

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO ANTEPROJETO DE LEI DE ATUALIZAÇÃO DA LEI Nº 1.079/1950

1. Da metodologia dos trabalhos

O presente anteprojeto de lei resulta do trabalho desenvolvido pela Comissão de Juristas instituída pelo Ato nº 3, de 11 de fevereiro de 2022, subscrito pelo Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Senado Federal, "com a finalidade de apresentar anteprojeto para atualização da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento".

A equipe foi integrada por Enrique Ricardo Lewandowski, Presidente, Fabiane Pereira de Oliveira, Relatora, Marcus Vinícius Furtado Coêlho, Vice-Presidente, bem como pelos membros Antonio Anastasia, Carlos Eduardo Frazão do Amaral, Fabiano Augusto Martins Silveira, Gregório Assagra de Almeida, Heleno Taveira Torres, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, Maurício de Oliveira Campos Júnior, Pierpaolo Cruz Bottini e Rogério Schietti Machado Cruz.

Instalada em 11 de março de 2022, a Comissão dividiu-se, num primeiro momento, em duas subcomissões, uma para tratar da tipologia dos crimes de responsabilidade e outra para cuidar do processo de seu julgamento. Foram realizadas sete reuniões, de maneira presencial ou virtual, com a participação de todos os membros da Comissão, além de diversos encontros de ambas as subcomissões.

Ao final dos trabalhos, foi instituída uma comissão de redação, com cinco membros, que se reuniu por aproximadamente 30 horas com o objetivo de integrar e harmonizar as propostas apresentadas pelas subcomissões.

2. Breve histórico da legislação de regência

Em 15 de outubro de 1827, foi promulgada, ainda no Império, uma lei destinada a estabelecer a responsabilidade de ministros e conselheiros de Estado, sendo resultado de intensos debates na Câmara e no Senado, este último integrado por várias autoridades sujeitas à nova disciplina legal.

Instaurado o regime republicano, a legislação sobre o tema subdividiu-se em dois diplomas normativos, a saber: as Leis nº 27 e nº 30, de 1892. A primeira para disciplinar o processo e o julgamento do Presidente da República e a segunda para tipificar os crimes de responsabilidade imputáveis ao Chefe do Poder Executivo, os quais, uma vez comprovados, resultariam no chamado *impeachment*, ou seja, na perda do respectivo cargo.

Os projetos de ambas as leis, inicialmente, foram integralmente vetados pelo Presidente da República à época, Marechal Deodoro da Fonseca, o qual, todavia, renunciou, antes da apreciação dos vetos pelo Congresso. Seu sucessor, o Marechal Floriano Peixoto, contudo, dias depois, sancionou a nova legislação, mais precisamente, nos dias 7 e 8 de janeiro de 1892.

A Lei nº 1.079, de abril de 1950, atualmente em vigor, destinada originalmente a regulamentar o disposto na Constituição de 1946 quanto aos crimes de responsabilidade e seu processo de julgamento, foi promulgada durante o governo de Eurico Gaspar Dutra.

Na ordem constitucional, então vigente, as seguintes autoridades poderiam ser enquadradas nesse tipo de delito: o Presidente da República (arts. 62, I, 88 e 89); seus Ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza, conexos com os daquele, ou quando se recusassem a comparecer a qualquer das Casas do Legislativo (arts. 54, 62, I, 92 e 93); os Ministros do Supremo Tribunal Federal (arts. 62, II e 100); e o Procurador-Geral da República (art. 62, II).

Também os juízes de primeira instância e integrantes de tribunais, assim como os Ministros do Tribunal de Contas e os Chefes de Missão Diplomática poderiam responder por crimes de responsabilidade (art. 101, c).

A Lei nº 1079/1950, no entanto, limitou-se a dispor sobre os crimes relativos ao Presidente da República, aos Ministros de Estado, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República e aos Governadores e seus Secretários.

Na vigência desse texto legal, e ainda sob a égide da Constituição de 1946, foram abertos três processos de *impeachment* contra os Presidentes da República Getúlio Vargas, Carlos Luz e Café Filho, os quais, todavia, não prosperaram quanto ao primeiro, mas resultaram no afastamento dos dois últimos, embora à margem do rito legal.

Depois do advento da Constituição de 1988, foram instaurados mais dois processos. O primeiro contra Fernando Collor de Mello, que redundou na perda de seus direitos políticos, por oito anos, não obstante tenha renunciado ao cargo antes do término do julgamento. O segundo, movido contra Dilma Rousseff, que a retirou do cargo, mas não levou à sua inabilitação para o exercício de cargos públicos, porquanto inalcançado o quórum de votos necessário no Senado Federal para a imposição de tal penalidade.

Numa avaliação retrospectiva, sobretudo tendo em conta esses dois últimos processos, não há como deixar de constatar que a Lei datada de 1950, a qual ainda regula a matéria nos dias atuais, destoa da nova ordem constitucional em diversos aspectos, de modo particular no tocante aos trâmites procedimentais.

