



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**



**DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE N. 1/2015**

**Volume 13**

**AUTUAÇÃO**

Aos quinze dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezesseis, em Brasília, Distrito Federal, no Gabinete da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, autuo os documentos que se seguem, referentes à **Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015**, apresentada por Hélio Pereira Bicudo, Miguel reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Roussef, **em continuação ao volume número 12**. E, para constar, eu, .....  
Sílvio Avelino da Silva,  
Secretário-Geral da Mesa, lavro e subscrevo a presente autuação.



Supremo Tribunal Federal  
01/02/2016 17:36 0002551



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Excelentíssimo Senhor Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**<sup>1</sup>  
Supremo Tribunal Federal



*"Há mais coragem em ser justo, parecendo ser injusto, do que ser injusto para salvar as aparências da justiça" – Piero Calamandrei*

**ADPF n. 378-DF**

A **MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, nos autos da **AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL** em referência, proposta pelo **Partido Comunista do Brasil – PC do B**, neste ato representada por advogado especialmente designado<sup>2</sup> (**doc. 1**) e também por Advogado da União designado *ad hoc* pela Portaria n. 358/2015 do Advogado-Geral da União e ato da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados (**doc. 2**), com os poderes atribuídos pela Lei Complementar n. 73/1993, vem, com fundamento nos arts. 535, I e II, CPC e 337, RI/STF, opor **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO** ao v. acórdão (ainda pendente de lavratura e publicação) que julgou desde logo a pretensão posta, no mérito, acolhendo-a parcialmente, com fundamento no que se segue.

**TEMPESTIVIDADE e CABIMENTO**

Certo é que qualquer recurso deve ser apresentado somente após a intimação da decisão, a teor do art. 242, CPC. É igualmente certo, por outro lado, que a atual jurisprudência dessa Suprema Corte passou a considerar tempestivo o recurso interposto **antes** da publicação da decisão, **desde que a**

<sup>1</sup> Art. 337, § 2º, RI/STF.

<sup>2</sup> Por decisão da Presidência, *ad referendum* da Mesa Diretora, o servidor e advogado **Renato Oliveira Ramos**, OAB-DF 20.562, foi designado para a prática de todo e qualquer ato necessário à plena defesa das prerrogativas da Câmara dos Deputados no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378, conforme documento entregue à Ilustre Secretária do Pleno no dia do julgamento, juntado novamente nesta oportunidade.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

parte tenha conhecimento dos seus fundamentos e desde que o recurso apresentado tenha pertinência temática com o que restou decidido. Isso se deu em março/2015, quando do julgamento pelo Plenário desta Corte do AI n. 703.269-MG, relator o Ministro LUIZ FUX, cujo acórdão recebeu a seguinte ementa, no que interessa:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. INTERPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ANTES DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO. EXTEMPORANEIDADE. INSTRUMENTALISMO PROCESSUAL. PRECLUSÃO IMPRÓPRIA PARA PREJUDICAR A PARTE QUE CONTRIBUI PARA A CELERIDADE PROCESSUAL. BOA-FÉ EXIGIDA DO ESTADO-JUIZ. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. A extemporaneidade não se verifica com a interposição de recurso antes do termo a quo e consequentemente não gera a ausência de preenchimento de requisito de admissibilidade da tempestividade.

2. O princípio da instrumentalidade do Direito Processual reclama a necessidade de interpretar os seus institutos sempre do modo mais favorável ao acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CRFB) e à efetividade dos direitos materiais (OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo valorativo no confronto com o formalismo excessivo. In: Revista de Processo, São Paulo: RT, n.º 137, p. 7-31, 2006; DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Efetividade do Processo e Técnica Processual. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010).

3. As preclusões se destinam a permitir o regular e célere desenvolvimento do feito, não sendo possível penalizar a parte que age de boa-fé e contribui para o progresso da marcha processual com o não conhecimento do recurso por ela interposto antecipadamente, em decorrência de purismo formal injustificado.

4.5.6. (...)”.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Na oportunidade desse julgamento, o ministro RICARDO LEWANDOWSKI, em. Presidente, manifestou preocupação quanto aos casos em que os embargos são apresentados antes da publicação do acórdão e não guardam relação com a decisão questionada. Salientou S.Exa. que se a parte não conhece o acórdão, não pode embargar de modo genérico, sem atacar os pontos específicos. Da sua manifestação, a propósito, colhe-se a seguinte passagem:

*“Pois é, aí, a parte não conhece o acórdão, mas entra com embargos de declaração genérico, abstrato, simplesmente para ganhar tempo ou para impugnar sem atacar os pontos específicos do acórdão embargado.*

*E, aí, nós temos entendido sistematicamente, pelo menos, até o momento, que, se os embargos protocolados antes da publicação do acórdão embargado ou embargável, nós o consideramos intempestivo. Essa tem sido a posição”.*

O Ministro ROBERTO BARROSO, nessa mesma linha, também ao aderir a esse novo posicionamento, foi expresso ao distinguir as hipóteses em que a parte apresenta embargos de declaração antes da publicação do acórdão com nítido espírito emulatório ou procrastinatório daquele que apresenta o recurso com fundamentos coerentes com o que restou decidido. A Ministra ROSA WEBER ilustrou a questão, inclusive, apontando os casos em que o advogado assiste ao julgamento, aos debates, e já tem condições de apresentar o recurso antes mesmo da própria lavratura formal do acórdão.

É disso que cuida a presente hipótese. Tratou-se de julgamento relevantíssimo, público, gravado e transmitido pela TV Justiça, objeto de várias matérias jornalísticas e entrevistas, já tendo sido, inclusive, disponibilizado os votos vencedor (Ministro ROBERTO BARROSO) e vencido (Ministro EDSON FACHIN). Além disso, a ora EMBARGANTE procedeu à degravação das duas sessões de julgamento (**doc. 3**), o que lhe possibilitou





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

analisar com ainda mais precisão os fundamentos da decisão e os respectivos debates.

A própria ata de julgamento é exaustiva quanto ao que restou decidido, como bem registrou o em. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI em audiência pública<sup>3</sup> com o Presidente da Câmara dos Deputados, ocasião em que S. Exa. entregou ao Deputado, em mãos, a ata de julgamento e os votos já disponibilizados.

Não se trata, portanto, de embargos genéricos, meramente procrastinatórios e emulatórios. Trata-se, isso sim, de embargos relevantíssimos, que guardam relação direta com o que restou decidido por essa Corte, sendo certo, ademais, que os fundamentos adotados para as questões abordadas nestes embargos de declaração são perfeitamente aferíveis pela leitura dos votos disponibilizados e dos debates ocorridos.

Ainda sobre a questão da tempestividade, acrescenta-se que o Superior Tribunal de Justiça, órgão judicial máximo para as questões infraconstitucionais, também já alterou seu posicionamento<sup>4</sup> quanto ao tema, por seu órgão especial, para admitir a interposição de recurso antes da publicação do acórdão. Esse avanço, ademais, foi adotado pelo novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), que passa a vigorar em março deste ano, em seu art. 218, § 4º, segundo o qual *será considerado tempestivo o ato praticado antes do termo inicial do prazo*.

<sup>3</sup> Em 23/12/2015, houve um encontro aberto aos jornalistas entre o Ministro LEWANDOWSKI e o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado EDUARDO CUNHA, amplamente divulgado pela imprensa.

<sup>4</sup> AgRg/EREsp n. 492.461-MG, Corte Especial, relator para acórdão a Ministra ELIANA CALMON, DJ 23/10/2006, assim ementado: PROCESSO CIVIL - RECURSO - TEMPESTIVIDADE - MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de considerar intempestivo o recurso interposto antes da publicação da decisão no veículo oficial. 2. Entendimento que é revisto nesta oportunidade, diante da atual sistemática de publicidade das decisões, monocráticas ou colegiadas, divulgadas por meio eletrônico. 3. Alteração jurisprudencial que se amolda à modernização da sistemática da publicação via INTERNET. 4. Agravo regimental provido



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

É importante registrar que a interposição desde logo dos embargos de declaração se justifica porque a matéria decidida é inédita, relevantíssima do ponto de vista institucional, e acarretou uma guinada na jurisprudência dessa Corte quanto à intervenção em matéria *interna corporis* de outro Poder da República. A decisão proferida tem gerado inúmeras interpretações divergentes, contraditórias e obscuras, a ponto até mesmo de impedir o regular funcionamento da Câmara dos Deputados nos próximos meses.

Nunca na história do Supremo Tribunal Federal se decidiu por uma intervenção tão profunda no funcionamento interno da Câmara dos Deputados, restringindo, inclusive, o direito dos parlamentares.

A decisão proferida, na verdade, não tem gerado controvérsias apenas em relação ao processo de *impeachment* que se encontra em andamento na Câmara dos Deputados e foi a causa para o ajuizamento desta ação de descumprimento de preceito fundamental, mas também -- o que é pior -- em relação a todo o funcionamento da Casa, especialmente quanto à composição das suas comissões permanentes e temporárias (que deverá ocorrer em fevereiro próximo), eleição da Mesa Diretora da Câmara e das próprias comissões, possibilidade de chapa avulsa em outras eleições, utilização do voto secreto em outras “eleições”, ao próprio conceito de “eleição”, entre outras questões.

Por tudo isso, a Câmara dos Deputados suplica a essa Suprema Corte que receba e decida estes embargos de declaração o quanto antes, a fim de que todos esses pontos contraditórios, omissos e obscuros sejam resolvidos imediatamente, independentemente da publicação do acórdão -- já, insista-se, conhecido por todos.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Estes embargos, é bom que se diga, não interessam pessoalmente ao atual Presidente da Câmara dos Deputados<sup>5</sup> ou a esta ou aquela força política, como insiste a imprensa em dizer. Cuida-se, sem dúvida alguma, de questão institucional das mais graves, envolvendo o prestígio e as prerrogativas de um dos Poderes da República, incluindo a defesa da liberdade da Câmara dos Deputados em praticar seus atos internos, sem interferência do Poder Judiciário. Ora, **não se pode desconsiderar que as pessoas passam, mas as instituições ficam!**

Superada a questão da tempestividade, destaca-se também que não há qualquer intenção de rediscutir, por si só, a matéria decidida por essa Corte. Na verdade, na perspectiva da Câmara dos Deputados a decisão proferida incorre em graves vícios (omissão, contradição e obscuridade), além de ter partido de premissas absolutamente equivocadas, sabido que **os embargos declaratórios também constituem o meio apto para a correção de premissa inexistente** na qual se tenha baseado a decisão recorrida, como entende a Suprema Corte, de que são exemplos os seguintes julgados:

*"Embargos declaratórios: admissibilidade e efeitos. Os embargos declaratórios são admissíveis para a correção de premissa equivocada de que haja partido a decisão embargada, atribuindo-se-lhes efeito modificativo quando tal premissa seja influente no resultado do julgamento." (RE 197.169/SP, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ de 31/10/1997).*

*"Recurso extraordinário. Embargos de Declaração. 2. Efeito infringente ou modificativo do julgado. 3. Premissa equivocada capaz de alterar o julgado (EDRE nº 197.169/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, D.J. de 9.9.1997). 4. Distinção entre "obiter dictum e ratio*

<sup>5</sup> Não é demais lembrar que o Presidente da Câmara dos Deputados tem como competência regimental a de zelar *pelo prestígio e decoro da Câmara, bem como pela dignidade e respeito às prerrogativas constitucionais de seus membros, em todo o território nacional, além de cumprir e fazer cumprir o Regimento* (artigo 17, VI, g e p do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*decidendi" 5. Prevalência da lei federal superveniente, que altera o padrão monetário e fixa nova política salarial, em face de cláusula de acordo coletivo fixada sobre a matéria. 6. Embargos de declaração interpostos por SINPER acolhidos. 7. Embargos de declaração interpostos por SINDIQUÍMICA rejeitados. (RE 194662 ED/BA, Relator Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJ de 21/03/2003).*

A propósito, é bastante lúcido o voto lavrado pelo em. Min. GILMAR MENDES nesse último caso, de cujo acórdão extrai-se o seguinte trecho, a dispensar maiores acréscimos:

*"O objetivo desse recurso é o **aperfeiçoamento do pronunciamento judicial**, seja para esclarecê-lo ou para completá-lo, com a eliminação de contradição, obscuridade ou omissão. No entanto, por vezes, visa reformar ou invalidar a decisão, **pela ocorrência de manifesto equívoco**. Nessa hipótese é que se tem admitido o efeito infringente ou modificativo do julgado, por não haver, no sistema legal, previsão de outro recurso para a **correção de eventual erro cometido**. A única ressalva que fazem a doutrina e a jurisprudência, em tais casos, é quanto à observância do contraditório."*

O Ministro MARCO AURÉLIO, com a sua habitual precisão, sempre defendeu que os embargos de declaração não consubstanciam crítica pura e simples ao ofício judicante, **mas lhe servem ao aprimoramento**, devendo o órgão apreciá-los com espírito de compreensão, por consubstanciarem verdadeira contribuição da parte em prol do devido processo legal, havendo, inclusive, a possibilidade de extrapolação do âmbito normal da eficácia dos embargos quando, utilizados para sanar omissões, contradições, obscuridades ou equívocos manifestos, implicando em modificação do que restou decidido no julgamento embargado<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Precedentes: AI (Ag-Edcl) 163.047, relator MINISTRO MARCO AURÉLIO; RE (Edcl) 207.928, relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE. Doutrina: "Nada impede, pois, que a petição de embargos inclua pedido de feição 'infringente' – mas o pedido primário do embargante há de ser, obrigatoriamente, o de remoção de algum dos defeitos tratados no citado artigo; só como imperativa decorrência lógica dessa correção poderá sobrevir o provimento do pedido secundário de modificação" (FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *Embargos de declaração: importância e necessidade de sua reabilitação in*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A par da relevância da questão decidida, impende relembrar que se trata de acórdão proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, contra o qual não cabe mais nenhum outro recurso além dos declaratórios, que, em regra, não possuem natureza infringente. Também por esta razão, portanto, a sua análise merece maior atenção.

