

Entrevista: Luís Inácio Adams, Advogado-Geral da União

09/12/2015



AGÊNCIA BRASIL

Uma vez deflagrado o processo de *impeachment* da

presidente Dilma Rousseff, a principal barreira entre opositores e apoiadores da presidente passou a ser o Advogado-Geral da União, **Luís Inácio Adams**. A discussão que, a princípio, era política, passou para o campo jurídico e a defesa foi centralizada nas mãos dele.

A saída de Adams do governo já começava a ser planejada, pelo menos por ele. Pessoas próximas ao ministro diziam que, em 2016, ele entregaria o cargo que ocupa há seis anos. Não contava, no entanto, que iria para frente uma aposta que a própria oposição já vinha descartando, de o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, dar andamento a um pedido de *impeachment*.

Conhecido como homem forte da presidente, Luís Inácio Adams afirma categoricamente que “agora é impossível falar em sair”. Sua missão, desde a posse como advogado público, em 1993, é defender o Estado. E, para ele, a tentativa de tirar Dilma do cargo coloca em risco toda a estabilidade do país, pois a insatisfação de uma parcela da sociedade passaria a ser motivo para quebrar o rito das eleições e depor um presidente eleito pelo voto direto. “Apontam que a presidente caiu nas pesquisas, como se dissessem que isso fosse tão importante quanto eleição”, critica.

O pedido de *impeachment* aceito por Cunha leva em conta dois pontos: o atraso no repasse para bancos públicos de recursos utilizados pelo tesouro, chamados de pedalada fiscal, e o desrespeito às leis orçamentárias. Segundo Luís Inácio Adams, nenhum dos dois pontos traz a afronta à Constituição que é exigida pela própria Carta Magna para caracterizar crime de responsabilidade da presidente, muito menos sua deposição. Principalmente porque a cláusula que permite o atraso no repasse aos bancos públicos sempre foi considerada legal pelo Tribunal de Contas da União.

Nesta terça-feira (8/12), o ministro recebeu a **ConJur** em seu gabinete para entrevista. As manchetes dos jornais estampavam a carta do vice-presidente Michel Temer criticando Dilma Rousseff — vista como uma tentativa de se descolar do governo e acelerar o *impeachment*. Um chamado ao Palácio do Planalto para audiência com a presidente e para receber o apoio de governadores que foram a Brasília fez com que a entrevista, marcada para as 15h, tivesse início só às 18h30. Respondendo mensagens em dois telefones celulares e parando de tempos em tempos para atender o fixo de sua mesa, Luís Inácio Adams falou sobre todos os aspectos da luta que vem travando para manter a presidente em seu cargo.

Leia a entrevista:

ConJur — O ministro Ricardo Berzoini disse em entrevista que se o governo não conseguir os 171 votos para impedir o impeachment na Câmara, não tem base para governar. Isso não mostra que o governo está tratando o processo como político, em vez de jurídico?

Luís Inácio Adams — A disputa também é política. A gente sabe disso. Agora, o que leva uma pessoa a votar uma posição não se resume a um apoiar ou não uma pessoa ou um partido. A decisão exige um elemento de fundamentação, de demonstração de conduta típica que aponte que aquela mandatária, no exercício das suas funções, violou a Constituição, nas hipóteses presentes no texto Constitucional e na legislação. Os parlamentares são obrigados a estarem atentos a esses elementos jurídicos. A acusação que temos hoje parece pescaria.

ConJur — Como assim?

Luís Inácio Adams — A acusação tem [*a compra da refinaria de*] Pasadena, tem [*operação*] “lava jato”, tem pedalada fiscal, mas o que é o fato que justifica o *impeachment* da presidente?

ConJur — É o atraso no repasse aos bancos?

Luís Inácio Adams — Mas qual é o ato da presidente nesse processo todo? Qual é o ato dela que violou a Constituição? Não tem. O Tesouro estabelece um limite financeiro. Quem pactuou para admitir a possibilidade de atraso? O órgão. É ele que vai fazer os pagamentos e repasses. O TCU, então, disse ter identificado problemas e indicou 17 autoridades para responder a esse processo, para esclarecer as questões. A presidente não está entre os 17! O TCU disse que ela não é responsável. Agora, o Congresso diz que tem responsabilidade política, mas não existe esse crime de responsabilidade política. A Constituição não fala que o presidente da República responde por crime para responsabilidade política geral da nação.

ConJur — A insatisfação com a atuação política não serviria para o impeachment...