Isso ficou evidente a partir do julgamento dos Mandados de Segurança 21.564/DF, 21.623/DF e 21.689/DF, nos quais o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de vários dispositivos daquele diploma normativo, considerando, em particular, que o novo texto constitucional transferiu para o Senado Federal o denominado *judicium accusationis*, retirando-o da Câmara dos Deputados, à qual restou apenas a competência para autorizar a instauração do processo contra o Presidente da República.

Antes disso, o STF já tinha se posicionado sobre a referida Lei, declarando que ela fora recepcionada pela Constituição de 1988 apenas em parte, diante da alteração da competência das Casas do Congresso concernente ao julgamento dos crimes de responsabilidade. Tal ocorreu por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança 20.941/DF, impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que havia rejeitado liminarmente o pedido de *impeachment* contra o Presidente José Sarney.

Mais tarde, a Suprema Corte delineou alguns dos contornos do rito do processo de *impeachment*, durante o julgamento da Presidente Dilma Roussef, no bojo da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 378/DF, tornando-os compatíveis com os ditames constitucionais.

3. Da distinção entre o *impeachment* e o voto de desconfiança

O que ficou claro, a partir dos últimos processos de *impeachment* que foram consumados e de inúmeros outros meramente tentados, inclusive aqueles levados a efeito na esfera dos distintos entes federados, é que a legislação em vigor se encontra defasada há cerca de 34 anos com relação à nova ordem constitucional, particularmente no tocante ao exercício do direito de defesa e à observância ao devido processo legal.

Outra falha não menos conspícua é que ela deixou de contemplar todas as autoridades passíveis de responder por crimes de responsabilidade, arroladas na Carta Política em vigor, devendo, pois, ser atualizada nesses aspectos.

Pois bem. A gênese deste anteprojeto arrima-se na necessidade de corrigir essas e outras deficiências técnicas da Lei nº 1079/1950, mas tem em conta, especialmente, a preocupação

de abandonar a ideia de que o *impeachment* constitui ferramenta hábil para a superação de impasses políticos, de modo a distingui-lo, com clareza, do voto de desconfiança, instrumento típico do sistema parlamentarista. Este, como se sabe, é empregado para destituir o Chefe de Governo e integrantes de seu gabinete dos respectivos cargos, cuja permanência no poder depende da confiança, ou seja, da sustentação que o Parlamento lhes assegura.

Com efeito, no sistema presidencialista, o processo de *impeachment* – longe de constituir uma característica aceitável para a troca dos governantes, tal como ocorre no sistema parlamentarista, configura uma verdadeira ruptura institucional, porquanto sua consequência – sempre excepcional – corresponde à destituição do Presidente da República, que é simultaneamente Chefe de Governo e Chefe de Estado, escolhido pelo sufrágio popular para o exercício de um mandato por tempo determinado.

Por essa razão, uma das premissas básicas do anteprojeto consiste em que, mesmo admitindo que o juízo para a destituição do Presidente da República seja de natureza política, essa pena, por todos os títulos drástica, somente pode concretizar-se caso tenha ele cometido um crime de responsabilidade, claramente tipificado na lei regulamentadora, não bastando que lhe falte, ocasional ou permanentemente, o necessário respaldo parlamentar para governar.

Nessa linha, o anteprojeto adotou como viga mestra o direito constitucional à ampla defesa, especialmente porque a autoridade acusada da prática de um crime de responsabilidade há de poder refutá-la com a mesma amplitude com que lhe seria dado fazê-lo caso fosse denunciada no âmbito de um processo penal ordinário.

4. Das autoridades sujeitas ao *impeachment*

Como se assentou acima, a Lei nº 1.079/1950 apenas trata dos crimes de responsabilidade cometidos pelas seguintes autoridades: Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, Governadores e seus Secretários. No entanto, a Constituição de 1988, em vários dispositivos de seu texto, indigitou outros agentes que podem, em tese, praticar esse tipo especial de delito, os quais também devem ser objeto de disciplina legal.

Eis as autoridades nominadas na vigente Carta Política e incluídas no anteprojeto: o Presidente da República e o Vice-Presidente da República (CF, art. 52, I); os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica (CF, art. 52, I, e art. 102, I, c); os Ministros do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, II); os membros do Conselho Nacional

de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (CF, art. 52, II); o Procurador-Geral da República (CF, art. 52, II); o Advogado-Geral da União (CF, art. 52, II); os membros dos Tribunais Superiores (CF, art. 102, I, c); os membros do Tribunal de Contas da União (CF, art. 102, I, c); os Chefes de missões diplomáticas de caráter permanente (CF, art. 102, I, c); os Juízes (art. 96, III) e Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 105, I, a); os Juízes (art. 108, I, a) e membros dos Tribunais Militares, Tribunais Regionais Federais, Eleitorais e do Trabalho (CF, art. 105, I, a); os membros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 105, I, a); os membros do Ministério Público da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 105, I, a, e art. 108, I, a); os Governadores e Vice-Governadores de Estado e do Distrito Federal; e os Secretários de Estado e do Distrito Federal (os quais, embora não expressamente arrolados no texto magno, devem ser incluídos na nova legislação, por simetria).

