

PEDRO BOHOMOLETZ DE ABREU DALLARI

Professor Titular de Direito Internacional do
Instituto de Relações Internacionais da
Universidade de São Paulo
Advogado – OAB/SP 67.165

**Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,
DD. Ministro do Supremo Tribunal Federal**

**Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 – Distrito
Federal**

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES, associação civil representativa dos estudantes de ensino superior do Brasil, já qualificada nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) indicada na epígrafe, tendo sido admitida no presente feito na condição de AMICUS CURIAE, por meio de decisão de Vossa Excelência datada de 13 de dezembro próximo passado, vem, respeitosamente, apresentar a Vossa Excelência e aos demais Ministros deste egrégio Supremo Tribunal Federal manifestação relativa à matéria em apreciação, nos termos a seguir expostos.

1. Lastreada em história marcada por ativa militância em prol da democracia, a UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE), entidade que representa de mais de dez milhões de estudantes do ensino superior brasileiro, comparece perante esta Suprema Corte com a finalidade de procurar contribuir na apreciação judicial da Arguição de Descumprimento de Preceito

Fundamental nº 378, por meio da qual se objetiva obter a clara definição das normas de regência do procedimento constitucional voltado à declaração do *impeachment* do Presidente da República, por ocorrência de crime de responsabilidade. Funda-se a medida proposta na constatação da incompatibilidade entre preceitos da Lei nº 1.079, de 1950, que disciplina o processo de *impeachment*, e disposições da Constituição Federal.

2. Liderando a mobilização da sociedade, a UNE teve intensa participação, na história recente do Brasil, no processo político e jurídico que culminou no *impeachment* do Presidente Fernando Collor, afastado pelo Senado Federal face à comprovada utilização do cargo máximo da República de forma abusiva e para obtenção de vantagens pessoais. Naquele ano de 1992, os estudantes brasileiros, de *caras pintadas*, fizeram ver à sociedade que a permanência de um Presidente corrupto seria incompatível com os princípios e valores norteadores da ordem política e jurídica estabelecida no Brasil com o fim da Ditadura Militar e a promulgação da Constituição de 1988.

3. Esse protagonismo social em processo que ensejou a cassação do mandato de um Presidente da República – em caso marcado pela prática manifesta de atos de corrupção praticados em benefício próprio, insista-se – confere à UNE autoridade para afirmar que o *impeachment* deve ser tido como solução extrema, passível de adoção apenas em situações excepcionais, como aquela que se verificou em 1992. A regra, na democracia brasileira, é e sempre deve ser a de que o Presidente da República, eleito pela população, deva ter seu mandato popular integralmente preservado, sendo substituído apenas ao final desse mandato, por sucessor igualmente escolhido pelo voto popular.

4. Com efeito, o sistema de governo consagrado no Brasil desde a proclamação da República, em 1889, é presidencialista. E no sistema

presidencialista, em que a chefia de Estado e a chefia de Governo são exercidas cumulativamente pelo Presidente da República, a garantia da plenitude do mandato presidencial é elemento basilar, destinado a assegurar estabilidade, continuidade e previsibilidade na ação governamental. Isso é claramente exposto nos artigos compilados em *O Federalista* – em que Alexander Hamilton, James Madison e John Jay delinearam os fundamentos do constitucionalismo norte-americano, que, por sua vez, serviu de referência para a instituição do presidencialismo nos países em que esse regime foi adotado, inclusive o Brasil. No artigo de nº 71, da lavra de Hamilton, o mandato presidencial é definido como requisito essencial para a eficiência da autoridade do executivo. Para Hamilton, a garantia do mandato coopera para dois objetivos: “assegurar continuidade pessoal ao primeiro Magistrado no exercício de seus poderes constitucionais e estabilidade do sistema de administração que tenha sido adotado sob seus auspícios” (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984, pág. 537).

5. Observe-se que, no Brasil, a opção pelo sistema presidencialista, com todos os atributos que lhe são inerentes, resultou não apenas da escolha em processos constituintes, mas foi expressamente afirmada pela população em dois plebiscitos. Em 6 de janeiro de 1963, quando se pôs fim à breve experiência parlamentarista inaugurada dois anos antes; e em 21 de abril de 1993, em consulta prevista na Constituição de 1988. Nos dois eventos, a alternativa parlamentarista foi clara e inequivocamente afastada.

6. Solidamente introjetada no sistema constitucional brasileiro, a regra de garantia do mandato presidencial tem se prestado inclusive a pautar a ação internacional do Brasil relativamente a países em que se adota o presidencialismo. Foi o que ocorreu em episódio recente, de 2012, quando o Brasil e os demais Estados-partes do Mercosul tomaram a decisão de

suspender o Paraguai do direito de participar dos órgãos e deliberações daquela organização internacional, diante da constatação de que a decisão pelo *impeachment* do Presidente Fernando Lugo, adotada pelo Senado daquele país em procedimento sumário, não havia respeitado o compromisso essencial com a democracia, acordado através do *Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul*, tratado internacional celebrado em 24 de julho de 1998, do qual o Brasil é parte. Assim é que, em 29 de junho, os presidentes dos Estados-parte – em medida que veio a ser instrumentalizada pela Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 28, de 30 de julho subsequente – optaram pela suspensão do Paraguai, que só cessou em 12 de julho de 2013, após a eleição, pelo voto popular, do novo presidente do país.