Luís Inácio Adams — Do ponto de vista da política, existe espaço para questionar o evento, dizer que a presidente não deve ser reeleita, criticá-la e fazer um movimento no Congresso e fora dele. Outra coisa é a cassação do mandato presidencial, com a retirada forçada de um presidente de um mandato conferido num processo eleitoral. Não se estará simplesmente retirando uma pessoa, mas cassando uma escolha da sociedade, dos brasileiros, que votaram nela.

ConJur — A insatisfação apontada nas pesquisas não é o bastante?

Luís Inácio Adams — Não se substitui uma eleição com pesquisa de popularidade. Apontam

que a presidente caiu nas pesquisas, como se dissessem que isso fosse tão importante quanto eleição. Para que, então, gastamos bilhões de reais para fazer uma eleição no Brasil inteiro? Bastaria então fazer uma pesquisa de boca de urna e nossos problemas se resolveriam? Esse é o erro, a banalização. Tratam esse processo como se fosse uma trivialidade. Não é trivial, não é uma ação simplória. Ela tem um peso e nós temos que compreender esse peso, até para dar o valor à decisão que for tomada. Pois temos, sim, formas sérias de retirar um presidente do mandato.

ConJur — E por que não tem sido tratado, na sua visão, com a seriedade merecida?

Luís Inácio Adams — É um problema que acontece quando há, no processo de decisão, um fator exógeno ao processo, que, no caso, é a disposição pessoal do presidente da Câmara [Eduardo Cunha] de abrir um processo. Isso contamina o processo.

ConJur — Mas não caberia a ele aceitar ou não aceitar o pedido de abertura de processo?

Luís Inácio Adams — Cabe a ele, mas por que não aceitou antes? O que ele estava esperando? Ele disse que sabia desde de manhã, por que divulgou somente à tarde? Não questiono o poder que ele tem na condição de presidente da Câmara. A eletividade que exerceu no próprio processo gera um vício que contamina o processo. A deferência institucional obriga que a decisão seja contida nos limites que a tornem inquestionável. E isso se dá mediante um respeito a momentos, prazos, que não contaminem a decisão. Atos e condutas que contaminam o processo geram suspeição. Esse também foi o motivo de eu sustentar que o ministro do TCU [Augusto Nardes] estava suspeito. Que toda a conduta dele contamina o processo, porque fomenta um ambiente de condenação. É esse ambiente de condenação que gera o dirigismo.

ConJur — Que dirigismo seria esse?

Luís Inácio Adams — Então, com todo respeito, ao ministro Luiz Fux [*do STF, que indeferiu o pedido de suspeição*], a decisão não compreende esse fenômeno, se apoia em formalidades. O devido processo legal não dá simplesmente o direito de falar, mas o direito de ser ouvido. E isso não foi respeitado.

ConJur — Por quê?

Luís Inácio Adams — O juiz tem obrigação de ouvir os argumentos das partes. Não é dar prazo para juntar uma petição nos autos e depois colocar de lado e decidir como quer. Isso não é um processo legal, é um arremedo de processo legal. Formalmente processual, formalmente legal, mas não é a garantia constitucional que consta na Magna Carta. É uma grande conquista que está na substância na materialidade, no conteúdo desse processo. E o conteúdo exige que o magistrado tenha deferência ao argumento. Tem que observar, compreender, analisar, estudar aquilo que está sendo dito. E, se a defesa não faz sentido, cabe a ele rejeitar. Mas é preciso que haja deferência ao processo, que permita entender todos os argumentos colocados.

ConJur — O senhor acha que esse ambiente atinge todo o colegiado?

Luís Inácio Adams — Ele surge a partir do cerco ao qual submete um colegiado. Abrir o Judiciário para a sociedade não pode ser submeter o tribunal à pressão. Ter manifestação de “plateia” em plenário, com vaia, não tem nada a ver com democracia nem com Direito. Dentro do tribunal a deferência é fundamental. Se não, exigem que o acusado se prove inocente,

quando o processo exige o contrário [, *que a acusação prove a culpa do réu*].

ConJur — A presunção da inocência tem sido deixada de lado?

Luís Inácio Adams — Nosso Direito não traz a expressão *beyond reasonable doubt* — acima de qualquer dúvida. A dúvida razoável é a compreensão de que aqueles fatos podem ser justificados de várias maneiras. Se essas dúvidas introduzem na minha convicção uma dúvida razoável, sou obrigado a absolver. O processo de condenação não é cartorial, mas nós, brasileiros, estamos acostumados a sistemas cartoriais.

ConJur — Como assim?