Em complemento, e para suprir outra lacuna da legislação vigente, o anteprojeto discriminou, no art. 24, os órgãos competentes para o processo e julgamento de cada uma dessas autoridades, de forma condizente com as normas constitucionais esparsas que fazem alusão a elas (arts. 52, I e II; 96, III; 102, I, c; 105, I, a; e art. 108, I, a).

5. Das condutas típicas

Uma das principais preocupações da Comissão encarregada de atualizar a Lei vigente foi rever a tipologia dos crimes de responsabilidade, de forma a garantir, de um lado, maior precisão à descrição das condutas delitivas e, por outro, incorporar novos tipos penais decorrentes da dinâmica política vivida nos últimos três decênios, impossível de ser antevista pelo legislador de 1950.

As regras gerais aplicáveis a tais delitos estão previstas no Título I do anteprojeto. Após a definição – vinculada constitucionalmente – dos sujeitos ativos dos crimes (art. 2º), foram definidas as hipóteses de conexão, baseadas no concurso de agentes ou na instrumentalidade recíproca, em harmonia com o que dispõe sobre a temática o Código de Processo Penal (art.3º).

Ademais, para que não pairassem dúvidas acerca do assunto, o anteprojeto, de forma expressa, adota, de maneira exclusiva, o dolo como elemento subjetivo dos crimes de responsabilidade, desconsiderando as condutas meramente culposas.

No Título II, Capítulo I, Seção I, são definidos os crimes do Presidente e do Vice-Presidente da República contra a existência da União ou a soberania nacional. Nesse apartado encontram-se arroladas as condutas relacionadas a relações impróprias com governos ou

grupos estrangeiros, à declaração de guerra sem a observância dos procedimentos constitucionais ou legais, a atos que comprometam a integridade nacional, à revelação de fato ou documento sigiloso capaz de comprometer a soberania nacional, dentre outras condutas. (art. 6º).

Na Seção II do mesmo apartado, acham-se os crimes do Presidente e do Vice-Presidente da República contra as instituições democráticas, a segurança interna do País e o livre exercício dos Poderes Constitucionais. Configuram, dispositivos voltados à garantia do funcionamento do sistema democrático e da independência dos Poderes.

Atos como o uso de violência ou grave ameaça, o descumprimento de ordens judiciais, a divulgação de fatos sabidamente inverídicos para deslegitimar as instituições democráticas são tipificados como crimes de responsabilidade, assim como a conduta de organizar ou fazer apologia de grupos armados contra o Estado de Direito ou de fomentar a insubordinação das Forças Armadas ou de órgãos de segurança pública.

Na Seção III, o anteprojeto trata dos crimes do Presidente e do Vice-Presidente da República contra o exercício dos direitos e garantias fundamentais. São criminalizadas condutas atentatórias à saúde pública – como o ato de deixar de adotar medidas necessárias para proteger a vida e a saúde da população em situações de calamidade pública – às liberdades de locomoção, expressão, religião, consciência, reunião e associação, o estímulo à tortura, à discriminação e a incitação da violência. O anteprojeto cuidou de garantir, nessa Seção, que apenas atos de discriminação, de incitação à violência ou à ameaça fossem criminalizados, assegurando, como não poderia deixar de fazê-lo, a liberdade de expressão do Supremo Mandatário quando desacompanhada de tais elementos subjetivos.

A Seção IV dispõe sobre os crimes do Presidente e do Vice-Presidente da República contra a probidade na Administração. Entendeu-se que certas condutas, como a corrupção passiva, a prevaricação, a obstrução da apuração de crimes, entre outras, por sua gravidade, deveriam ser alçadas a crimes de responsabilidade, sem prejuízo de sua apuração como infrações penais comuns (no art.9º).

Na Seção V estão previstos os crimes do Presidente e do Vice-Presidente da República contra a lei orçamentária. Com o escopo de inibir atos atentatórios à escorreita execução do orçamento ou à responsabilidade fiscal, foram tipificados como crimes de responsabilidade condutas como a não apresentação do projeto de lei orçamentária ou a não prestação de contas no prazo constitucional, bem assim a de deixar de repassar as receitas tributárias devidas aos entes federados, os duodécimos aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público ou à

Defensoria Pública e, ainda, a omissão em aplicar os recursos constitucionalmente exigidos para educação e saúde, dentre outras (art.10).

O Capítulo II prevê os crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado e do Advogado-Geral da União, reprisando, em síntese, parte daqueles previstos para o Presidente da República, acrescidos das condutas de não comparecimento perante o Poder Legislativo ou de recusa à prestação de informações aos parlamentares, nos prazos constitucionalmente previstos.

Por sua vez, o Capítulo III aborda os crimes de responsabilidade dos Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, também repetindo parte das condutas vedadas ao Presidente da República, além de acrescentar outras, como o ato de participar ou incitar a participação em greves ou motins, ou de realizar ou permitir que se realizem atividades de inteligência com desvio de finalidade.