Nessa linha de raciocínio, como decidido por este Plenário quando do julgamento dos embargos de declaração opostos na AP 516-DF, relator o Ministro AYRES BRITO, *“os efeitos infringentes ou modificativos dos embargos não encontram disposição expressa legal, mercê de os tribunais procederem à infringência com fundamento em excertos doutrinários e jurisprudenciais. Assim, contudo, **não ocorre no âmbito do Supremo Tribunal Federal**, dado que o Regimento Interno desta Corte, editado em face da autorização constitucional então vigente (Constituição Federal de 1967), expressamente dispõe no artigo 338 que, ‘se os embargos forem recebidos, a nova decisão se limitará a corrigir a inexatidão, ou a sanar a obscuridade, dúvida, omissão ou contradição, **salvo se algum outro aspecto da causa tiver de ser apreciado como consequência necessária**’.* Admite-se, por conseguinte, a interposição de declaratórios contra julgados desta Corte em face da disposição contida na legislação especial que rege os processos e os procedimentos no âmbito do Supremo, **mormente no que respeita ao caráter integrativo, e, a fortiori, também embargos com efeitos modificativos**, o que significa não ser possível tomar como definitiva a decisão proferida pelo Plenário do Supremo, se o acórdão não transitou em julgado”.

Por tudo isso, requer a Câmara dos Deputados o conhecimento de seus embargos de declaração, impondo-se o seu julgamento imediatamente, **mesmo antes da publicação do acórdão**, com a análise

---

Meios de impugnação ao julgado cível: estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira. FABRÍCIO, Adroaldo Furtado (Coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 60).



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

cuidadosa dos temas aqui expostos, afastando os vícios apontados, além de corrigir as premissas equivocadas que fundamentaram a decisão, especialmente (a) quanto à impossibilidade de haver **chapa avulsa** na composição da comissão do *impeachment*, por ser -- segundo a decisão embargada -- da responsabilidade dos respectivos líderes partidários a indicação de seus membros; (b) quanto à obrigatoriedade de a “eleição” (na verdade, nos termos do que restou decidido por esta Suprema Corte, uma mera “confirmação” pelo Plenário da Câmara dos Deputados dos parlamentares indicados pelas respectivas lideranças partidárias) ser por **voto aberto**, e, finalmente, (c) quanto ao real **papel do Senado Federal** quando do recebimento da “decisão” tomada pela Câmara dos Deputados autorizando a abertura do processo de *impeachment*.

Caso, no entanto, não se entenda possível o julgamento desde logo deste recurso ou mesmo que sua interposição tenha sido prematura, a Câmara dos Deputados ressalva seu direito de **reiterar/ratificar** os seus termos, após a respectiva publicação do acórdão, evitando-se, assim, eventuais alegações de intempestividade e de preclusão.

### **CHAPA AVULSA**

#### **CONTRADIÇÃO e PREMISSA EQUIVOCADA**

No ponto, o voto vencedor do em. Ministro ROBERTO BARROSO considerou que a expressão “eleita” prevista no art. 19 da Lei n. 1.079/50 significaria “escolhida”, *de maneira que a formação da comissão de impeachment seguiria, por completo, o regramento padrão do RI/CD*. Por essa razão, entendeu aplicáveis à Comissão de *impeachment* os dispositivos gerais do RI/CD que tratam da composição de outras comissões da Casa, os quais delegam ao respectivo líder partidário a indicação de seus membros (arts. 10, VI,



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

26, 28 e 33, §1º). Sob outra vertente, argumentou S.Exa. que como a *representação proporcional é do partido ou do bloco parlamentar, os nomes do partido não podem ser escolhidos heteronomamente, de fora para dentro, em violação à autonomia partidária*, salvo quanto à escolha da Mesa das Casas Legislativas, cuja exceção foi expressamente consignada pela Constituição (art. 57, §4º). Mais adiante, por adotar como linha mestra em todo o seu voto o princípio da segurança jurídica, tendo como paradigma o rito aplicado no caso *Collor*, entendeu que *os nomes indicados pelos líderes* deveriam ser ratificados pelo Plenário como ocorrera naquela ocasião. Em suma, ao dar interpretação sistemática ao art. 19 da Lei n. 1.079/50 com o RI/CD, **afastou a possibilidade de candidaturas avulsas para a formação da Comissão Especial, limitando a atuação do Plenário da Câmara, tal como no caso Collor, a confirmar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos.**

Com todo o respeito, os fundamentos adotados para decidir essa questão da *chapa avulsa* são contraditórios<sup>7</sup> e ainda partem de uma premissa absolutamente equivocada<sup>8</sup>, acarretando dificuldades intransponíveis para o regular curso do processo de *impeachment*, sem contar que representou -- como dito -- uma preocupante e inédita guinada na jurisprudência dessa Corte quanto à (im)possibilidade de haver intervenção do Poder Judiciário em assuntos internos de outro Poder da República<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> "A **contradição** há de ser entre enunciados do acórdão, mesmo se o enunciado é de fundamento e outro é de conclusão, ou entre a ementa e o acórdão, ou entre o que vitoriosamente se decidira na votação e o teor do acórdão, discordância cuja existência se pode provar com os votos vencedores, ou a ata, ou outros dados." (Pontes de Miranda, in *Comentários ao Código de Processo Civil*, Tomo VII, 3ª edição, Forense, 1999, pág. 322). Ou seja, a **contradição** verifica-se quando, no contexto do *decisum*, estão contidas proposições inconciliáveis entre si, dificultando-lhe a interpretação e a compreensão. Vale dizer, a **contradição** que rende ensejo à oposição de **embargos de declaração** é aquela interna ao julgado, como no caso.

<sup>8</sup> Como registrado no capítulo anterior, "os **embargos declaratórios** são admissíveis para a **correção de premissa equivocada** de que haja partido a decisão embargada, atribuindo-se-lhes efeito modificativo quando tal premissa seja influente no resultado do julgamento" (RE 197.169/SP, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ de 31/10/1997).

<sup>9</sup> Vale lembrar a clássica frase de Rui Barbosa: **A pior ditadura é a do Poder Judiciário. Contra ela, não há a quem recorrer.**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A primeira contradição está no fato de que o voto vencedor considerou constitucional o art. 38<sup>10</sup> da Lei n. 1.079/50 e, portanto, aplicável o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (e do Senado Federal) ao processo de *impeachment* para as questões *interna corporis* do Poder Legislativo, mas, mesmo assim, deixou de aplicar os dispositivos regimentais que tratam justamente de “comissão **eleita**”, optando, equivocadamente, por aplicar ***analogicamente*** dispositivos gerais e genéricos, que dizem respeito a comissões específicas, distintas completamente da Comissão Especial do *impeachment*, **cujos membros não são eleitos e sim indicados, e, por isso, não possuem “mandato” e podem ser substituídos a qualquer tempo.**

Como sabido, a analogia consiste em um método de interpretação jurídica que é utilizado quando, diante da ausência de previsão específica em lei, se aplica uma disposição legal que regula casos **idênticos, semelhantes**, ao da controvérsia. No caso, **a analogia foi aplicada em hipóteses absolutamente distintas, mesmo havendo situação mais assemelhada no RI/CD em relação à composição da Comissão Especial do impeachment.**

Explica-se.

O artigo 22 do RI/CD dispõe que as comissões da Câmara são permanentes<sup>11</sup> e temporárias<sup>12</sup>. As comissões permanentes estão

<sup>10</sup> Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

<sup>11</sup> Art. 22. As Comissões Câmara são: I – Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, copartícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação.

<sup>12</sup> Art. 22. As Comissões da Câmara são: II – Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado o prazo de duração.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

relacionadas no art. 32<sup>13</sup> do RI/CD. As comissões temporárias, por sua vez, segundo o art. 33 do RI/CD, são as especiais, de inquérito e externas, assim definidas pelos artigos 34, 35 e 38 do RI/CD, respectivamente:

**“Art. 34. As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre: I – proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI; II – proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada”.**

**“Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento”.**

**“Art. 38. As Comissões Externas poderão ser instituídas pelo Presidente da Câmara de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado, para cumprir missão temporária autorizada, sujeitas à deliberação do Plenário quando importarem ônus para a Casa”.**

Em nenhuma delas, permanentes ou temporários, enquadra-se a Comissão do *impeachment*, que, como se verá mais adiante, possui regimento próprio.

<sup>13</sup> Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Comissão de Defesa do Consumidor, Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, Comissão de Desenvolvimento Urbano, Comissão de Direitos Humanos e Minorias, Comissão de Educação, Comissão de Finanças e Tributação, Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, Comissão de Legislação Participativa, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Comissão de Minas e Energia, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Comissão de Seguridade Social e Família, Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Comissão de Turismo, Comissão de Viação e Transportes, Comissão de Cultura, Comissão do Esporte, Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**É oportuno o registro de que o só fato de a Comissão Especial do *impeachment* ser “temporária” do ponto de vista do prazo de seu funcionamento, não implica dizer, por óbvio, que se trata de uma comissão temporária na perspectiva do RI/CD e que, por isso, deveriam ser aplicadas as regras referentes a essas comissões.**

As comissões assim chamadas de temporárias pelo RI/CD, como visto, são apenas aquelas expressamente previstas no art. 33 do RI/CD em **rol taxativo**, especiais (para dar parecer sobre proposta de emenda à Constituição e projeto de código, assim como sobre proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões), de inquérito (investigação parlamentar) e as externas (cumprir missão temporária), cujos objetivos e finalidades, sem dúvida, não guardam qualquer relação, sequer minimamente, com a Comissão Especial do *impeachment*.

A equiparação dessas comissões, insista-se, apenas porque são “temporárias” do ponto de vista do tempo de seu funcionamento não têm o menor sentido, muito menos amparo jurídico, uma vez indiscutível que **as comissões temporárias previstas no RI/CD (art. 33) não são apenas exemplificativas, mas taxativas.**

**A Comissão do *impeachment* encontra-se disciplinada no Regimento da Câmara dos Deputados no capítulo destinado a “matérias sujeitas a disposições especiais” e tem regra expressa, prevista no art. 218, § 2º<sup>14</sup>, RI/CD, dispondo de que se trata de “comissão ELEITA”.** Portanto, desde logo, pode-se dizer que à Comissão do *impeachment* não devem ser

<sup>14</sup> Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

aplicar essas regras gerais das comissões, aí incluída a regra de composição por indicação do líder partidário.

**Devem ser aplicados, portanto, aí sim por uma correta analogia, os dispositivos regimentais que disciplinam as “eleições” nesses casos de “comissão eleita” -- que são os artigos 7º, I e 8º do RI/CD,** referentes à eleição da Mesa Diretora, que nada mais é do que uma **comissão** da Casa, **também eleita**, como previsto no art. 14 do RI/CD, a saber:

Art. 14. À Mesa, **na qualidade de Comissão Diretora**, incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara.

Tais dispositivos que disciplinam as eleições na casa autorizam expressamente a disputa e a existência de chapa avulsa, da mesma forma como deve ocorrer com a composição da Comissão Especial do *impeachment*, cujos membros, assim como da Comissão Diretora da Casa, são eleitos. A propósito, dispõem tais dispositivos regimentais:

*“Art. 7º A eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto e pelo sistema eletrônico, exigido maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências e formalidades:*

*I – registro, perante a Mesa, **individualmente ou por chapa**, de candidatos previamente escolhidos pelas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares”.*

*“Art. 8º. Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover, **sem prejuízo das candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas**, observadas as seguintes regras (...)”.*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como são “eleitos”, seus membros possuem “mandato” e não podem, assim, ser substituídos, diferentemente do que ocorrem com os membros das comissões gerais (permanentes e temporárias) da Câmara, que são nomeados por ato do Presidente, **não eleitos**, após designação dos respectivos líderes partidários, **e podem ser substituídos a qualquer tempo mediante simples ofício direcionado à Presidência da Câmara dos Deputados** -- à exceção do Presidente e Vice-Presidentes (Mesa Diretora) de todas essas comissões, que também são “eleitos”, por voto secreto, admitida a candidatura avulsa, e não podem ser substituídos<sup>15</sup>.

Veja-se o problema criado: como a maioria dessa Corte entendeu que a composição dessa Comissão Especial se dará por indicação dos respectivos líderes, diante da aplicação das regras referentes às comissões gerais, **serão também aplicáveis, por decorrência lógica, os mesmos dispositivos regimentais que autorizam a substituição, a qualquer tempo, dos parlamentares indicados por simples vontade da liderança partidária -- o que é manifestamente contrário à importância da Comissão Especial de impeachment, que não pode conviver com substituições e manipulações partidárias.**

Ou, em mais uma interpretação equivocada e sem qualquer respaldo jurídico, os membros da Comissão Especial, mesmo não eleitos, terão mandato e assim não poderão ser substituídos.

Essas questões certamente irão à discussão durante o desenrolar do processo de *impeachment* e decorrem diretamente do que restou decidido por essa Corte, que, portanto, deve ser resolvida desde logo,

<sup>15</sup> Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, no seguintes casos: (...) III – para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora, **do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporárias** (...)



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

especialmente diante do quadro atual de instabilidade política, com mudanças repentinas nas respectivas lideranças partidárias.