Luís Inácio Adams — O sistema cartorial convive com as formas e com os processos. Lida com volumes, formalidades, carimbos, assinaturas e petições, mas não consegue extrair disso as pessoas e os fatos. Responde a uma espécie de maquinário. Um exemplo é o julgamento em lista, um conceito brasileiro onde ministros chamam centenas de processos e o julgamento é apenas dizer “deferido” ou “indeferido”. O ministro olhou aqueles milhares de processos e chegou a uma posição? É o cumprimento de uma etapa, um carimbo.

ConJur — O que se coloca, muitas vezes no debate público sobre as pedaladas é que isso já era feito em outros governos. Essa é uma defesa plausível?

Luís Inácio Adams — Não. O argumento de defesa foi distorcido para justificar o contra-argumento. Na verdade, o que acontece é que sempre se interpretou a cláusula que permite as pedaladas como não violadora da Constituição. A questão foi enfrentada e afastada. No momento que o Tribunal de Contas olhou a cláusula e admitiu a pedalada, disse não é ilegal. Como é que podem, agora, dizer que a pedalada é uma infração se a cláusula que dá substrato a ela — que diz que o banco pode pagar as suas despesas com a compensação de juros — é considerada legal?

ConJur — É uma questão de jurisprudência, então?

Luís Inácio Adams — Como esse contrato é considerado legal se permite o que seria uma infração? O TCU não leu o contrato que aprovou? Em todo esse processo, ninguém disse que o contrato está ilegal.

ConJur — Colocam que agora é feito em maior volume...

Luís Inácio Adams — A lei fala de operação de crédito. Operação de crédito é operação de crédito com R\$ 50 mil ou com R\$ 500 milhões. O que se tem aí é interpretação subjetiva da ideologia a distorcer os fatos. Nesse caso, nunca se considerou infração o que está sendo apontado agora. É a figura de linguagem da mulher meio grávida [*ou está grávida, ou não está*]. Ou se permite a operação de crédito, ou não se permite. Não existem esses limites. Se são dez dias ou cinco dias no cheque especial não faz diferença, a operação é a mesma. Ignoram que no fim do ano a Caixa se tornou devedora, ganhou mais do que perdeu. Parece que escolhem o que deve entrar ou não na discussão. Por isso que a decisão durou 19 minutos, quando a minha sustentação oral durou 20.

ConJur — É mais rápido decidir do que defender?

Luís Inácio Adams — É mais fácil oito ministros decidirem em 19 minutos, analisando todos os pontos que eu defendi em 20?

ConJur — Um Congresso que aprova centenas de leis que depois são julgadas inconstitucionais tem condição de julgar se a pedalada fiscal afronta a Constituição a ponto de gerar um impeachment?

Luís Inácio Adams — A garantia da cláusula democrática é respeitar as forças políticas representativas da sociedade na forma de um sistema representativo, que é o Congresso. Não há uma forma alternativa.

ConJur — Mas como esse julgamento vai ser jurídico?

Luís Inácio Adams — É um debate que está com toda a sociedade, que se envolve no processo e envolve também os atores do processo. E participa, provocando. Não podemos assumir que as pessoas são exclusivamente irracionais. Toda a racionalidade se faz presente na defesa e na acusação. E ela foi testada. O debate foi travado no TCU. As questões foram apresentadas com racionalidade. E as incongruências demonstraram-se consistentes, tanto que hoje tem um volume grande de juristas que não concordam com a decisão. O debate sobre as contas incorporou não só argumentos jurídicos, mas argumentos pensados ideologicamente, interpretados ideologicamente. Aí entra a clausura que procura se impor à ação do executivo, eliminando a sua discricionariedade executiva na aplicação de políticas.

ConJur — O que é essa clausura?

Luís Inácio Adams — É uma clausura que está construída em cima de uma ideologia. Coloca-se que a única coisa importante é meta fiscal. Não importa que as pessoas morram nos hospitais. Não importa que suspendam o Bolsa Família ou investimentos do Estado. Essa clausura que se criou não é o sistema correto. Esse debate não se encerrou. Ele está acontecendo no processo de *impeachment*, na discussão das contas... E vai acontecer nos estados, porque os governadores sabem que vai repercutir com eles. Eu sempre defendi, por exemplo, que esse relacionamento do sistema financeiro público fosse algo mais objetivo, mais controlado. Hoje tem uma flexibilidade perniciosa, que é a de não pagar. Essa capacidade do Estado tem que ter limites.