Já o Capítulo IV trata dos crimes da responsabilidade dos Ministros do STF e dos demais magistrados, tipificando condutas como a participação em julgamento quando legalmente impedidos, o exercício de atividades político-partidárias, dentre outros comportamentos caracterizados no Estatuto da Magistratura como infrações disciplinares graves. Em atenção, porém, à garantia constitucional da independência dos juízes, ficou expressamente consignado que não configura crime de responsabilidade a divergência quanto à interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas.

De outra parte, o Capítulo V detalha os crimes do Procurador-Geral da República e dos demais membros do Ministério Público, fixando como delitos condutas similares àquelas previstas no apartado anterior, com as especificidades inerentes ao exercício da função específica de promotor ou procurador.

Da mesma forma, o Capítulo VI dispõe sobre os crimes de responsabilidade dos membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, órgãos criados pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Por fim, o Capítulo VII prevê os crimes de responsabilidade dos Governadores, Vice-Governadores e Secretários de Estado, explicitando que se aplicam a tais autoridades os tipos penais previstos nos Capítulos I e II do anteprojeto.

6. Do processo e procedimento

O anteprojeto, em seu Título III, estabelece o rito do processo por crime de responsabilidade, identificando, no art. 20 e seguintes, as fases em que ele se divide, principiando com uma breve exposição de suas características essenciais.

O processo se inicia com um exame prévio de admissibilidade da denúncia, conforme determinou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 378, em que ficou estabelecida a necessidade de uma autorização prévia do plenário da Casa Legislativa competente para desencadear o julgamento. Caso o julgamento da autoridade se dê perante um órgão judicial, o recebimento da denúncia pelo magistrado relator do processo conduzirá automaticamente à fase de instrução e defesa. Em ambas as hipóteses, uma vez iniciado o julgamento, a autoridade será afastada do cargo por até 180 dias.

O anteprojeto assegura o exercício, ao longo de todas as fases do processo, da ampla defesa e do contraditório constitucionalmente assegurados às autoridades acusadas da prática de crime de responsabilidade, corrigindo uma conspícua lacuna da Lei nº 1.079/1950. Tal garantia materializa-se em diversas passagens do texto, a começar pela prerrogativa dos patronos do acusado falarem por último, permitindo, ademais, que este exerça autodefesa, como derradeiro ato da instrução processual.

A partir do art. 25, as regras correspondentes às fases de denúncia e de autorização para abertura de processo são minudenciadas, ficando evidentes as diferenças entre o anteprojeto e a Lei vigente, em especial no aspecto em que aquele estabelece a possibilidade da interposição de recursos pelas partes – sempre de solução expedita – nas distintas fases do processo.

Digno de nota é que o anteprojeto optou por adotar um rito processual padronizado, comum a todos os casos que tramitam perante as distintas Casas do Poder Legislativo, ressalvadas as normas específicas aplicáveis, por determinação constitucional, ao Presidente e ao Vice-Presidente da República

O anteprojeto incorpora ainda uma inovação que discrepa substancialmente da Lei nº 1079/1950 no concernente aos legitimados para subscrever a denúncia. Embora a sociedade civil continue legitimada para deflagrar processo por crime de responsabilidade, retirou-se tal prerrogativa do cidadão isolado, considerando que um Presidente da República ou um Governador de Estado são guindados ao cargo por centenas de milhares ou milhões de votos.

Não são poucos os estudiosos do assunto que entendem que a facilidade para o oferecimento de uma denúncia por crime de responsabilidade, agasalhada na Lei vigente, constitui indesejável fator de instabilidade política. A quantidade de pedidos de *impeachment* que anualmente são apresentados contra diversas autoridades, os quais acabam sendo

arquivados, demonstram que o instituto precisa ser dotado de salvaguardas adequadas para melhor cumprir a sua função institucional

Em vista disso, o anteprojeto inspirou-se na própria Constituição, particularmente na disciplina da ação direta de inconstitucionalidade e da iniciativa dos cidadãos para a propositura de projetos de lei. Assim, com o escopo de evitar a banalização do instituto, segundo o art. 26, são legitimados a ofertar a denúncia partidos políticos, a Ordem dos Advogados do Brasil, entidade de classe ou organização sindical, bem assim os cidadãos, mediante petição que preencha os requisitos da iniciativa legislativa popular. Interessante notar que, nos termos do art. 29, § 6º, caso seja identificado abuso no oferecimento da denúncia, será ela encaminhada ao Ministério Público para apuração de eventual responsabilidade criminal.

Outro aspecto interessante na nova sistemática consiste em que o autor da denúncia atue na fase de admissibilidade, porém, uma vez instaurado o processo, formar-se-á uma comissão de acusação, integrada por parlamentares, para funcionar nas fases de instrução, defesa e de julgamento.

Destarte, nos processos movidos contra o Presidente da República, uma comissão de três deputados será responsável pela acusação perante o Senado Federal, podendo os autores da denúncia, se o desejarem, atuar como assistentes de acusação.

O art. 27 traz uma regra geral segundo a qual a denúncia será sempre apresentada diretamente ao órgão competente para realizar o julgamento, salvo no caso do Presidente e do Vice-Presidente da República, bem assim no caso dos Ministros de Estado, quando conexos. Nessas hipóteses, a denúncia será formulada perante a Câmara dos Deputados, que remeterá o processo ao Senado Federal, se a autorização para tanto for aprovada por dois terços de seus membros.