Sob outra vertente, é importante frisar em todos os outros casos previstos no RI/CD ou em Decretos-Legislativos que fazem referência ao termo “eleição”, sempre há a possibilidade de “disputa” (candidatura avulsa), de que são exemplos, **apenas**, as escolhas do representante da Câmara dos Deputados para integrar o CNMP/CNJ, de Ministro do TCU (Decreto-Legislativo n. 6/93), da Comissão Representativa (art. 224, RI/CD), dos cidadãos que integram o Conselho da República (art. 225, RI/CD), para a escolha de Presidente e Vice-Presidentes das comissões gerais (art. 39, RI/CD), para a escolha de Presidente e Relator da Comissão Especial do *impeachment* (art. 20 da Lei n. 1.079/50). Em todas essas hipóteses, justamente por se tratar de “eleição”, **há a possibilidade de alternativa na escolha (ou seja, chapa ou candidatura avulsa), e não simplesmente uma mera indicação dos respectivos líderes.**

As últimas eleições ocorridas na Câmara dos Deputados estão resumidas no documento anexo (**doc. 4**) e retratam com exatidão que em todas as eleições da Casa há a possibilidade de candidatura avulsa. Quando não houve outro candidato, a votação é apenas sim/não. Mas em todos esses casos houve e sempre há a possibilidade de candidaturas avulsas.

Se, no entanto, a partir de agora entender-se que “eleição” não se cuida de “eleição” propriamente dita, mas sim de “indicação”, todas as referências à “eleição” no RI/CD e nos Decretos-Legislativos poderão ser interpretadas como simples “indicação”, o que pode inviabilizar totalmente os casos previstos de “eleição”. **O próprio termo “eleger” previsto no art. 20<sup>16</sup> da**

<sup>16</sup> Art. 20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de **eleger** seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Lei n. 1.079/50, que diz respeito à eleição do Presidente e Relator da Comissão Especial do *impeachment*, poderá ser considerado como mera indicação e, diante da aplicação do regramento geral das comissões, como entendeu o voto do Ministro BARROSO, será do Presidente da Câmara essa prerrogativa.** Mais um motivo para considerar relevantes estes embargos.

O RI/CD como um todo é tão cuidadoso com a expressão “eleita” que quando se refere aos líderes partidários usa a expressão “escolha”<sup>17</sup>, e não “eleição”, justamente porque para a “escolha” do Líder não há obrigatoriedade de “eleição”, cabendo a cada partido decidir internamente a melhor forma de indicação, devendo, apenas, apresentar à Mesa da Câmara um documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes de bancada. O Partido pode optar por fazer um sorteio, eleição interna, rodízio, ou qualquer outra forma que determine a indicação do seu Líder. Para a Mesa da Câmara, prevalece o documento apresentado pelo partido, independentemente da forma pela qual houve essa “escolha”.

**Houve indubitavelmente uma verdadeira confusão entre membros eleitos e indicados.** Nas comissões gerais, os seus membros são indicados, enquanto o Presidente e os Vice-Presidentes são eleitos, com a possibilidade de candidatura avulsa, e, portanto, não podem ser substituídos, já que possuem “mandato”. Já na Comissão Especial do *impeachment*, seja quanto aos seus integrantes seja quanto a sua mesa diretora e relatoria (art. 20 da Lei n. 1.079/50), a forma de escolha é necessariamente por eleição, admitida a disputa e vedada a substituição dos seus membros por simples vontade da liderança partidária.

<sup>17</sup> Art. 9º. Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes **escolher** o Líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como já dito, não se pode equiparar a Comissão Especial do *impeachment* com qualquer outra comissão da Câmara dos Deputados. **Trata-se de comissão específica, rara, relevantíssima do ponto de vista institucional, que, assim como a Mesa Diretora, tem como papel *primário ou central*<sup>18</sup> a representação da própria instituição parlamentar, e não de um ou outro líder partidário.**

Com efeito, **a Comissão Especial do *impeachment* deve retratar o sentimento geral de toda a Câmara dos Deputados, inclusive das minorias, e não de um ou outro líder partidário.** É por isso que não se pode permitir que a composição dessa comissão de tamanha importância seja exclusiva dos líderes partidários.

Como registrou o Ministro DIAS TOFFOLI quando dos debates sobre a questão, é muita grave a vedação da questão da candidatura avulsa, já que *26 líderes vão definir o que é essa Comissão, e não os 513, porque os 513 vão votar em algo que já está apresentado*<sup>19</sup>. É pertinente, portanto, que haja a interferência das minorias na escolha da composição da chapa como um todo, inclusive aprovando ou não os parlamentares dos outros partidos políticos (*heteronomamente*, como consignou o Min. BARROSO).

O importante é que haja respeito à representativa partidária na composição da Comissão Especial, como determinado de uma forma geral pelo art. 58, § 1º<sup>20</sup> da Constituição Federal, e também, mais especificamente, nos artigos 19 da Lei n. 1.079/50 e 218, §2º, RICD. E a chapa avulsa assegura a

<sup>18</sup> Expressões utilizadas pelo Ministro ROBERTO BARROSO para fazer distinção entre a Mesa Diretora e as comissões da Casa e, assim, considerar que para a Mesa Diretora pode haver eleição e para a Comissão Especial do *impeachment* mera indicação dos líderes (nota 20 de seu voto).

<sup>19</sup> Conforme gravação juntada a esse recurso.

<sup>20</sup> Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. §1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

proporcionalidade partidária, por ser obrigatoriamente composta com membros de todos os partidos no exato número previamente definido, observadas as regras de proporcionalidade.

**A solução dada pelo voto vencedor é inusitada.** O próprio Ministro BARROSO em seu voto (nota 15) já antevê o problema de existir apenas uma chapa, tendo em vista que essa chapa pode ser recusada pelo Plenário. Nesse caso, como registrado pelo próprio Ministro, **há o risco de sucessivas deliberações do Plenário denegatórias das indicações feitas pelos líderes, inviabilizando a formação da Comissão.**

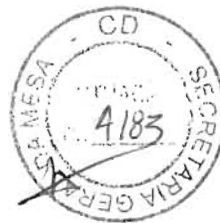
**Com a chapa avulsa, por sua vez, esse problema não existirá, já que será eleita ou uma ou outra. A chapa com maior número de votos, ainda que seja apenas um, será considerada eleita.**

O Ministro GILMAR MENDES, quando da sua manifestação oral, assentou essa preocupação quanto à eventual rejeição dos nomes indicados pelos líderes partidários, nos seguintes termos, conforme gravação oficiosa dos debates realizados:

*“Aí nós estamos dizendo que é uma eleição. Mas que eleição secreta — as palavras têm algum significado e alguma força —, se a chapa já está definida e pode ocorrer o impasse que se colocou aqui? “Ah, se eles não conseguem o número de sufrágio, então, estarão não eleitos, e não se forma a Comissão”.*

*Que contribuição nós estamos dando, inclusive, para a força normativa do texto constitucional? “Ah, mas está no Regimento.” Se é assim, certamente a Câmara vai mudar o Regimento, porque obviamente não estamos fazendo uma intervenção em algo que é o cor do sistema de autonomia do Parlamento e que vitaliza a democracia, porque permite que eventualmente se escape do modelo oligárquico que se forma nos partidos políticos, em todos os partidos políticos.*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em instigante artigo<sup>21</sup> sobre a questão, o Ministro NELSON JOBIM, com larga experiência legislativa, expõe suas preocupações quanto aos efeitos práticos do entendimento tomado pela maioria desta Corte em relação ao tema em debate, nos seguintes termos, que bem exemplificam as incongruências da decisão:

*“(...) 1) Quanto à Comissão, o STF decidiu que não cabia candidaturas avulsas, pois os membros seriam aqueles indicados pelo Líderes partidários, obedecida a proporcionalidade das bancadas, pois a expressão eleita significaria escolhida pelo Líderes.*

*Pergunta-se:*

*a) a exigência da CF de respeito a proporcionalidade partidária na composição da Comissão impõe que a nominada de seus membros seja sempre aquela indicada pelos líderes dos partidos?*

***b) eleição não é uma das formas de escolha, como o é a indicação de um nome constante de uma lista tríplice?***

***c) pode-se impedir, com recurso à sinonímia do voto do Min. Barroso, que a escolha não seja procedida pela forma prevista nas regras, ou seja, a eleição?***

***d) se não pode haver outra nominata, respeitada a proporcionalidade (única exigência da CF), qual a finalidade de uma votação sem alternativas de escolhas?***

***e) se o plenário não aprovar a nominata indicada pelos Líderes, como deve ser solucionado o impasse?***  
*(...)”.*

Outro problema: se tem aplicação à Comissão Especial do *impeachment* as regras gerais das comissões da Casa, caso os líderes partidários não indiquem os membros dos respectivos blocos parlamentares ou se o Plenário não aprove (recuse, não ratifique) tal indicação, poder-se-á entender aplicáveis o

<sup>21</sup> “2016. Como será?”. *Jornal Zero Hora*, edição de 07/01/2016.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 1º<sup>22</sup> do art. 33, o art. 17, III, a)<sup>23</sup>, o art. 28, §1º<sup>24</sup> e o art. 45, § 3º<sup>25</sup> todos do RI/CD que autorizam o Presidente da Casa fazer tal designação<sup>26</sup>.

Há mais: quando o bloco parlamentar ou o partido for composto por apenas um parlamentar, e esse nome não for aprovado pelo Plenário, não se sabe qual a solução a ser tomada; não se sabe também como se dará a indicação daqueles partidos cuja composição não alcance o número mínimo necessário para constituírem lideranças<sup>27</sup>; há dúvida também se a ratificação pelo Plenário se dará de uma só vez, por votação única, incluindo todos os blocos, ou individualmente, bloco a bloco; os nomes indicados pelas lideranças poderão ser aceitos pelo Plenário individualmente, parcialmente (votações em blocos) ou apenas totalmente (votação única, de todos os membros).

Tudo isso, insista-se, decorre da **indevida interferência dessa Corte em assuntos internos do parlamento e da contraditória analogia aplicada pelo voto do em. Ministro ROBERTO BARROSO.**

De mais a mais, se os próprios líderes partidários não conseguirem resolver os problemas internos dos respectivos partidos com a indicação dos integrantes da comissão do *impeachment*, **não se mostra**

<sup>22</sup> As Comissões Temporárias compor-se-ão do número de membros que for previsto no ato ou requerimento de sua constituição, designados pelo Presidente por indicação dos Líderes, ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a Comissão, não se fizer a escolha.

<sup>23</sup> Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: III - quanto às Comissões: a) designar seus membros titulares e suplentes mediante comunicação dos Líderes, ou independentemente desta, se expirado o prazo fixado, consoante o art. 28, caput e §1º.

<sup>24</sup> O Presidente fará, de ofício, a designação se, no prazo fixado, a Liderança não comunicar os nomes de sua representação para compor as Comissões, nos termos do § 3º do art. 45.

<sup>25</sup> A vaga em Comissão será preenchida por designação do Presidente da Câmara, no interregno de três sessões, de acordo com a indicação feita pelo Líder do Partido ou de Bloco Parlamentar a que pertencer o lugar, ou independentemente dessa comunicação, se não for feita naquele prazo.

<sup>26</sup> Vale lembrar que na votação que ocorreu para eleição dos membros da Comissão Especial do *impeachment* a chapa considerada "oficial" (Chapa A) sequer preencheu o número total de vagas. Eram exigidos 65 membros titulares e 65 suplentes e a chapa foi formada com 36 vagas em branco.

<sup>27</sup> Art. 9º, § 4º RI/CD: O Partido com bancada inferior a um centésimo dos membros da Casa não terá Liderança, mas poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do Partido quando da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Lideranças. Ex.: PHS, PTN, PT do B, PEN, PSL, PMN, PTC possuem menos do que cinco deputados cada um.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**prudente tolher o direito de cada parlamentar de concorrer às vagas da comissão**, sob pena de violação ao que prevê o § 3º do art. 26 do RI/CD, segundo o qual “ao *Deputado*, salvo se membro da Mesa, **será sempre assegurado o direito de integrar, como titular, pelo menos uma Comissão, ainda que sem legenda partidária ou quando esta não possa concorrer às vagas existentes pelo cálculo da proporcionalidade**”.

Por tudo isso, parece não haver dúvidas quanto à contradição do acórdão embargado que, de um lado, considerou aplicável o RI/CD para a composição da Comissão Especial do *impeachment*, mas, de outro, aplicou dispositivos regimentais absolutamente inaplicáveis, fazendo uso de uma indevida *analogia*, acabando por acarretar uma solução pra lá de *salomônica*, criando uma verdadeira celeuma aos próximos passos do processo do *impeachment*, e no próprio funcionamento da Câmara, sem contar que impediu o livre exercício do parlamento e de seus membros, incorrendo em indevida intervenção em assuntos internos do Poder Legislativo.

O mais correto seria fazer uma interpretação sistemática de todo o RI/CD para aplicar *analogicamente*, aí sim, os dispositivos que tratam efetivamente de “eleição”, e não de “indicação”, observando que o termo “eleição”, como já dito e repetido, é usado em todas as ocasiões pelo RI/CD ou em qualquer outro regramento legislativo para casos de disputa. E que o termo “eleição” implica em “mandato” e, por consequência, impede a substituição do “eleito” a qualquer tempo, por livre vontade da liderança partidária.

O Ministro ROBERTO BARROSO faz referência ao *Dicionário Aurélio* para justificar sua interpretação de que “eleição” também significa “escolha”. **Desconsiderou S.Exa., todavia, que “escolher” nada mais é do que “eleger”, o que não se confunde com “indicação”, e que o *Dicionário***



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Jurídico<sup>28</sup>, mais apropriado para essas discussões jurídicas, apresenta como significado para “eleição” a expressão “sufrágio”, que significa o direito de votar e de ser votado.** O direito de sufrágio caracteriza-se pela capacidade eleitoral ativa e passiva, exatamente o contrário de mera “indicação”.