ConJur — Houve uma reunião do governo com 36 grandes nomes do Direito, que entregaram 10 pareceres contra o impeachment. Como vai ser organizada a defesa?

Luís Inácio Adams — Estou centralizando na AGU. A ideia é sistematizar os argumentos, juntando todos os pareceres. Eles trouxeram elementos diferenciados. Por exemplo, o parecer do Heleno Torres fala da necessidade da demonstração do dano e da ideia do saneamento decorrente da manifestação subsequente do Congresso, sanando possíveis infrações. A mudança da meta fiscal tem um efeito jurídico de sanar eventuais situações que estejam em desacordo com essa nova meta. A Rosa Maria Cardoso da Cunha fala da ideia da necessidade e da concorrência entre princípios constitucionais diferenciados e princípios orçamentários.

ConJur — O orçamento seria um “princípio menor”?

Luís Inácio Adams — São princípios concorrentes. O próprio Supremo veio estabelecer um precedente importante, ao julgar a questão prisional. A cláusula de contingenciamento não subordina, por exemplo, a questão prisional. Assim, a corte excluiu o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) da abrangência dessa lei. Não existe dispositivo nenhum na lei. É uma interpretação constitucional de que a dignidade da pessoa humana associada à questão prisional impõe a impossibilidade de contingenciamento. Existem valores e cláusulas

constitucionais, que, de certa maneira, concorrem e limitam essas cláusulas. Eu acho que existe o debate de criminalizar as políticas corretas do governo. No fim das contas, buscam inviabilizar ou criticar o Bolsa Família, o Minha Casa, Minha Vida e as políticas de investimento. Que são as políticas corretas de governo.

ConJur — Até que ponto, ao atuar no caso do *impeachment*, a AGU faz uma defesa de governo e não do Estado?

Luís Inácio Adams — Em hipótese nenhuma. Presidente é uma instituição, a AGU participa da defesa de órgãos de instituições do Estado. A presidente da República é uma instituição. Essa simplificação que se faz em relação às instituições é uma amostra e um exercício de manipulação de um conceito que procura expurgar a instituição num papel que é essencial: defesa. Falam como se o governo não fosse um elemento essencial do Estado. É a tradição e a experiência que afirmam ou não independências. Ter que provar que sou independente é uma fragilidade. Quando um juiz fala, como eu já ouvi falar, que não pode “votar contra o povo”, não é independência, é insubordinação. Não tem capacidade de juízo, vai decidir de acordo com o resultado das pesquisas de opinião. O exercício da independência é a capacidade de afirmar a sua convicção. E isso só existe pelos fatos, pela realidade. Quando a presidente vetou a questão dos royalties do petróleo, eu apoiei. Quando o Congresso derrubou o veto, eu sustentei a posição do Congresso, porque minha competência constitucional me obriga a isso e minha diretriz de trabalho é essa.

ConJur — Como está a presidente?

Luís Inácio Adams — Ela está bem. Tem pessoas que crescem na adversidade, entendeu. A maresia mata. Na adversidade, no enfrentamento, ela cresce, ganha disposição. Ela tem essa característica capacidade de enfrentamento.

ConJur — O senhor acha que os deputados vão abrir mão do recesso para agilizar a decisão sobre *impeachment*?

Luís Inácio Adams — Defendo que a responsabilidade do país exige que não haja recesso. Isso mostra o grau de responsabilidade. Colocar o país na perspectiva da cassação do mandatário e, na sequência, paralisar o processo para jogar com os tempos e oportunidades é manipulação.

ConJur — O que podem os advogados fazer para contribuir com a melhoria desse cenário de instabilidade que vivemos?

Luís Inácio Adams — Nós temos que construir mais padrões de legalidade. Avançamos muito no Direito Constitucional, mas nós estamos perdidos no ponto de vista de alguns parâmetros de objetivos e limites. Fundamentalmente dentro do próprio Estado. Ao Estado e aos agentes têm que ser impostas condutas, regras de *compliance* e de comportamento. Seja do sistema tributário, seja na administração pública, nas ações de controle e administração... O Estado incorpora e mantém uma natureza inquisitorial muito forte, a lógica do devido processo legal aplicado ao sistema administrativo ainda é muito frágil. E isso vale para todos. O advogado tem uma responsabilidade, porque ele é o portador desse contraditório, ele é o portador da pretensão de ser ouvido, de falar e ser compreendido. Acho corretíssimo o novo Código de Processo Civil obrigar o juiz a fundamentar e analisar os argumentos da parte. Ele tem que responder sobre o que está sendo provocado, mesmo para dizer que é um absurdo.