No tocante à conexão, convém esclarecer que, se o Ministro pratica um crime de responsabilidade de forma autônoma, responderá perante o Supremo Tribunal Federal. Quer dizer, somente será processado perante o Congresso Nacional caso sua conduta seja conexa com a do Presidente ou a do Vice-Presidente da República.

Há uma exceção, todavia: por expressa previsão constitucional, o Advogado-Geral da União, que tem *status* de ministro, responde diretamente ao Senado Federal por crime de responsabilidade praticado de forma autônoma, nos mesmos moldes que os Ministros da Suprema Corte ou o Procurador-Geral da República.

Convém notar que o Advogado-Geral da União é autoridade que responde por um considerável número de condutas ilícitas, pois, além daquelas previstas relativamente aos

Ministros de Estado, também pode ser enquadrado nos tipos penais a que está sujeito o Procurador-Geral da República.

Outro dado interessante é que o art. 29, acima citado, estabelece que o Presidente da Casa Legislativa tem a prerrogativa de fazer a análise preliminar da denúncia – e até mesmo a de arquivá-la. Mas passa a existir um prazo para tal, sendo a decisão recorrível a instâncias superiores, quais sejam, à Mesa e ao Plenário, sucessivamente.

Note-se, porém, que os recursos interpostos na fase da admissibilidade da denúncia estão condicionados ao apoio parlamentar, exigindo-se um terço de assinaturas dos membros da Casa Legislativa para recorrer à Mesa de decisão, expressa ou tácita, do Presidente, bem assim a anuência da maioria destes para recorrer ao Plenário de decisão da Mesa.

Isso permite que, se houver uma maioria de apoiantes no Plenário favorável à abertura do processo por crime de responsabilidade contra determinada autoridade, eventual oposição do Presidente ou da Mesa poderá ser superada por um recurso que leve a questão à deliberação do Plenário. Ou seja, o sistema proposto permite que, tanto aqueles que desejam ver o processo de *impeachment* iniciado, quanto os que querem arquivá-lo têm instrumentos para buscar a prevalência de seus pontos de vista, tendo por fiel da balança a maioria dos membros da Casa Legislativa competente.

Essa sistemática aplica-se tanto às hipóteses de denúncias contra o Presidente e o Vice-Presidente da República, cuja admissibilidade é inicialmente analisada pela Câmara dos Deputados, quanto àquelas formuladas contra um Ministro do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União ou os Conselheiros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, com relação às quais o exame de admissibilidade compete ao Senado.

O mesmo ocorre na hipótese de denúncias contra Governadores de Estado ou do Distrito Federal, cuja admissibilidade é apreciada pelo Poder Legislativo respectivo.

A sistemática criada pelo anteprojeto impede que os Presidentes das Casas Legislativas detenham indefinidamente o andamento das denúncias, cuja tramitação poderá ser imposta por meio dos recursos apropriados. Eles também não terão mais a prerrogativa de desencadear um processo de *impeachment* de forma solitária, uma vez que as suas decisões terão de passar antes pelo crivo das Mesas, colegiados, que, em geral, espelham proporcionalmente a composição do Plenário.

Tais colegiados, por sua vez, ou determinarão a remessa da denúncia para a comissão especial de instrução ou para o arquivo. Caso não tome nenhuma decisão, a maioria dos membros da Casa poderá levar a deliberação ao Plenário.

Admitida a denúncia pela Mesa ou pelo Plenário, será ela encaminhada a uma comissão especial para que se manifeste quanto ao seu prosseguimento. Essa comissão será formada por indicação dos líderes e atenderá, tanto quanto possível, à proporcionalidade partidária, nos termos do disposto na Constituição Federal, bem como no julgamento da ADPF 378.

E, tendo em conta a decisão do Supremo Tribunal Federal nessa ação direta, no sentido de que não caberia eleição dos membros da comissão, os quais, ao revés, deveriam ser indicados pelas lideranças partidárias, o anteprojeto estabelece que, uma assim vez escolhidos, não podem mais ser substituídos, de maneira a assegurar a atuação independente dos membros do colegiado.

A instrução no âmbito da comissão especial nessa fase de admissibilidade é minimalista, para permitir que o Plenário delibere com a maior amplitude possível acerca da autorização para abertura do processo. Por isso, nessa fase, não são cabíveis perícias nem a oitiva de testemunhas indicadas pelos membros da comissão, providências essas reservadas às fases posteriores.

Algumas regras elementares relativas ao exercício do direito de defesa surgem nesse ponto. Desde a previsão do patrocínio jurídico pelas procuradorias jurídicas oficiais, passando pela oportunidade de manifestação prévia dos acusados, até a hipótese de designação de advogado *ad hoc* para atuar caso o advogado constituído deixe de comparecer a algum ato do processo.