Não há dúvida possível: **se a lei fala em Comissão eleita, é de “eleição” de que se cuida, e não de “indicação”.** Segundo lição clássica de CARLOS MAXIMILIANO, prefira-se a inteligência dos textos que torne viável o seu objetivo, ao invés da que os reduza à inutilidade. *Verba cum effectum sunt accipienda*. As disposições legais devem ser interpretadas de modo que **não** pareça haver **palavras inúteis.**

Um dos expedientes de que se pode valer o **mau intérprete** para alterar, na interpretação, o sentido da norma, é o de “fechar os olhos” para uma palavra ou um trecho do texto. Nas questões onde a redação da norma é deficiente, em especial, acode a tentação de “esquecer” a palavra ou expressão que cria uma dificuldade interpretativa (ou conduz a um resultado indesejado pelo intérprete). **Todas as palavras contidas na lei são lei, e todas têm força obrigatória. Nenhum conteúdo da norma legal pode ser esquecido, ignorado ou tido como sem efeito, sem importância ou supérfluo.** A lei não contém palavras inúteis. **Só é adequada a interpretação que encontrar um significado útil e efetivo para cada expressão contida na norma.**

Pois bem. Além de contraditório, o voto vencedor parte também de uma premissa absolutamente equivocada para concluir, o que também justifica a oposição destes embargos de declaração.

<sup>28</sup> “Eleição: Derivado do latim *electio*, de *eligere* (escolher, eleger), em sentido amplo é o ato pelo qual se escolhe ou se prefere alguma coisa ou alguma pessoa. **Diz-se, também, sufrágio.** No sentido do Direito Administrativo, em oposição à nomeação, significa, precisamente, **a escolha de uma pessoa, por meio de votos colhidos entre outras pessoas, para ocupar um cargo ou desempenhar uma função pública** (Vocabulário Jurídico de Plácido e Silva, 29ª edição, Forense).



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Veja-se. Foi dito que no caso *Collor* a escolha dos integrantes da Comissão Especial teria sido pelos respectivos líderes partidários e que o Plenário teria apenas “ratificado” essa escolha, por votação simbólica. Por esse motivo, em observância ao princípio da segurança jurídica, entendeu-se que o mesmo deveria ocorrer no processo atual de *impeachment*.

De fato, no caso *Collor* houve chapa única. **Todavia, esse fato não implica concluir de forma alguma que foi vedada a existência de chapa avulsa**. Naquela época, como sabido, havia um consenso diferente do que existe hoje, mas isso não significa dizer, muito menos concluir, que naquela época foi afastada a possibilidade de disputa. Não há como se extrair conclusão jurídica alguma de um único fato isolado.

Não houve -- isso sim -- interessados em comporem chapa avulsa, diferentemente do que ocorre hoje, cujo momento político é extremamente delicado, com várias correntes divergentes.

Assim, corrigida essa premissa, deve ser afastado do voto o fundamento de que no caso *Collor* não houve chapa avulsa e que, por essa razão, também não deveria haver nesse caso, por segurança jurídica. Uma coisa não tem nada a ver com a outra. **Não houve chapa avulsa naquela época não por vedação, mas sim por falta de interessados, o que é bem diferente**.

Não é demais lembrar que, **no Senado, no caso Collor**, quando da **eleição do Presidente e Relator** da Comissão Especial do *impeachment*, **houve disputa**, com a apresentação de **candidaturas avulsas**<sup>29</sup>. Já na Câmara, por sua vez, conforme consta da ata da reunião de instalação da Comissão Especial naquela Casa, a eleição ocorreu por chapa decorrente de

<sup>29</sup> Ata Circunstanciada da Reunião da Comissão Constituída nos termos do art. 380, b, do Regimento Interno, realizada em 30 de setembro de 1992, publicada no Diário do Congresso Nacional, Seção II, em 08/10/1992.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

acordo partidário -- mas não, insista-se, porque seria vedada a disputa e sim porque novamente houve consenso.

É indubitoso que a existência de eventual consenso sobre determinada questão não implica em dizer que não pode nem poderia haver disputa entre candidatos diversos. O consenso apenas evitou a disputa. Mas, caso não houvesse consenso, a disputa seria absolutamente válida e legítima, não só em observância aos ditames regimentais, mas principalmente por se tratar de tradição do Poder Legislativo nesses casos de “eleição”.

Com efeito, a chapa avulsa é da tradição do Poder Legislativo e se constitui indubitavelmente como matéria *interna corporis*. É muito grave essa intervenção determinada por essa Suprema Corte em assuntos internos do Poder Legislativo. Esse ineditismo na decisão proferida pode acarretar consequências maiores do que o casuísmo desse julgamento. As preocupações levantadas pelo Ministro DIAS TOFFOLI em sua manifestação oral devem ser lembradas para uma nova reflexão, a saber:

*“Nós estamos interferindo em matéria interna corporis sem fundamento na Constituição. Nós temos o direito constitucional de, como guardião da Constituição, analisarmos se a Comissão foi composta proporcionalmente ou não entre os partidos, porque, se elegeram todos de um único partido ou se elegeram de vários partidos, mas de maneira desproporcional, aquele que se sentir atingido ou ofendido virá aqui a esta Casa, e nós recolocaremos as questões no sentido da defesa do que está no art. 58, § 1º, que é a proporcionalidade. Mas dizer se pode ou não pode haver candidatura avulsa, se as indicações têm que ser do Líder partidário ou do Presidente de partido, isso não são matérias que tenham base constitucional. E nós estamos aqui em uma arguição de descumprimento de preceito constitucional, de preceito fundamental. Que preceito*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*fundamental é este que nos dá ensejo a glosar candidaturas avulsas internas no Congresso Nacional?*

*Eu gostaria de ver que Deputado teria coragem de vir à tribuna defender que não cabe candidatura avulsa, ou que ela não seja da tradição da Casa, ou que ela não seja da cultura da Casa. Ela é da cultura da Casa.*

*Nós estamos interferindo em uma posição absolutamente interna corporis da Câmara dos Deputados. Eu não dou esse passo. Eu respeito as atividades e as competências interna corporis de todos os Poderes. Procuro respeitar e respeito. Nós deliberarmos aqui que não pode haver um Deputado... Nós estamos tolhendo! Nós estamos tolhendo a representação popular, nós estamos tolhendo a soberania popular, Ministro Gilmar, a mais não poder, porque qualquer um dos 513 Deputados pode ser candidato. O que a Constituição determina é que tem que ser respeitada, nas composições de Comissões, a proporcionalidade. Nós estamos tirando de um Deputado o poder legítimo de se colocar aos seus pares como candidato em uma eleição interna. E a Lei nº 1.079 fala que é eleição. Então vai haver Deputado de primeira classe e Deputado de segunda classe. Não há essa possibilidade.*

*Aliás, foi para não haver Deputado de primeira classe e de segunda classe que este Supremo Tribunal Federal acabou com a cláusula de barreira.*

**Isso é muito grave, Sr. Presidente. V.Exa. é um Presidente de Poder. É muito grave. Nós estamos interferindo na liberdade de qualquer um dos Deputados de se apresentar como candidato a essa Comissão. (...)**

**Eu reitero: isso é de uma gravidade imensa, é de uma gravidade imensa. É uma interferência no outro Poder, a mais não poder. É a minha ótica, com a devida vênia".**

Por tudo isso, suplica a Câmara dos Deputados para, uma vez afastada a apontada contradição e corrigida a premissa em que se baseou a decisão, acolha os embargos de declaração, com efeitos modificativos (art. 463-



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

II<sup>30</sup>, CPC e 338<sup>31</sup> do RI/STF), a fim de que seja revista essa questão quanto à impossibilidade de haver “eleição” (disputa, com possibilidade de *chapa* avulsa) propriamente dita para a composição da Comissão Especial do *impeachment*, dando-se correta interpretação aos arts. 19 e 38 da Lei n. 1.079/50 e 218, §2º do RI/CD, com a aplicação sistemática e analógica (aí sim, correta) dos arts. 7º, I, e 8º do RI/CD.

### VOTO ABERTO

#### PREMISSA EQUIVOCADA, CONTRADIÇÃO e OMISSÃO

Nessa questão, o voto vencedor assentou, inicialmente, que não teria a Constituição Federal definido *de forma taxativa as hipóteses de deliberação das Casas Legislativas que possam ser realizadas por voto sigiloso*, registrando ser possível extrair da Constituição algumas balizas e diretrizes para a instituição do voto secreto, como a sua excepcionalidade e a restrição do voto sob sigilo aos casos de exercício de **função eleitora**, com vistas a *garantir a independência do congressista, permitindo-lhe manifestar de forma autônoma suas preferências, sem influências indevidas*. No mais, apontou quatro fundamentos para concluir que no processo de *impeachment* não há lugar para voto secreto: (a) em razão do conjunto normativo aplicável ao processo por crime de responsabilidade; (b) o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade; (c) o processo de *impeachment* se sujeita à incidência direta e com especial vigor dos princípios democrático, representativo e republicano; (d) por adotar como paradigma o caso *Collor*, ocasião em que a *chapa única formada por indicação dos líderes foi eleita em votação aberta (simbólica) do Plenário da Câmara dos Deputados*.

<sup>30</sup> Publicada a sentença, o juiz só poderá alterá-la: II – **por meio de embargos de declaração**.

<sup>31</sup> Se os embargos forem recebidos, a nova decisão se limitará a corrigir a inexactidão, ou a sanar a obscuridade, dúvida, omissão ou contradição, **salvo se algum outro aspecto da causa tiver de ser apreciado como consequência necessária**.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Abra-se um parêntese inicial apenas para registrar que, ao contrário do que assentou de forma enfática o em. Ministro BARROSO, sabe-se lá por que, sem conhecimento do que efetivamente ocorreu naquela sessão plenária, não foi o Presidente da Câmara quem decidiu sozinho, por mera discricionariedade, *no meio de uma votação, diante de um resultado desfavorável, alterar a regra do jogo* para obrigar a votação por escrutínio secreto.

Foi -- isso sim -- **uma decisão tomada pelo Colegiado de Líderes, tendo como base a interpretação dada naquele momento aos arts. 188, III e 218, § 2º do RI/CD.** A decisão foi colegiada e de comum acordo.

Não obstante, ainda que eventualmente se diga que essa decisão tenha sido apenas do Presidente da Câmara, não foi de forma alguma arbitrária, *no meio da votação*<sup>32</sup>. Ora, além de o Presidente da Câmara dos Deputados possuir competência para dirigir os trabalhos da Casa (art. 16 do RI/CD), bem como para cumprir e fazer cumprir o Regimento (art. 17, VI, *p* do RI/CD), a controvérsia é tão sensível do ponto de vista interpretativo que a existência de **5 votos** em sentido contrário à tese defendida pela maioria dessa Corte já tem o condão de demonstrar que a decisão tomada não foi de forma alguma por *vontade unipessoal* pura e simples, **sem autorização constitucional, sem autorização legal, sem autorização regimental**, como bradou o voto vencedor.

Na verdade, o que de fato ocorreu foi que, diante de um resultado supostamente inesperado, aqueles que se sentiram perdedores resolveram impugnar a votação a que eles mesmos anuíram em um primeiro momento.

<sup>32</sup> Não seria possível do ponto de vista prático que a decisão fosse tomada *no meio da votação*, considerando que foram utilizadas urnas específicas, em um sistema de votação distinto da forma normalmente utilizada para as deliberações.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Voltando ao que interessa ao julgamento dos embargos de declaração, pode-se dizer que a decisão quanto ao tema, *data vênia*, foi omissa<sup>33</sup>, contraditória e, ao mesmo tempo, partiu de uma premissa equivocada quanto ao disposto no art. 188, III<sup>34</sup>, do RI/CD, acarretando consequências gravíssimas para outras questões que envolvem não só a Comissão Especial do *impeachment*, mas os próprios trabalhos da Câmara dos Deputados.

Explica-se.

Apenas uma nota de rodapé constante no voto vencedor (nota 23) tratou expressamente do tema, embora de forma absolutamente equivocada – cuja nota, aliás, sequer foi lida<sup>35</sup> quando do julgamento, o que fez com que o Ministro TEORI ZAVASCKI, inclusive, ficasse em dúvida sobre a questão em um primeiro momento, além de ter causado indignação a um dos advogados dos *amicus curiae* que ocupou a tribuna justamente para chamar a atenção da Corte sobre esse lapso.

Foi dito nessa nota de rodapé que a expressão *nas demais eleições* constante no inciso III do art. 188 do RI/CD seria *genérica* demais a ponto de se permitir o voto sigiloso em toda e qualquer eleição. Essa generalidade ensejaria a sua inconstitucionalidade (cujo dispositivo, aliás, curiosamente, sequer foi declarado inconstitucional pela decisão embargada, ainda que somente nessa parte).

<sup>33</sup> A omissão prevista em lei como requisito para o cabimento dos embargos de declaração é aquela referente à ausência de análise de algum dos argumentos deduzidos pela parte interessada (HC 91599 ED-SP, Ministro JOAQUIM BARBOSA)

<sup>34</sup> Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos: III – para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporárias, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos dois cidadãos que irão integrar o Conselho da República e nas demais eleições.

<sup>35</sup> Como dizia RUI BARBOSA: Não falsifica a História somente quem inverte a verdade, senão também quem a omite.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ocorre -- daí o primeiro vício (premissa equivocada e omissão) do julgado quanto a esse ponto, que não há absolutamente nada de *genérico* nessa expressão. **Além das hipóteses taxativas previstas no dispositivo legal**, as *demais eleições* compreendem hipóteses **restritas**, de que são exemplos, **apenas**, a escolha dos representantes da Câmara dos Deputados que integrarão o CNMP e o CNJ, a escolha de Ministro do TCU e a própria escolha dos membros da Comissão Especial do *impeachment*. **Nenhuma outra!**

Em outras palavras, são **apenas três** os casos de “eleições” na Câmara dos Deputados além das hipóteses previstas expressamente, o que significa dizer que **a expressão “demais eleições” não é de tamanha generalidade a ensejar o seu afastamento**, como erroneamente entendeu o voto vencedor, talvez por desconhecer os trabalhos da Câmara dos Deputados e o seu Regimento Interno.

