a estrutura geral do Estado e com o processo político, refletindo uma das maiores diferenças entre o sistema presidencialista e parlamentarista. Sendo assim, o Supremo Tribunal Federal, como instituição garantidora da adequação de uma concepção política de justiça voltada à coerência interpretativa en-

tre garantias fundamentais e limitação constitucional à legislação, deveria, em uma atuação ideal, ter exercido o controle de constitucionalidade quando suscitado.

Ao abster-se de analisar o mérito do processo de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, a Suprema Corte restringiu o exercício das liberdades políticas, pois subverteu as condições políticas e sociais que sustentam os direitos e liberdades fundamentais previstos na constituição. Isso significa que, sendo o impeachment um elemento constitucional essencial, a sua fragilização acabou por remeter a uma concepção de democracia procedimental, em que não importa, de fato, a existência material de limites constitucionais à legislação, mas apenas o procedimento vigente, não considerando se, porventura, direitos políticos fossem negados; não importando se aqueles que deveriam garantir a sustentação de um regime constitucional corroborassem para a subversão da proteção constitucional ao mandato da chefe de governo no presidencialismo.

Recebido em 10 de janeiro de 2024.

Aceito para publicação em 22 de março de 2024.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Eloísa Machado de. O Papel do Supremo Tribunal Federal no Impeachment da Presidente Dilma Rousseff. **Direito, Economia e Sociedade Contemporânea**, Campinas, vol. 2, n. 1, p. 52-75, 4 out. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.33389/desc.v2n1.2019.p52-75>. Acesso em: 23 de out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 24 de out. 2023.

_____. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-norma-atualizada-pl.html>. Acesso em: 24 out. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 17 de dezembro de 2015. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília. disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em: 24 out. 2023.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HABERMAS, Jürgen. Reconciliação por meio do uso público da razão. In: Habermas Jürgen. **A Inclusão do Outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus**: A operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil. Belo Horizonte: Audiência, 2022.

KRITSCH, Rafael; SILVA, André Luiz da. Considerações acerca da noção de razão pública no debate Rawls-Habermas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 67-90, junho 2011.

MACHADO, Igor Suzano. A política e as regras do jogo de uma democracia que escapa ao Brasil atual. In: Lorena Madruga Monteiro, Luciana Santana (Org.). **“Temerosas transações”**: ensaios sobre o golpe recente no Brasil. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017, p. 37-47.

PRANDI, Reginaldo; CARNEIRO, João Luiz. Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, 2011.

RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. Trad. Dinah Abreu de Azevedo. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **Uma Teoria da Justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. **Justiça como Equidade**: uma reformulação. Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REIS, Guilherme Simões Reis. O golpe de Estado de 2016 e a ditadura civil vigente no Brasil. In: Lorena Madruga Monteiro, Luciana Santana (Org.). **“Temerosas transações”**: ensaios sobre o golpe recente no Brasil. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017, p. 20-36.

ROCHA, Camila. As direitas não precisaram de Junho de 2013. In: Breno Altman; Maria Caraméz Carlotto (Org.). **Junho de 2013**: a rebelião fantasma. São Paulo: Boitempo, 2023.