A comissão especial, durante a fase de admissibilidade, terá o prazo de vinte dias úteis para oferecer seu parecer quanto ao prosseguimento do processo, podendo inclusive opinar – sempre por maioria simples – pelo recebimento apenas parcial da denúncia, quando forem múltiplos os fatos narrados na peça inicial. O anteprojeto de lei prevê o oferecimento de voto em separado dos membros da comissão caso não concordem com as conclusões da maioria.

Encerrados os trabalhos da comissão especial nessa primeira fase, o parecer por ela elaborado será encaminhado à deliberação do Plenário, para que este autorize, ou não, a abertura do processo.

7. Da sessão plenária para a abertura do processo

A partir do art. 36, o anteprojeto regula os trabalhos da sessão plenária que autorizará, ou não, a abertura do processo e o faz, inclusive, garantindo amplamente o uso da palavra às partes. Esta é franqueada particularmente à defesa, à qual é garantida a prerrogativa de falar após a acusação, como também depois dos parlamentares, encerradas as discussões. Aqui,

como alhures, buscou-se garantir, tanto quanto possível, o amplo exercício do direito constitucional de defesa.

A votação que sucede os debates define se o processo de *impeachment* será levado adiante ou trancado. Trata-se de um juízo preliminar de procedência da denúncia, de natureza discricionária, inerente às avaliações políticas, conforme esclarece o art. 20, § 2º, do anteprojeto.

Uma vez autorizada a abertura do processo, a autoridade será afastada do cargo. Caso contrário, a denúncia será arquivada. Essa decisão é tomada por maioria simples do órgão competente para julgamento.

Particularidade digna de nota é que, na hipótese de a denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente ou o Vice-Presidente da República, ou os seus Ministros ou os Comandantes das Forças Armadas, quando cometidos em conexão com os primeiros, segundo a Constituição, antes do exame de admissibilidade realizado pelo Senado Federal, deverá haver prévia autorização da Câmara dos Deputados, tomada por dois terços dos votos dos parlamentares que a integram. Ressalte-se que foi exatamente esse o rito definido pelo Supremo Tribunal Federal, e aplicado pelas Casas Legislativas, tanto no processo de impedimento presidencial de 1992 quanto no de 2016.

Melhor esclarecendo: a Câmara autoriza, pelo voto de dois terços de seus membros, que o Senado abra o processo. Este proferirá um novo juízo de admissibilidade, nos moldes daquele exercido nos casos de competência originária do próprio Senado, relativamente aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República, ao Advogado-Geral da União e aos membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Uma vez admitida a denúncia pelo Senado, inicia-se o processo propriamente dito com o afastamento da autoridade denunciada do cargo, observadas as especificidades concernentes ao Presidente e ao Vice-Presidente da República, disciplinadas nos arts. 40 a 44 do anteprojeto.

O art. 46 e seguintes tratam, de forma mais específica da tramitação do processo no Senado, pois a Câmara dos Deputados, de acordo com o desenho constitucional pós-1988, já não mais processa nem julga a autoridade denunciada.

Importante destacar que o processo é instaurado e conduzido por um magistrado togado, que será, conforme a situação, ou o Presidente do Supremo Tribunal Federal ou o Presidente do Tribunal de Justiça local.

8. Do afastamento da autoridade processada

A partir da instauração do processo, como visto, a autoridade será afastada do cargo. A partir desse momento processual é que se terá uma acusação claramente delimitada. É também a partir deste ponto que o anteprojeto se refere à autoridade não mais como “denunciada”, mas como “acusada”, nos termos do art. 46, *caput* e § 1º, do anteprojeto.

O art. 47 prevê alguns direitos que a autoridade afastada deverá manter. Nesse aspecto o anteprojeto diverge frontalmente da Lei nº 1.079/1950, que adotou uma postura claramente contrária ao princípio da presunção da inocência, determinando, por exemplo, a redução da remuneração da autoridade afastada do cargo.

Afigura-se inconstitucional a redução da remuneração da autoridade acusada, sobretudo tendo em conta que o seu afastamento, durante o processo, durará no máximo 180 dias. Por essa razão, o anteprojeto prevê a manutenção dessa verba, do amparo à saúde, da segurança institucional e do uso da residência oficial ao longo desse período. Tais prerrogativas - que não podem ser afastados por uma mera decisão cautelar - deixarão de ser usufruídas pela autoridade caso seja definitivamente condenada.

9. Da presidência do processo por magistrado

Os arts. 48 e 49 regulam as situações em que o processo é presidido por um magistrado togado, estranho à Casa Legislativa competente para realizar o julgamento da autoridade acusada da prática de crime de responsabilidade. Prevê, por exemplo, que o Presidente do STF dirigirá as sessões na hipótese de o processo tramitar no Senado, desempenhando tal atribuição o Presidente do Tribunal de Justiça local, quando o julgamento ocorrer na Assembleia Legislativa ou na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Além dessas disposições, o anteprojeto estabelece que o magistrado poderá convocar sessões com prioridade sobre a pauta legislativa ordinária, de modo a garantir que o julgamento chegue a bom termo, sem interferências indevidas. Ele também terá a competência de designar atribuições aos servidores da Casa Legislativa, inclusive para nomear um deles para exercer a função de escrivão do processo.