A par dessa omissão e da premissa equivocada em que se baseou a decisão, o voto vencedor é contraditório em si mesmo. De um lado, restringe o voto sob sigilo aos casos de exercício de **função eleitora**, com vistas a *garantir a independência do congressista, permitindo-lhe manifestar de forma autônoma suas preferências, sem influências indevidas* e entende que não teria a Constituição Federal definido *de forma taxativa as hipóteses de deliberação das Casas Legislativas que possam ser realizadas por voto sigiloso*; de outro lado, **desconsidera que os membros da Comissão Especial do impeachment são justamente “eleitos”**, como previsto nos arts. 20 da Lei n. 1.079/50 e 218, §2º, RI/CD.

Com efeito, em todas as “eleições” que ensejam a escolha de pessoas para ocupar cargos relevantes na organização estatal, temporários ou



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

não, **o voto secreto é a regra geral**<sup>36</sup>. O voto aberto ou nominal nesses casos é exceção porque deve prevalecer a liberdade de escolha do eleitor em tais circunstâncias, sujeito muitas vezes a pesadas influências externas, políticas ou não, incluindo a malsinada *troca de favores* -- como, aliás, se tem noticiado em diversos canais de comunicação que vem ocorrendo no momento atual.

É importante registrar, mais uma vez, que a Comissão Especial do *impeachment* não se constitui como uma comissão qualquer, corriqueira. Trata-se da comissão mais importante que a Câmara dos Deputados pode instaurar. **Na democracia, é a segunda vez que uma comissão dessa natureza será instaurada**. Daí a razão para que sua composição seja formada decorrente de uma “eleição”, por escrutínio fechado, preservando a escolha dos “votantes”. Os parlamentares eleitos terão uma função relevantíssima, porque representarão a própria instituição parlamentar.

Há outro vício, *data vênia*. Em várias passagens do seu voto, o em. Ministro BARROSO assenta que a atuação da Câmara dos Deputados deveria ser entendida como **parte de um momento pré-processual**. Ou seja, o processo propriamente dito só teria início com sua instauração no Senado Federal. Não obstante, ao examinar essa questão da votação secreta, o argumento utilizado pelo voto vencedor foi justamente a de que o sigilo do escrutínio seria incompatível com a natureza e a gravidade do **processo** por crime de responsabilidade.

Daí mais uma contradição. **Na Câmara dos Deputados ainda não há processo, e a votação levada a efeito não deliberou nada**.

<sup>36</sup> O próprio art. 14, CF, pode ser levado em consideração, ao garantir o voto direto e secreto nas eleições como regra a ser seguida. Em outros casos, são exemplos os arts. 52, III, IV e XI, CF, e as eleições para integrantes de lista tripla dos tribunais e para a eleição de dirigentes dos tribunais, como ocorre, inclusive, no Supremo Tribunal Federal (arts. 12, §1º e 355, *caput* do RI/STF). A Emenda Constitucional 76/2013 não extinguiu a possibilidade de haver votação secreta nas eleições havidas internamente na Câmara e Senado, mas apenas nos casos de decretação de perda de mandato e apreciação de vetos presidenciais.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tratou-se apenas da escolha dos integrantes da Comissão Especial do *impeachment*. O voto secreto, por expressa disposição regimental (art. 188-III, parte final), só deverá ser adotado para a composição da Comissão Especial, e não para as deliberações – que, inclusive, possui expressa disposição regimental determinando a votação aberta nesses casos. Por ser relevante, confira-se o que dispõe o art. 188, §2º, IV, RI/CD:

**“Não serão objeto de deliberação por meio de escrutínio secreto: (...) IV – autorização para instauração de processo, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”.**

Se ainda não há processo propriamente dito, todo o raciocínio do voto condutor do julgado perde sustentação. A afirmação do voto vencedor de que *a exigência de votação ostensiva torna-se ainda mais evidente, tendo em conta que a mera aceitação da denúncia contra o ocupante do mais elevado cargo da Nação já instaura no país um clima de instabilidade política, econômica e social* não tem qualquer razão de ser, muito menos o entendimento de que o voto secreto, no caso, viola os princípios democrático, representativo e republicano.

Insista-se: se ainda não há processo e se nada está sendo decidido, não se pode dizer que se está violando qualquer princípio constitucional. Assim como o voto de qualquer eleitor deve ser preservado, o mesmo deve ocorrer em relação aos parlamentares na escolha daqueles que irão representar o parlamento como um todo na tal Comissão Especial do *impeachment*.

**O entendimento do voto condutor é explicitamente casuístico e direcionado para que se entenda que a escolha dos integrantes**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**da Comissão Especial já seria ato integrante do processo de *impeachment* e grave, a ponto de gerar instabilidade social.** Nada disso, *data vênia*.

Caso prevaleça esse raciocínio de que toda e qualquer votação no trâmite do *impeachment*, seja na fase *pré-processual* seja na fase *processual* propriamente dita, certamente outras controvérsias surgirão, como, por exemplo, **quanto à “eleição” do Presidente e Relator da Comissão do *impeachment*, que, a rigor, nos termos dos arts. 20 da Lei n. 1.079/50 e, especialmente, do art. 188-III, do RI/CD, deve ser secreta e com possibilidade de candidatura avulsa.** Pelo voto vencedor, no entanto, todas as votações relacionadas ao *impeachment* deverão ser abertas, sem candidatura avulsa, o que contradiz expressamente tal dispositivo regimental, que não foi afastado, muito menos declarado inconstitucional por essa Corte.

E se também permanecer o raciocínio de que a parte final do inciso III do art. 188 do RI/CD é inconstitucional por ser genérico demais, as votações para escolha dos representantes da Câmara dos Deputados para o CNJ/CNMP e para Ministro do TCU deixarão de ser secretas, por ausência de previsão legal expressa, já que essas hipóteses estariam incluídas na expressão “demais eleições” contida no referido dispositivo regimental, tida como genérica demais.

Por fim, mais uma vez, o voto vencedor faz referência ao caso *Collor* de forma equivocada, extraindo dos fatos ocorridos naquela ocasião conclusões absolutamente distorcidas e precipitadas. **A votação naquela ocasião foi meramente simbólica, aberta, por aclamação, porque não houve divergência alguma e essa questão não foi objeto de impugnação por eventuais parlamentares descontentes.** Mas isso não significa dizer que a votação aberta foi e é a forma correta e que, por ter sido assim naquela ocasião,



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

deveria ser assim também agora, mesmo que contrária ao entendimento mais acertado.

**Desconsiderou-se, O QUE É MAIS GRAVE, que, NO SENADO, naquela ocasião, a votação para eleição dos membros da Comissão Especial FOI SECRETA<sup>37</sup>.** Se foi secreta, e considerando o raciocínio de que tudo que ocorreu naquela ocasião deve ocorrer também no processo atual, a votação para eleição da Comissão Especial do *impeachment*, seja na Câmara seja no Senado, deve ser indubitavelmente secreta. **Ou, então, será aberta na Câmara como decidiu a decisão embargada e fechada no Senado por ter ocorrido dessa forma no caso Collor,** o que é absolutamente contraditório e, por isso, deve ser resolvido por essa Corte.

À vista do exposto, sanados os vícios apontados, impõe-se o acolhimento dos embargos de declaração para que seja dada correta interpretação ao art. 188-III, RI/CD, a fim de se admitir a votação por escrutínio fechado para escolha dos integrantes da Comissão Especial do *impeachment*, exatamente como se deu no caso *Collor* e na linha do próprio raciocínio adotado pelo Ministro ROBERTO BARROSO.

### **O PAPEL DO SENADO FEDERAL** **PREMISSA EQUIVOCADA, OMISSÃO e OBSCURIDADE**

No que se refere a essa questão, todos os votos concluíram que a *deliberação da Câmara não implica o afastamento automático do Presidente da República, que apenas ocorre se o Senado instaurar o processo.* A

<sup>37</sup> Sessão realizada em 30/09/1992, cuja ata está publicada no Diário do Congresso Nacional, Seção II, em 1/10/1992. A votação se deu por cédulas, **de forma secreta**, sendo que os nomes integrantes da Comissão só se tornaram públicos depois da votação.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

divergência está no que seria essa *instauração* do processo pelo Senado: se automática, sem possibilidade de revisão, ou se formal, passível de rejeição. A maioria formada entendeu que a decisão da Câmara dos Deputados não é vinculativa, cabendo ao Senado deliberar formalmente sobre a instauração ou não do processo, em votação nominal no Plenário, por maioria simples, em um só turno, podendo, assim, haver discordância da decisão tomada pela Câmara e sequer instaurar o processo. No mais, da mesma forma que em relação aos outros itens abordados nestes embargos de declaração, disse o voto vencedor que *a conclusão no sentido de caber ao Senado Federal instaurar ou não o processo de impeachment se justifica por segurança jurídica, ao argumento de que o STF manifestou esse entendimento (ainda que em obiter dictum) à época do impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, em atuação tanto jurisdicional como administrativa.*

De início, pode-se dizer que há um vício grave. **Na verdade, gravíssimo!** Consta no voto vencedor que o Supremo Tribunal Federal, em atuação jurisdicional, quando do caso *Collor*, teria manifestado o entendimento, *ainda que em obiter dictum*, de que caberia ao Senado Federal instaurar ou não o processo de *impeachment*. **Essa afirmação é manifestamente contrária ao que efetivamente se deu quando do julgamento do citado MS n. 21.564-DF,** relator p/ acórdão o Ministro CARLOS VELLOSO. A premissa adotada pelo voto vencedor é absolutamente errônea.

Com efeito, naquele julgamento, o que constou no respectivo acórdão foi exatamente o contrário o que disse o Ministro BARROSO e nem se pode dizer que teria sido apenas em *obiter dictum*. Do voto proferido pelo em. Ministro CELSO DE MELLO, por exemplo, no qual consta referência a vários doutrinadores, colhe-se a seguinte passagem, que bem ilustra a posição adotada por essa Corte àquela época:





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*"(...) A Câmara dos Deputados, na tradição do nosso constitucionalismo, sempre atuou como tribunal de pronúncia, cabendo-lhe, no processo de impeachment, desde a vigência da própria Carta Política do Império do Brasil de 1824, a formulação do *judicium accusationis*, do qual decorria, dentre outras consequências, a suspensão prévia e provisória, do agente público objeto de acusação popular.*

*A nova ordem constitucional introduziu, nesse procedimento, modificações expressivas, que se traduziram, em essência, na perda substancial, pela Câmara dos Deputados, dos poderes e das competências que até então lhe haviam sido atribuídos.*

*Com efeito, não mais compete à Câmara Federal decretar a procedência da acusação popular deduzida contra o Chefe de Estado por suposta prática de infrações político-administrativas. Mais do que isso, falecem-lhe poderes, sob a vigente Lei Fundamental, para, por deliberação própria, suspender o Presidente da República do exercício de suas funções, quer nas hipóteses de ilícitos penais comuns, quer nos casos de crimes de responsabilidade.*

*A análise dos preceitos inscritos nos arts. 51, I, 52, I, e 86, **caput**, todos da Carta Política, permite concluir que à Câmara dos Deputados apenas foi deferido o poder de, mediante formulação de um juízo eminentemente discricionário, autorizar, ou não, a instauração, perante o Senado Federal, do processo de impeachment do Presidente da República, nos crimes de responsabilidade.*

*Do juízo positivo de admissibilidade da acusação popular resultará, tão-somente, a autorização parlamentar, pela Câmara dos Deputados, para o processo e julgamento do Chefe de Estado nas infrações de caráter político-administrativo.*

*A Constituição defere à Câmara dos Deputados, assim, com exclusão de qualquer outro órgão do Estado, não importando a natureza do ilícito imputado ao Presidente da República, apenas a competência para proferir um julgamento sobre a processabilidade da acusação que lhe foi dirigida.*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Permite-se, desse modo, que a instituição parlamentar, por uma de suas Casas, efetue controle de admissibilidade sobre as acusações oferecidas contra o Presidente da República, especialmente nos ilícitos de caráter político-administrativo.

Essa autorização, fundada no voto da maioria qualificada de 2/3 de todos os membros da Câmara Federal, configura típico requisito de procedibilidade, sem cuja ocorrência não se viabiliza a instauração, perante o Senado da República, do processo de impeachment contra o Chefe de Governo.

Esse ato autorizativo da Câmara Federal constitui juízo congressional eminentemente político e configura, na indisponibilidade de sua manifestação, pressuposto processual necessário à válida formação e ulterior desenvolvimento regular do próprio processo de impeachment, a ser promovido na instância jurídico-constitucional do Senado da República.

**Não obstante significativa redução da esfera de atribuições constitucionais da Câmara dos Deputados, compete-lhe, ainda, no que concerne ao tema da responsabilidade político-administrativa do Presidente da República, a formulação de juízo a que se revela subjacente uma forte carga de discricionariedade, motivada por razões de índole diversa.**

**Ao Senado Federal, constitucionalmente designado como instância concentradora do processo e julgamento do Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, impõe-se, ante a autorização derivada da Câmara dos Deputados, a necessária instauração do processo de impeachment, com todas as consequências jurídico-constitucionais daí emergentes, notadamente a suspensão cautelar e provisória do Chefe de Estado, quanto ao exercício de suas funções, pelo prazo máximo de 180 dias.**

**Esse caráter vinculado da atuação processual do Senado da República, que deriva da manifestação autorizativa validamente enunciada pela Câmara dos Deputados, foi ressaltado por JOSÉ AFOSNO DA SILVA** ("Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 473, 5ª ed., 1989, RT) que, ao analisar o novo contexto normativo pertinente ao processo de impeachment, observou, verbis:



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

‘Recebida a autorização da Câmara para instaurar o processo, o Senado Federal se transformará em tribunal de juízo político, sob a Presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal. **Não cabe ao Senado decidir se instaura ou não o processo.** Quando o texto do art. 86 diz que, admitida a acusação por dois terços da Câmara, será o Presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade, **não deixa a este possibilidade de emitir juízo de conveniência de instaurar ou não o processo, pois que esse juízo de admissibilidade refoge à sua competência e já fora feito por quem cabia.** Instaurado o processo, a primeira consequência será a suspensão do Presidente de suas funções (art. 86, §1º, I). O processo seguirá os trâmites legais, com oportunidade de ampla defesa ao imputado, concluindo pelo julgamento, que poderá ser absolutório, com o arquivamento do processo, ou condenatório por dois terços dos votos do Senado, limitando-se a decisão à perda do cargo com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (art. 52, parágrafo único)’.