7. Essa constatação histórica em torno do sistema presidencialista permite que se rejeite de plano a tese de que o impeachment poderia ser utilizado no Brasil como mecanismo político de abreviação do mandato e afastamento do Presidente da República, à semelhança do voto de desconfiança adotado em muitos países. O voto de desconfiança é instituto jurídico típico do parlamentarismo, sendo utilizado para a retirada do primeiro ministro e a finalização do respectivo governo. No parlamentarismo, a responsabilidade pela formação do governo é do parlamento, e a decisão pelo fim de um governo pode levar até mesmo à dissolução do próprio parlamento, com a imediata convocação de eleições legislativas. Ou seja, situação que não encontra qualquer amparo na Constituição brasileira, cuja feição presidencialista é indiscutível.

8. Do exposto, pode-se concluir que, no sistema presidencialista, e em sua forma vigente no Brasil, a garantia do mandato presidencial se constitui em regra basilar, sendo o afastamento do Presidente da República medida excepcional, que só pode resultar, conforme dispõem os artigos 85 e 86 da Constituição Federal, da prática comprovada de conduta

criminosa, a ser aferida, após admissibilidade da acusação pela Câmara dos Deputados, em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, no caso de infração penal comum, ou pelo Senado Federal, na hipótese de crime de responsabilidade. O afastamento do Presidente da República não é, portanto, inadmitido, mas deve ser visto como remédio excepcional, como ocorreu em 1992.

9. A excepcionalidade absoluta da decisão de afastamento do Presidente da República tem implicações claras no plano processual. No caso do processo de *impeachment*, conduzido no âmbito do Congresso Nacional por força da acusação de crime de responsabilidade – matéria que se examina na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental –, as normas procedimentais a serem adotadas devem assegurar a mais rigorosa aferição dos fatos, garantindo-se amplamente o direito de defesa do Presidente da República e o contraditório, e propiciar julgamento fundado em razões de direito. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em que pese a condição de corpos políticos, imbuem-se, neste caso, de função essencialmente jurisdicional.

10. Nesse sentido, à luz do suscitado pelo Autor da Arguição em apreço, a UNE considera – a bem da democracia e sem desconsiderar o conjunto de pontos levantados, como, por exemplo, a necessária transparência de todas as decisões colegiadas, que deverão ser adotadas sempre por voto aberto – que dois aspectos procedimentais do processo de *impeachment* merecem ser realçados e defendidos: (a) a ampla garantia do direito de defesa do Presidente da República; e (b) a observância do quórum constitucional de dois terços dos membros em todas as decisões do Plenário de cada uma das duas Casas do Congresso Nacional adotadas no seio do processo.

11. *A ampla garantia do direito de defesa do Presidente da República*, requisito essencial à efetivação do princípio do contraditório, deve se materializar na possibilidade de manifestação presidencial previamente a toda e qualquer decisão atinente ao processo de *impeachment*, não importando se decisão monocrática, de comissão ou do plenário de qualquer das Casas do Congresso. Tal faculdade, que deve ser exercida pelo Presidente da República sempre após a manifestação da acusação, revela-se indispensável para que toda e qualquer decisão, em processo cujos efeitos são de especial significado, seja precedida de instrução abrangente e eficaz.

12. Já a *observância do quórum constitucional de dois terços dos membros em todas as decisões do Plenário de cada uma das duas Casas do Congresso Nacional* objetiva assegurar que nenhuma decisão fique à mercê de maioria que, não alcançando aquele patamar, possa ensejar a prevalência de critério de mera conveniência política. O quórum constitucional de dois terços tem por finalidade justamente evitar que decisões de enorme gravidade resultem de maiorias políticas eventuais. Na medida em que, na democracia representativa, a extensão da vontade social é aferida através do quórum parlamentar de votação, o quórum de dois terços assegurará formalmente que a decisão tomada expresse a vontade da expressiva maioria da população. Portanto, deve ser sempre atingido para se produzir decisão válida.

13. O atendimento desses dois requisitos procedimentais possibilitará que decisão excepcional no sentido do *impeachment* de Presidente da República, caso tenha que ser adotada por força da comprovação de crime de responsabilidade, não fira os princípios democráticos por quais gerações de brasileiros e entidades como a UNE se bateram ao longo da história do Brasil.

Sendo essas as considerações de mérito que a UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES entende conveniente externar na condição de AMICUS CURIAE na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, requer-se a juntada aos respectivos autos, para ciência dos eminentes Ministros.

Termos em que,
P. deferimento.

Brasília, 15 de dezembro de 2015.

PEDRO BOHOMOLETZ DE ABREU DALLARI
OAB/SP 67.165