10. Das provas admissíveis

Os arts. 50 a 56 disciplinam a produção de provas na fase de instrução e defesa. Nesse momento processual já será cabível a produção de prova pericial e testemunhal por iniciativa dos membros da comissão especial, quando referidas em outros depoimentos colhidos. O anteprojeto estabelece ainda que as autoridades competentes terão de fornecer dados e documentos necessários à instrução do processo.

Também nessa fase o anteprojeto previu que as testemunhas de defesa serão ouvidas depois das testemunhas de acusação e, mais, que o acusado poderá exercer a sua autodefesa como último ato da instrução. Na sequência, dar-se-á a apresentação de alegações finais, antes do parecer da comissão especial no tocante ao mérito das acusações.

11. Da pronúncia do acusado

A seguir, surge outra sensível diferença entre as disposições do anteprojeto e as da Lei nº 1.079, a saber: a pronúncia do acusado. Sim, porque a Lei nº 1.079/1950, anterior à Constituição de 1988, atribuía à Câmara dos Deputados a competência para exercer o juízo de pronúncia do Presidente e Vice-Presidente da República no caso da prática de crime de responsabilidade. A nova Carta Política, porém, outorgou ao Senado a competência para processar tais autoridades, transferindo também a essa Casa Legislativa a atribuição de pronunciá-las.

Nos *impeachments* de 1992 e de 2016, foi o Plenário do Senado que pronunciou os Presidentes acusados. Ocorre que, no processo penal brasileiro, a pronúncia, como regra, é proferida por autoridade judicial diversa daquela competente para o julgamento. Em nossa sistemática processual penal, é o juiz singular que exerce o juízo de pronúncia do réu, quando o julgamento ocorre no tribunal do júri.

O anteprojeto segue a mesma lógica, atribuindo tal juízo à comissão especial, cujo parecer opinará pela pronúncia ou impronúncia do denunciado. Assim, subtrai-se uma sessão plenária do *iter* procedimental, já em si bastante complexo, sem comprometer o direito de defesa, nem a duração do processo. Essa é a razão pela qual, como registrado, permite-se, no âmbito da comissão especial, o destaque, para votação em separado, de algumas das condutas que integram a exordial acusatória.

Destarte, se o denunciado for pronunciado, o processo vai a Plenário para julgamento, se for impronunciado, será ele arquivado, salvo se houver recurso ao Plenário. Melhor explicando: o processo por crime de responsabilidade que tramita perante o Poder Legislativo

passa duas vezes pelo Plenário: uma para autorização da abertura do processo e outra para julgamento definitivo, sem excluir a passagem prévia dos autos pela Câmara dos Deputados quando os denunciados são o Presidente ou Vice-Presidente da República.

A partir do art. 59, o anteprojeto dispõe sobre a fase final do julgamento, estabelecendo datas e prazos para as intimações, regras concernentes ao uso da palavra pelas partes e pelos julgadores, como também relativas à arguição do acusado e aos impedimentos dos julgadores.

12. Das sanções aplicáveis

O art. 67 define o quesito que estabelece a principal sanção a ser imposta ao acusado pelos parlamentares, com uma relevante inovação. De acordo com a Lei nº 1079/1950, o Presidente da sessão, antes do julgamento, formula a seguinte questão: “Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?”. O anteprojeto, todavia, para abranger acusados de qualquer gênero, numa linguagem mais atual, propõe outra indagação, a saber: “Cometeu a autoridade acusada o crime que lhe é imputado e deve ser condenada à perda do cargo?”

Na sequência, o art. 68 determina a formulação de outro quesito, caso a autoridade tenha sido condenada à perda do cargo por dois terços dos votos dos senadores. Esta questão destina-se à fixação da sanção complementar de inabilitação para o exercício de cargos públicos, inclusive o prazo de sua vigência, em atenção aos princípios constitucionais da individualização da pena, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Nessa linha, o § 1º do referido dispositivo dispõe que a dosimetria dessa sanção complementar será estabelecida “levando-se em consideração os antecedentes, a personalidade e a conduta social do acusado, bem assim os motivos, as circunstâncias e as consequências do crime de responsabilidade”.

A cisão destas duas penalidades não deve causar nenhuma estranheza, até porque sempre foi praticada nos *impeachments* precedentes. Vejamos: quatro foram os impedimentos de Presidentes da República decididos pelo Congresso Nacional, os de Café Filho e Carlos Luz, em 1955, o de Fernando Collor, em 1992, e o de Dilma Rousseff, em 2016. Em nenhum deles ocorreu a aplicação concomitante das duas sanções – perda do cargo e inabilitação para o exercício de cargos públicos.

Com efeito, os dois *impeachments* realizados em 1955, após o suicídio de Getúlio Vargas, tiveram por alvo o então Vice-Presidente da República e o Presidente da Câmara dos

Deputados. Consumados os afastamentos, assumiu a Chefia do Estado o Presidente do Senado, Nereu Ramos, que governou sob estado de sítio até a transmissão do cargo ao Presidente eleito, Juscelino Kubitschek.