Outro não era, já sob a égide da Constituição de 1946, o entendimento de ALCINO PINTO FALCÃO (“Constituição Anotada”, p. 156, 1956, Konfino) que, com apoio na opinião de publicistas norte-americanos, como WILLIAM BENNETT MUNRO (‘The Government of the United States’, p. 299, 1949), sustentava que **‘o Senado não pode recusar ou voltar atrás, depois da deliberação da Câmara; cabe-lhe prosseguir em julgamento’**.

O em. Ministro **PAULO BROSSARD** (‘O Impeachment’, p. 7 e 10, itens nºs 8ª e 8f, 2ª ed., 1992, Saraiva), prestigiando igualmente essa orientação doutrinária, fez consignar que:

‘Segundo a Constituição de 1988, o impeachment do Presidente da República, por crimes de responsabilidade, se desenrola no Senado, desde sua instauração até o julgamento final; mas o Senado não pode instaurá-lo, senão depois de autorizado, pelo voto de dois terços da Câmara dos Deputados; sem a autorização não



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

pode encetá-lo, e uma vez autorizado não pode deixar de instaurá-lo (...)

.....  
(...) a autorização da Câmara é requisito necessário à instauração do processo e, uma vez concedida, sua instauração é irrecusável (...).  
(...)"

O mesmo posicionamento foi adotado pelo Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, ainda com mais ênfase, nos seguintes termos:

*"(...) E vou mais longe. É certo que o papel da Câmara dos Deputados, na Constituição de 88, não é mais o de tribunal de pronúncia. **Mas, a meu ver, no que toca ao impeachment, no que toca aos crimes de responsabilidade, a função da Câmara dos Deputados também não se pode reduzir à mera licença de processar.** No processo de impeachment, a autorização da Câmara dos Deputados ocupa, pelo menos, a área correspondente, no processo penal judicial, ao recebimento da denúncia.*

*É previsível a réplica. Seria possível cindir a natureza da autorização da Câmara dos Deputados, conforme se trate de crime comum ou de crime de responsabilidade? Aparentemente, não! A Constituição trata, promiscuamente, de ambas, quer ao outorgar competência à Câmara no artigo 51, quer no caput do artigo 86: segundo o artigo 21, compete à Câmara autorizar a instauração do processo por crime comum ou por crime de responsabilidade; a teor do caput do artigo 86, admitida a acusação pela Câmara dos Deputados, o Presidente será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.*

*Mas, a unidade de natureza das duas autorizações referidas, que daí se pretendesse extrair, a meu ver, é só aparente. É que o preceito seguinte, o do artigo 86, §1º, pela radical diversidade das consequências que dá a autorização, num e outro caso, ao que entendo, destrói a identidade aparente de ambas e impõe uma diferença ontológica, de natureza, entre uma e outra modalidade.*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

(...)

*Veja-se, Senhor Presidente, a primeira hipótese, a dos crimes comuns. Aí, de fato, a autorização da Câmara, seja qual for o conteúdo que se lhe queira dar – juízo político discricionário, juízo de admissibilidade ou razoabilidade da acusação – na verdade, tem eficácia processual de mera condição de procedibilidade. Ela apenas afasta, suspende, levanta aquela imunidade relativa do Presidente da República à persecução dos crimes comuns. Concedida a autorização, a instauração do processo, no Supremo Tribunal Federal, se subordinará às mesmas regras de qualquer outra ação penal da sua competência originária: notificação do acusado, resposta escrita, julgamento plenário do Tribunal, para, aí sim, se recebida a denúncia, instaurar-se o processo. Só desse juízo liminar, precedido de defesa e tipicamente jurisdicional, é que decorrerá, na hipótese de crime comum, a gravíssima consequência político-institucional e pessoal da suspensão do Presidente da República do exercício das suas funções.*

*No processo de impeachment, tudo é diferente. Já ouvi, repetida, aqui, a afirmação, que independe de texto expresso, que esta autorização vincula e não apenas libera o Senado, impõe-lhe a instauração do processo.*

*Esse relevo excepcional da autorização para abertura do processo de impeachment não permite reduzi-la, e ao procedimento que antecede, a fatos pré-processuais interna corporis, da órbita da autonomia do Poder Legislativo, sob comando privativo da disciplina do seu Regimento Interno: essa redução importaria esvaziar inteiramente, diminuir a pouco mais eu nada o sentido de garantia da tradicional, da centenária reserva à lei formal da regulação do processo de impeachment.*

*Por isso, Senhor Presidente, **não tenho dúvida: o âmbito material a reserva legal do artigo 85, parágrafo único, não começa com a instauração do processo: cobre toda a fase desenvolvida na Câmara, que culmina com uma autorização que já tem, pelo menos, repito, o significado de um recebimento de denúncia.***

(...)



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*E nesse esquema constitucional novo, nesse bosquejo de um processo simplificado, o símile adequado para esse juízo liminar de admissibilidade da Câmara já não é mais a pronúncia, porque a pronúncia é, sim, um juízo de admissibilidade, mas um juízo de admissibilidade qualificado, porque precedido do que, na velha linguagem do Júri, se vai chamar de 'formação' ou de 'sumário de culpa', que é uma instrução completa, contraditória, que se teria de repetir no juízo da causa, ociosamente.*

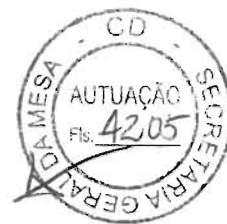
(...)

*Estou convencido de que a inovação da Constituição vigente, ao deslocar, terminologicamente, o processo para o Senado, seria inócua, se não reduzisse o juízo da Câmara dos Deputados, da antiga pronúncia – esta, sim, uma declaração provisória de procedência da acusação, necessariamente subsequente a uma instrução contraditória – a uma admissão da acusação, que muito mais se aproxima do que é o recebimento da denúncia, no processo judicial.*

*Creio que foi exatamente por isso – e nessa linha também os votos já pronunciados – que posto ante o problema do prazo de defesa, o Supremo Tribunal Federal afastou, no julgamento liminar, a regência do artigo 22 da Lei 1.079. Por quê? Porque se o prazo ali concedido constituía um momento imbricado, inteiramente, no 'sumário de culpa', um prazo a que se seguia um direito à produção de provas. Mas, tudo isso perdeu sentido com a diminuição do papel da Câmara, no novo esquema constitucional. Onde, o apelo, no juízo liminar, que me pareceu adequado, e que, agora, em juízo definitivo, me parece correto, ao artigo 217, I, do Regimento da Câmara como padrão adequado de analogia para a solução daquele problema específico.*

*Mas, agora, o que cumpre indagar não é da recepção do artigo 22 da Lei 1.079, mas do artigo 23, e à recepção desse último – em toda a brilhante discussão à qual, nos autos e fora dele, o tema tem dado margem, nada se opôs de incompatibilidade substancial com a Constituição de 1988.*

**Não procederia, evidentemente, o ensaio de reduzir à expressão mais simples o papel da Câmara para fazer aplicar, ao invés do artigo 23, a parte inicial**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

do artigo 22 da Lei 1.079, que aí, sim, se cuida de mero exame formal prévio ao encaminhamento da denúncia até o juízo de admissibilidade.

Por que, Senhor Presidente, não caberia reduzir tudo àquela primeira deliberação de mera admissão da denúncia à deliberação da Câmara? É que, embora simplificado em seu procedimento, em seus pressupostos, a autorização da Câmara mantém na Constituição vigente o mesmo drástico efeito da antiga declaração de procedência da acusação, da velha pronúncia do antigo processo do impeachment: o afastamento do Presidente da República. A diferença é formal: antes, o afastamento decorria ipso iure, da pronúncia da Câmara dos Deputados. Hoje, ela ocorrerá tão logo o Senado tenha instaurado o processo, por decisão, no entanto, vinculada à autorização da Câmara.

Revela-o, aliás, a Constituição, ao reclamar para essa autorização o imenso quórum de dois terços dos Membros da Casa que, como notam eloquentemente as informações do Presidente da Câmara, é um quórum superior ao da reforma constitucional.

Malgrado já não se reclame o juízo subjacente à pronúncia – a declaração provisória da procedência da acusação – mas, apenas, a admissibilidade da acusação, a Constituição, mediante o quórum altamente qualificado que impôs a essa deliberação, quis cerca-la das preocupações da pronúncia, salvo as inconciliáveis com o novo sistema (...).”

Esses votos são claros! Basta a sua leitura. O em. Ministro BARROSO, na verdade, desconsiderou esses votos, novamente sabe-se lá por que, e citou a ementa do referido julgado e duas pequenas passagens, respectivamente, dos votos dos Ministros CARLOS VELLOSO e MOREIRA ALVES, que faziam referência genérica ao recebimento da denúncia pelo Senado Federal diante da nova ordem constitucional, como se dessas partes pudesse extrair a conclusão inequívoca de que naquele julgamento foi firmado o entendimento (em *obiter dictum*) de que a decisão da Câmara dos Deputados quanto à autorização



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

da instauração do processo do *impeachment* poderia ser revista pelo Senado Federal.

Não foi nada disso! O que se decidiu foi justamente o contrário. Da leitura dos votos citados não há como se extrair outra conclusão: **o SENADO NÃO PODE DISCORDAR DA DECISÃO DA CÂMARA. Deve instaurar o processo, porque tal decisão (da Câmara) é vinculativa.** Não encontra qualquer respaldo fático ou jurídico, **repita-se**, a afirmação do voto vencedor de que o STF, em 1992, validou a interpretação ora postulada nesta ADPF, no sentido de caber ao Senado instaurar ou não o processo de *impeachment* contra o Presidente da República, previamente autorizado pela Câmara.

Nessa linha, o raciocínio do em. Ministro BARROSO de que a *reafirmação desse entendimento constitui valor em si mesmo: promove a segurança jurídica, conferindo estabilidade e isonomia à prestação jurisdicional* e de que não pode que o Tribunal, simplesmente, adote, na presente ação, orientação diversa da que manifestou em 1992, sem sequer prestar deferência às decisões que havia tomado, **deve ser aplicado justamente para que se entenda vinculativa a decisão tomada pela Câmara dos Deputados.**

As preocupações invocadas pelo Ministro BARROSO de que pouco importa que tal decisão tenha sido proferida há mais de vinte anos e por composição substancialmente distinta, e que *está em jogo, afinal, é uma das matérias mais sensíveis à democracia e à separação dos poderes no país, são realmente importantes. Mas não, de forma alguma, para se defender justamente o contrário do que foi dito pelo STF naquela ocasião*, inclusive pelo próprio Ministro CELSO DE MELLO, único Ministro que participou dos dois julgamentos.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Certo é, é bem verdade, que em sessão administrativa o rito fixado pelo Supremo Tribunal Federal para o caso *Collor* previu essa competência ao Senado Federal. **Mas esse rito não foi submetido ao crivo do contraditório, e não pode prevalecer de forma alguma sobre o que restou decidido judicialmente, ainda que eventualmente se diga que tenha sido em *obter dictum*** (o que não foi o caso).

Não é porque não houve impugnação naquela época contra esse rito fixado administrativamente, sem contraditório, que não se pode ser adotado agora um rito distinto, mais condizente com a Constituição Federal, com o próprio entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>38</sup> e com a doutrina constitucional em sua totalidade.

Com efeito, além de PAULO BROSSARD, ALCINO PINTO FALCÃO e JOSÉ AFONSO DA SILVA, todos citados pelo Ministro CELSO DE MELLO no voto acima transcrito, ALEXANDRE DE MOARES<sup>39</sup> defende o mesmo posicionamento, ao dizer:

*“O processo dos crimes de responsabilidade e dos comuns cometidos pelo Presidente da República divide-se em duas partes: juízo de admissibilidade do processo e processo e julgamento.*

*O processo de responsabilidade inicia-se na Câmara dos Deputados para declarar a procedência ou improcedência da acusação. Se declarada procedente, far-se-á julgamento pelo Senado Federal.*

*A Constituição Federal preceitua que admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade. **Ora, a admissibilidade da acusação feita pela Câmara dos Deputados, autorizando a***

<sup>38</sup> Como já virou ditado popular: *não se muda de opinião apenas porque outros são os personagens envolvidos.*

<sup>39</sup> *Direito Constitucional*, Ed. Atlas, 11ª edição, p. 432.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**abertura do processo, vincula o Senado Federal no sentido de instaurar-se o devido processo legal para apuração do crime de responsabilidade, impedindo-lhe, neste momento inicial, qualquer discricionariedade política**".

A força imperativa da expressão *será ele submetido a julgamento* (art. 86, CF) **retira** do Senado a possibilidade de *rejeitar a autorização expedida pela Câmara dos Deputados*. A expressão verbal *será* é peremptória. Não há interpretação que resista a isso, seja histórica, seja literal, seja sistemática, seja lógica, como entendeu o voto vencedor. **Não há como concluir que o papel da Câmara dos Deputados seja um nada**. Depois de todo o trabalho realizado, com a exigência de quórum tão qualificado, maior até mesmo do que o necessário para emenda constitucional, não há como entender que o Senado possa rever a decisão tomada pela Câmara dos Deputados por **maioria simples**. Trata-se de um absurdo jurídico/constitucional, *data vênia*.

O Poder Legislativo é um só, dividido em duas Casas Legislativas, cada uma delas com competências próprias. No caso do *impeachment*, o raciocínio do Min. SEPÚLVEDA PERTENCE acima transcrito é inequívoco: cabe à Câmara autorizar a instauração do processo (o que inclui, ainda que implicitamente, por decorrência lógica, a própria admissibilidade da denúncia) e cabe ao Senado instaurar, processar e julgar a denúncia. Simples assim! Repita-se: cada casa legislativa com sua competência própria em relação ao processo de *impeachment*.

O Senado pode até rever a decisão da Câmara dos Deputados, mas não nesse momento inicial. **Nesse momento inicial, cabe-lhe instaurar o processo**. Depois, aí sim, processada a denúncia, o Senado poderá eventualmente discordar dos pontos abordados pela Câmara dos Deputados, especialmente aqueles relacionados com a própria admissibilidade da denúncia.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Vale lembrar que a denúncia por crime comum em desfavor da Presidente da República demanda a análise técnica por juízes togados, nos termos do art. 102, I, *b*, da Constituição da República, que não seria satisfeita, validamente, por parlamentares, guiados por juízo eminentemente político. O mesmo, entretanto, não pode ser dito em relação aos crimes de responsabilidade, cuja natureza político-penal enseja ao Plenário da Câmara dos Deputados a emissão de juízo quanto ao mérito da denúncia, recebendo-a ou rejeitando-a.

Assim, impõe-se assentar, novamente, sob pena de se entender que o Senado pode sobrepor-se à Câmara dos Deputados – **mitigando-lhe a competência e suprimindo-lhe o relevantíssimo papel de representação popular, em evidente prejuízo ao sensível balanceamento delineado pela Constituição da República no tocante às funções desempenhadas pelas duas Casas em matéria de *impeachment*, a impossibilidade de revisão, pelo Senado Federal, da decisão do Plenário da Câmara dos Deputados no sentido do recebimento da denúncia (análise das condições de procedibilidade) por crime de responsabilidade.**

Mais uma vez, traga-se à colação as respeitáveis preocupações do em. Ministro NELSON JOBIM quanto ao que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal, desta vez quanto a essa questão do *papel* do Senado Federal:

*"(...) 2) Quanto ao Senado Federal, o STF decidiu que compete, por maioria simples, decidir sobre a instauração do processo.*

*Pergunta-se:*

**a) o SF passaria a ser órgão revisor da CD, pois estaria negando execução/prosseguimento à decisão desta?**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**b) a maioria simples do SF pode derrubar decisão da CD, tomada por maioria de 2/3?**

**c) para que o procedimento qualificado da CD, instituído pela CF?**

**d) em linguagem de processo, a aceitação da denúncia poderia ser rejeitada pelo SF?**

**e) o entendimento não é contrário à CF pois esta dispõe que, admitida a acusação pela Câmara dos Deputados, será o PR submetido a julgamento perante o Senado Federal?;**

**f) ao atribuir-se ao SF a possibilidade de revisão da decisão da CD não importaria em concentrar em uma só casa duas competências que a CF distribui entre a CD (admissibilidade) e o SF (processamento e julgamento)?**

**g) o rito no caso "Collor", fixado sem contraditório pelo STF, não importou em confundir o rito dos processos contra ministros do STF e PGR da lei de 1950, onde somente figura o SF: admite a denúncia, processa e julga, sem participação alguma da CD? (...)"**

Por outra perspectiva, ainda que a decisão tomada por esta Corte prevaleça nesse aspecto, há uma **omissão/obscuridade**<sup>40</sup> que precisa ser suprimida/eliminada desde logo, mais precisamente quanto ao que efetivamente pode ser analisado pelo Senado Federal quando for *revisar* (ratificar ou não) a decisão da Câmara dos Deputados.

Explica-se.

No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo **político**. Isso é indiscutível, tanto é que o artigo 51, I, CF registra que *competete **privativamente** à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República*. A competência para esse juízo político, portanto,

<sup>40</sup> Verifica-se a obscuridade sempre que há falta de clareza na redação do julgado, tornando difícil dele ter-se a verdadeira inteligência ou exata interpretação. Em outras palavras, significa pouco inteligível, pouco perceptível, que mal se compreende, enigmático, confuso, vago, mal definido.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

nesse momento inicial, é **exclusiva** da Câmara dos Deputados. O voto vencedor não entende diferente.

Ademais, como registrado pelo próprio voto vencedor ao fazer referência ao citado MS n. 21.564, esse juízo político incluiu a *admissibilidade da acusação, (...) **em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base e alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas***<sup>41</sup>.

Na Câmara, portanto, além do **juízo político** próprio ao processo de *impeachment*, são analisadas questões técnicas e formais relacionadas com a própria admissibilidade da denúncia.

Se assim o é, mostra-se relevante que essa Corte determine/esclareça os parâmetros da revisão que será feita pelo Senado Federal quando do recebimento da autorização dada pela Câmara dos Deputados: **se será limitada à análise dos requisitos formais de admissibilidade da denúncia e, também, se for o caso, da validade formal dos atos procedimentais praticados até então (observância ao contraditório, ao quórum, etc) ou se poderá sim rever o próprio JUÍZO POLÍTICO realizado na Câmara dos Deputados.**

Essa distinção é relevantíssima! E se mostra mais compatível com o papel, a relevância e a importância da *Casa do Povo*, além de preservar o sistema bicameral brasileiro, a integridade e a união do Poder Legislativo e a própria Constituição.

<sup>41</sup> Trecho do voto do Ministro CARLOS VELLOSO colacionado pelo voto vencedor do em. Ministro BARROSO.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diga-se: é até possível admitir-se que o Supremo Tribunal Federal entenda que o Senado Federal possa decidir ou não pela instauração do processo, ao dar uma interpretação *nova*<sup>42</sup> sobre a questão, mas é salutar que essa *nova* competência do Senado Federal seja limitada a aspectos meramente formais da denúncia e, também, até mesmo, a verificação da validade dos atos procedimentais praticados na Câmara (contraditório, quórum, etc.), mas **já**, de forma alguma, **pode-se permitir que o Senado tenha competência para, por maioria simples, revisar o juízo político realizado pela Câmara dos Deputados** -- que é de sua competência exclusiva, sob pena de afronta direta ao art. 51, I, da Constituição Federal.

Todos aqueles elementos de interpretação adotados pelo em. Ministro BARROSO (histórico, literal, sistemática e lógica) são perfeitamente aplicáveis para esse entendimento. A Câmara dos Deputados fará um juízo político da denúncia, examinando, por decorrência lógica, a sua admissibilidade, os seus requisitos formais. O Senado Federal poderá reexaminar apenas essa parte formal e técnica sobre a admissibilidade da denúncia e dos atos procedimentais praticados até então -- sem adentrar, insista-se, no juízo político realizado pela Câmara dos Deputados, instaurará o processo caso considere preenchidos esses requisitos formais, e processará e julgará a denúncia.

Aparentemente, aliás, é isso que decorre da seguinte afirmação constante no voto do em. Ministro BARROSO, a saber:

*“Apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração do processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. Ao*

<sup>42</sup> Diga-se *nova*, mais uma vez, porque quando do julgamento do MS n. 21.564, o entendimento firmado judicialmente pelo Supremo Tribunal Federal foi distinto do agora adotado pelo voto vencedor e acolhido pela maioria da Corte.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*Senado compete, privativamente, 'processar e julgar' o Presidente (art. 52, I), **locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara**".*

Ou seja, como se vê dessa própria argumentação, embora não de forma clara, parece que ficou definido o papel de cada casa legislativa: à Câmara, um *juízo eminentemente político* sobre os fatos narrados, incluindo nesse *juízo político* os requisitos formais e técnicos da denúncia; ao Senado, por sua vez, recebimento ou não da denúncia, **mas apenas em seus aspectos formais, sem revisar o juízo político realizado pela Câmara dos Deputados**, e, uma vez instaurado o processo, o processamento e julgamento da denúncia.

De qualquer forma, essa omissão/obscuridade indubitavelmente precisa ser suprida/evidenciada com mais precisão, a fim de evitar interpretações divergentes, sem contar que é essencial para que o *papel* da Câmara dos Deputados, relevantíssimo no processo de *impeachment*, seja realizado com a lisura e independência que se espera.

Como registrou o Ministro NELSON JOBIM em outra ocasião<sup>43</sup>, ao tecer novas considerações sobre as contradições da decisão tomada por essa Corte, se a votação para a autorização da Câmara para abertura do processo de *impeachment* é aberta, mas pela decisão do Supremo ela não é definitiva, dependerá ainda da análise de admissibilidade pelo Senado Federal, quais então seriam as alternativas dos deputados: votar sim e ficarem expostos à retaliação do governo ou votar não ou em branco para se proteger? Ou se omitir e não comparecer à votação?

<sup>43</sup> <http://www.valor.com.br/politica/4398808/jobim-aponta-contradicoes-do-stf>



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Enfim, em razão do que foi dito neste capítulo, pugna a Câmara dos Deputados pela correção da premissa equivocada em que se baseou o voto vencedor quanto ao entendimento firmado pelo STF no MS n. 21.564-DF, rejugando o ponto tendo como base essa nova premissa, além de que seja suprida/esclarecida a omissão/obscuridade apontada em relação a *real* competência do Senado Federal quando do recebimento da decisão da Câmara dos Deputados e da respectiva instauração do processo de *impeachment*.

### CONCLUSÕES e PEDIDOS

Por tudo o que foi exposto, requer a Câmara dos Deputados o conhecimento e acolhimento destes embargos de declaração a fim de que sejam supridos os vícios apontados, com as consequências modificativas que eventualmente advenham desse julgamento<sup>44</sup>.

Não é demais lembrar que se trata de matéria relevantíssima, sensível, com graves consequências institucionais. Todas as questões postas nestes embargos, *data vênia*, não representam simples discordância com o que restou decidido por essa Corte. A Câmara dos Deputados respeita esse Tribunal e as suas decisões, mas não pode deixar que seu prestígio e as suas prerrogativas sejam totalmente desconsideradas e que haja tamanha intervenção em seus assuntos internos.

Os fatos e a história não podem ser manipulados e propositadamente direcionados para conclusões errôneas, precipitadas e graves. Talvez não se tenha notado ainda a relevância dessa decisão não só quanto ao

<sup>44</sup> Art. 463, II-CPC e PET 1.079-5/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 26.04.96; RE 75.142/GB, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE, RTJ 64/836; e RE 85.039/DF, Rel. Min. THOMPSON FLORES, RTJ 89/548.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

processo de *impeachment* em si, mas ao futuro institucional da Câmara dos Deputados, e do próprio Poder Legislativo.

Sob outra vertente, como essa Corte se propôs a praticamente fixar um rito a ser seguido no processo do *impeachment*, quase que determinando um roteiro a ser seguido, é importante que essas questões paralelas sejam devidamente esclarecidas, ainda que algumas delas tenham sido trazidas neste recurso apenas em tese e que outras decorram das conclusões tomadas no julgamento, como, por exemplo, sem exclusão de outras:

(1) no caso de rejeição pelo Plenário da Casa dos nomes indicados pelos respectivos líderes partidários, tendo em vista a possibilidade de haver sucessivas rejeições, poderá o Presidente da Câmara fazer essa indicação, observada a proporcionalidade partidária, como determina o RI/CD para as demais comissões da Casa, ou deverá haver novas e reiteradas votações, independentemente do número, até que se obtenha os respectivos integrantes da Comissão Especial;

(2) se os líderes partidários não indicarem os nomes (ou mesmo apenas parte deles) que integrarão a Comissão Especial por falta de consenso no respectivo bloco parlamentar poderá o Presidente da Câmara fazer essa indicação, como determina o RI/CD para as demais comissões da Casa;

(3) no caso de partido ou de bloco parlamentar que possua apenas um deputado e seu nome não for ratificado pelo Plenário, esse partido ou bloco poderá ficar sem representação na Comissão;

(4) no caso de Partido cuja composição não alcance o número mínimo necessário para constituir liderança, como se dará a indicação para participação na Comissão Especial do *impeachment*;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

(5) instalada a Comissão Especial do *impeachment*, a escolha do seu Presidente e de seu Relator se dará por votação secreta com possibilidade de chapa avulsa (como prevê o RI/CD) ou aberta (como entendeu o voto vencedor ao firmar posição de que toda e qualquer votação no processo do *impeachment* precisa necessariamente ser aberta) sem possibilidade de disputa. E não sendo caso de eleição e não havendo possibilidade de disputa, ao Presidente da Câmara caberá essa indicação;

(6) seguindo esse mesmo raciocínio, não se sabe se a partir de agora a “eleição” de Presidente e Vice-Presidentes de qualquer outra comissão da Casa se dará **ou** por “eleição” propriamente dita, com voto aberto, sem possibilidade de “chapa avulsa”, **ou** por mera “indicação” do Presidente da Câmara dos Deputados **ou** por voto secreto, com possibilidade de “chapa avulsa”, como expressamente determina o RI/CD;

(7) a votação dos nomes indicados pelas respectivas lideranças será feita de uma só vez, com todos os nomes, **ou** parcialmente, bloco a bloco, **ou** até mesmo individualmente, nome a nome. O Plenário só poderá aceitar a chapa toda ou poderá aceitá-la parcialmente;

(8) se as “demais eleições” da Câmara dos Deputados, além daquelas previstas taxativamente em seu RI/CD, já citadas neste recurso (CNMP, CNJ e TCU), deverão ser a partir de agora por voto aberto e sem candidatura avulsa, por inexistir previsão legal expressa;

(9) se são aplicados à Comissão Especial do *impeachment* os dispositivos que tratam das comissões gerais da Câmara dos Deputados, os parlamentares que integrarão essa comissão, por indicação dos líderes, não terão “mandato” e, por isso, poderão ser substituídos a qualquer tempo, mediante simples ofício



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

direcionado à Presidência da Câmara dos Deputados, ou mesmo indicados, e não propriamente dito eleitos, terão “mandato” e não poderão ser substituídos;

(10) se é para seguir a risca o rito adotado no caso *Collor*, a eleição da Comissão na Câmara se dará por voto aberto<sup>45</sup>, mas no Senado será secreta, porque assim ocorreu naquela época;

(11) se o Senado Federal poderá rejeitar a autorização dada pela Câmara dos Deputados divergindo do seu juízo político ou se estará limitado a analisar os requisitos formais da denúncia e a validade dos atos procedimentais até então praticados.