Os impedimentos – que receberam esse nome, embora não se tenha atribuído formalmente nenhum crime de responsabilidade aos ocupantes da Presidência da República – deixaram de observar a já vigente Lei nº 1.079/1950, especialmente no tocante ao direito de defesa dos afastados.

Em ambos os casos, porém, foi aplicada a pena de perda do cargo, sem que os acusados tenham sido condenados à inabilitação para o exercício de funções públicas. Tanto é assim que, pouco tempo depois, Café Filho foi nomeado ministro do Tribunal de Contas da Guanabara e Carlos Luz seguiu no exercício do mandato de Deputado Federal.

O *impeachment* de 1992, por sua vez, desencadeado a partir de uma acusação da prática de crime de responsabilidade, seguiu, grosso modo, a Lei nº 1.079/1950, já sob a égide da Constituição de 1988, exigindo amplo esforço hermenêutico por parte do Supremo Tribunal Federal para compatibilizar o diploma legal vigente com a nova ordem constitucional. Nesse episódio, mesmo tendo Fernando Collor renunciado, *sponte própria*, ao mandato presidencial antes de consumado o julgamento, o Senado houve por bem aplicar-lhe a pena de inabilitação por oito anos.

Finalmente, no julgamento de 2016, Dilma Rousseff sofreu *impeachment* que lhe custou o cargo, mas os senadores deixaram de aplicar a sanção que a impediria de exercer cargos públicos, havendo ela, inclusive, concorrido nas eleições seguintes para o cargo de Senadora da República com o aval do Tribunal Superior Eleitoral, sem, contudo, lograr êxito.

Analizados os quatro episódios, verifica-se que, em três deles, aplicou-se somente a sanção de perda do cargo e, naquele que envolveu Fernando Collor, impôs-se apenas a pena de inabilitação, ficando, destarte, consagrada, na prática parlamentar, a separação entre as duas penalidades.

Ademais, vê-se que o parágrafo único do art. 55 da atual Constituição dispõe expressamente que a condenação se limita “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.

Essa dicção constitucional, bem interpretada, simplesmente estabelece um limite máximo, um teto, à pretensão punitiva, sem exigir que ambas as penas sejam aplicadas de forma obrigatória e concomitante, admitindo, em consequência, que o órgão julgador estabeleça a dosimetria da sanção mais adequada para reprimir e prevenir o crime de

responsabilidade, com a observância, conforme anotado anteriormente, do princípio de individualização da pena.

Tal limitação constitucional também tem o escopo de impedir a aplicação de outras penas, sobretudo de natureza cruel ou infamante, afastando, desde logo, aquelas que impliquem a perda de bens, o exílio ou a deportação, expressamente vedadas no art. 68, § 2º, do anteprojeto.

13. Das demais disposições

O Capítulo VI do Título III traz normas especiais sobre o processo de impedimento por crime de responsabilidade perante as Assembleias Legislativas estaduais e a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Nesses casos, o julgamento não é realizado por todos os parlamentares, mas por um tribunal misto, composto por seis deputados e seis desembargadores, sob a direção do Presidente do Tribunal de Justiça, que não tem direito a voto.

Essa solução já era prevista na Lei nº 1.079/1950 e foi, inclusive, aplicada em alguns casos recentes de *impeachment* de governadores. O anteprojeto ajustou o número de integrantes desse órgão julgador, ampliando-o de dez para doze, a fim de facilitar o cálculo dos dois terços de votos necessários para condenação, já que a antiga previsão resultava em uma fração.

Os seis deputados serão eleitos e os seis desembargadores sorteados entre os membros da corte especial do tribunal, quando existente. Essa definição deverá ocorrer nos cinco dias úteis que se seguirem à autorização para abertura do processo.

O art. 74 e seguintes regulamentam a tramitação dos processos por crime de responsabilidade perante o Poder Judiciário. Nesse caso, o anteprojeto adotou, como regra geral, as disposições da Lei nº 8.038/1990, que regula os processos criminais de competência originária dos tribunais superiores, cuja interpretação já se encontra, de longa data, consolidada na doutrina e na jurisprudência.

Por derradeiro, o art. 79 e seguintes dispõem sobre aplicação supletiva e subsidiária de outros diplomas normativos como o Código de Processo Penal e o Código de Processo Civil, bem como os regimentos internos dos tribunais e das Casas Legislativas, estabelecendo ainda, como é de praxe, a cláusula de vigência da nova Lei e de revogação da antiga.

14. Dos agradecimentos

Manifestando a esperança de que a presente Exposição de Motivos, embora concisa, seja suficientemente explicativa, os integrantes da Comissão desejam registrar a sua grande honra e satisfação em poder colaborar com o Congresso Nacional para a atualização da Lei que dispõe sobre os crimes de responsabilidade e seu julgamento, agradecendo, em particular, ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, pelo prestigioso convite que lhes formulou para participarem dessa relevantíssima missão. Não poderiam deixar de estender também os seus sinceros agradecimentos aos competentes servidores da Casa que, com incansável dedicação, contribuíram para a exitosa conclusão dos trabalhos.

Brasília, 16 de dezembro de 2022.

A Comissão