É o que se requer.

Brasília, 1º de fevereiro de 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

RENATO OLIVEIRA RAMOS  
OAB-DF 20.562

MARCELO RIBEIRO DO VAL  
Advogado da União

<sup>45</sup> Volta-se a frisar que na Câmara, no caso *Collor*, a votação foi por aclamação, em razão do consenso que existia à época sobre a composição da Comissão Especial.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DOCUMENTO 1

## Legislação

### Legislação Informatizada - PORTARIA Nº 20, DE 21/12/2015 - Publicação Original

Veja também:

**Dados da Norma**



## PORTARIA Nº 20, DE 21/12/2015

Dispõe sobre a representação judicial e extrajudicial da Câmara dos Deputados e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no uso de suas atribuições legais e regimentais, RESOLVE:

Art. 1º A Presidência da Câmara dos Deputados, por ato próprio, poderá designar qualquer servidor de seus quadros, com inscrição ativa na Ordem dos Advogados do Brasil, para representar judicial ou extrajudicialmente a Casa, quando;

- I - a matéria em debate versar sobre a independência ou as prerrogativas da Câmara dos Deputados;
- II - a controvérsia tiver relação com o processo legislativo;
- III - a lide contiver qualquer liame com a atuação institucional da Câmara dos Deputados.

Art. 2º O assessoramento jurídico na elaboração e acompanhamento de ações e incidentes processuais para os quais a Mesa da Câmara dos Deputados possua capacidade postulatória, na forma da Constituição e da lei, serão responsabilidade das assessorias técnico-jurídicas da Secretaria-Geral da Mesa e da Diretoria-Geral, no âmbito de suas respectivas competências.

Art. 3º Fica revogada a Portaria nº 14, de 18 de setembro de 2015.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Em 21/12/2015

DUARDO CUNHA,  
Presidente.

Este texto não substitui o original publicado no Boletim Administrativo da Câmara dos Deputados de 21/12/2015

#### Publicação:

- Boletim Administrativo da Câmara dos Deputados - 21/12/2015, Página 4191 (Publicação Original)



CÂMARA DOS DEPUTADOS


**DECISÃO DA PRESIDÊNCIA**

Designa, *ad referendum* da Mesa Diretora, o servidor Renato Oliveira Ramos, advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil sob o número 20.562/DF, para representar a Câmara dos Deputados no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378, em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

O PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no uso de suas atribuições regimentais, notadamente aquela a que se refere o artigo 15, VIII e parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tendo em vista que a matéria tratada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378 versa sobre a independência, as prerrogativas e a atuação institucional da Câmara dos Deputados, **RESOLVE**, *ad referendum* da Mesa Diretora:

Designar o Senhor Servidor RENATO OLIVEIRA RAMOS, matrícula 122.374, advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil sob o número 20.562/DF, para a prática de todo e qualquer ato necessário à plena defesa das prerrogativas constitucionais da Casa no julgamento do processo em referência.

Sala de Reuniões, 17 de dezembro de 2015.

  
Deputado EDUARDO CUNHA  
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**DOCUMENTO 2**



PORTARIA Nº 358 DE 26 DE AGOSTO DE 2015.

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e XVIII do art. 4º da Lei complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993,

Considerando que, nos termos do art. 131 da Constituição Federal, compete à Advocacia-Geral da União (AGU) a representação judicial da União, relativamente aos Três Poderes da República e demais órgãos;

Considerando o teor da cláusula quarta, **caput** e parágrafo primeiro, do Termo de Cooperação Técnica nº 020/2015, de 17 de julho de 2015, celebrado entre a Câmara dos Deputados e a Advocacia-Geral da União, que dispõe sobre a possibilidade de atuação dos Advogados em exercício no Escritório Avançado da AGU, a designação de Advogado Público integrante da AGU **ad hoc** e a atuação de Advogado integrante da Procuradoria Parlamentar ou da Assessoria Técnica da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, nos casos de conflito de interesses no exercício da representação judicial da União entre as partes signatárias, resolve:

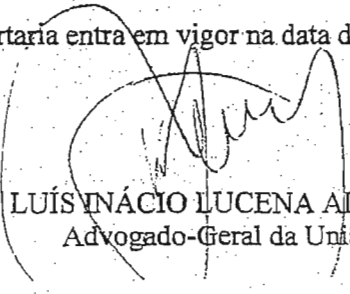
Art. 1º Designar os Advogados da União, Marcelo Ribeiro do Val e Ricardo Oliveira Lira, para atuarem **ad hoc**, juntamente com os Advogados integrantes da Procuradoria Parlamentar ou da Assessoria Técnica da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, a serem designados por ato próprio da Câmara dos Deputados, na representação judicial da Casa Legislativa, relativamente às ações originárias em curso nos Tribunais Superiores, quando a Câmara dos Deputados não possua capacidade postulatória própria, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. Os Advogados da União mencionados no **caput** atuarão, em suas respectivas áreas de atribuição, com exclusividade, autonomia e independência.

Art. 2º Aos Advogados membros da AGU serão asseguradas as prerrogativas da Lei complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, em geral e em especial o contido no seu art. 38.

Art. 3º Nos casos em que não houver conflito de interesses entre as partes aplicar-se-á a cláusula terceira, item III, letra "a", do Termo de Cooperação Técnica nº 020/2015, de 17 de julho de 2015, atribuindo-se aos Advogados titulares e substitutos do Escritório Avançado da AGU na Câmara dos Deputados autonomia para a representação judicial ordinária da Casa Legislativa ou a intervenção da União no interesse daquela, mediante ciência prévia à Secretaria-Geral do Contencioso.

Art. 4º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

  
LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS  
Advogado-Geral da União





**TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 020 /2015**

Acordo de cooperação técnica que, entre si, celebram a Câmara dos Deputados e a Advocacia-Geral da União – AGU, com a finalidade de estabelecer mecanismos de integração e intercâmbio de informações, de modo a aprimorar a representação judicial da Câmara dos Deputados.

A **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, situada na Praça dos Três Poderes, nesta Capital, inscrita no CNPJ sob o nº 00.530.352/0001-59, daqui por diante denominada **CÂMARA** e neste ato representada pelo seu Presidente, o Deputado Federal **EDUARDO CUNHA**, e a **ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU**, com sede no Setor de Autarquias Sul – SAS, Quadra 3, Lote 5/6, Edifício Multi Brasil Corporate, Brasília-DF, inscrita no CNPJ sob o n. 26.994.558/0003-95, doravante designada **AGU**, neste ato representada pelo Advogado-Geral da União, Ministro **LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS**, perante as testemunhas que este subscrevem, **RESOLVEM** firmar o presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**, com fundamento na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que cabível, a ser regido pelas cláusulas e condições seguintes:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

O presente acordo tem por finalidade:

- a) aperfeiçoar a representação judicial da União, por parte da Advocacia-Geral da União, nas causas afetas a interesses da Câmara dos Deputados e de seus agentes públicos, em cumprimento à missão institucional atribuída pelo disposto no art. 131 da Constituição Federal, no art. 1º da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 22 da Lei n. 9.028, de 12 de abril de 1995;
- b) estabelecer formas de integração e colaboração entre os partícipes, aprimorando o intercâmbio de informações;
- c) prevenir e solucionar eventuais conflitos na tutela dos interesses da União.



## CLÁUSULA SEGUNDA – DA INSTALAÇÃO DE ESCRITÓRIOS AVANÇADOS DA AGU

I – O Advogado-Geral da União designará advogados públicos integrantes da Advocacia-Geral da União para atuarem nas ações judiciais da União nos feitos de interesse da CÂMARA, de forma imediata e autônoma, mediante provocação expressa dos órgãos da Casa Legislativa;

II – A CÂMARA poderá disponibilizar o espaço físico e o suporte administrativo necessários para a instalação e o funcionamento do escritório avançado de representação da AGU em suas dependências.

III – O Escritório Avançado de Representação será vinculado à Secretaria-Geral de Contencioso da AGU, que fiscalizará a atuação finalística, e estruturado em cargos e funções investidos pela Advocacia-Geral da União, ouvida a Câmara dos Deputados.

## CLÁUSULA TERCEIRA – DAS ATRIBUIÇÕES

I – No exercício de suas funções institucionais, a Advocacia-Geral da União deverá:

- a) realizar a representação judicial da União nas causas em que houver interesse da CÂMARA;
- b) estabelecer o intercâmbio de informações com os responsáveis pela consultoria e pelo assessoramento jurídico da CÂMARA;
- c) designar integrantes da instituição para manter permanente contato entre os partícipes e o correspondente órgão de direção no âmbito da AGU, de acordo com a respectiva competência regimental.

II – A CÂMARA se compromete a:

- a) promover a aproximação técnico-jurídica com os advogados públicos integrantes da AGU designados para a implementação do presente acordo;
- b) fornecer os elementos de fato e de direito necessários à atuação dos advogados públicos integrantes da AGU para a adequada representação da União nas causas de interesse da CÂMARA;



c) zelar pela agilidade no encaminhamento das demandas oriundas da AGU, direcionando-as aos órgãos competentes.

III – Os Advogados Públicos integrantes do Escritório Avançado de Representação serão investidos de:

- a) autonomia para representação judicial da Câmara dos Deputados, cuja atuação dar-se-á mediante provocação expressa do seu Presidente ou por autoridade interna da Casa Legislativa com poderes de gestão;
- b) prerrogativas suficientes para o exercício do ofício, de modo a ter atendidas tempestivamente as solicitações formuladas aos órgãos internos da AGU em prol da representação judicial e extrajudicial da Câmara dos Deputados;
- c) cargos condizentes com as prerrogativas necessárias ao cumprimento das finalidades do convênio.

**Parágrafo primeiro** – Os substitutos dos integrantes do Escritório de Representação e os Advogados nomeados *ad hoc* serão investidos das mesmas prerrogativas dos titulares enquanto durar a substituição ou a designação.

**Parágrafo segundo** – A solicitação para atuações que decorram deste instrumento de cooperação deverá ser dirigida ao Escritório Avançado de Representação, que dará os encaminhamentos devidos aos órgãos internos da AGU, conforme competência institucional prevista na LC nº 73/93.

#### **CLÁUSULA QUARTA – DA RESOLUÇÃO EXCEPCIONAL DE CONFLITOS**

Na hipótese de eventual conflito de interesses no exercício da representação judicial da União em relação aos partícipes deste acordo, notadamente quando (i) envolver as prerrogativas e competências próprias de cada órgão, (ii) na hipótese de figurar a União em determinado polo de ação e um dos partícipes em polo adverso ou (iii) quando o ato administrativo, normativo ou executivo, questionado judicialmente, de autoria dos partícipes, estiver em confronto com parecer normativo ou entendimento consolidado na AGU, o



Advogado-Geral da União, a requerimento do interessado, viabilizará a defesa dos representados mediante:

- I – a atuação dos Advogados em exercício no Escritório Avançado de Representação;
- II – a designação de Advogados Públicos integrantes da AGU *ad hoc* para autar na defesa do órgão interessado, com a colaboração deste; e/ou
- III – a delegação de competência a advogado integrante da Procuradoria Parlamentar ou da Assessoria Técnica da Diretoria-Geral da CÂMARA para atuação, conforme o caso.

**Parágrafo primeiro** – Caberá à CÂMARA, ao formular o requerimento de delegação, assinalar a opção entre as hipóteses de que tratam os incisos I e II desta Cláusula.

**Parágrafo segundo** – Não cabe a atuação direta da AGU, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.028/95, nas seguintes hipóteses:

- I – não ter sido o ato praticado no estrito exercício das atribuições ou competências constitucionais, legais ou regulamentares do órgão;
- II – ter sido o ato praticado com abuso ou desvio de poder, ilegalidade, improbidade ou imoralidade administrativa, devidamente comprovados e reconhecidos administrativamente;
- III – ter sido o ato praticado em contradição a orientação emanada de órgão superior na estrutura hierárquica.

**Parágrafo terceiro** – O *caput* e o parágrafo primeiro desta cláusula, ao regular hipóteses de representação judicial da União em assuntos de interesse da CÂMARA pela AGU, não retira do representado sua capacidade de estar em juízo (personalidade judiciária), com faculdade postulatória independente e autônoma, quando cabível, em consonância com as razões fúragadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 1.557/DF.

#### **CLÁUSULA QUINTA – DOS RECURSOS FINANCEIROS**

Não haverá transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes para a execução deste acordo.

## CLÁUSULA SEXTA – DO PRAZO DE VIGÊNCIA



O presente acordo vigorará pelo prazo de sessenta meses, podendo ser alterado ou prorrogado por iniciativa dos partícipes a qualquer tempo, mediante termo aditivo.

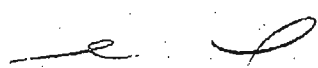
## CLÁUSULA SÉTIMA – DA PUBLICAÇÃO

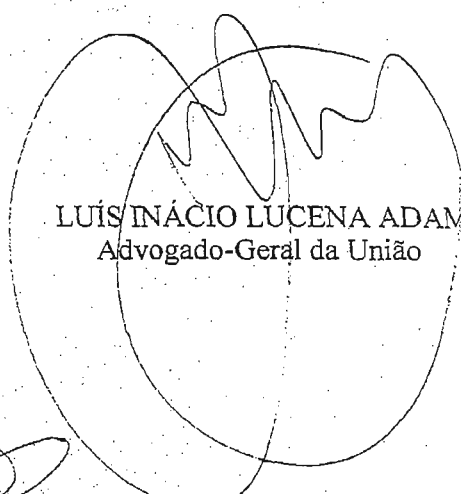
A CÂMARA providenciará a publicação deste acordo, por extrato, no Diário Oficial da União, à qual está condicionada sua eficácia, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

## CLÁUSULA OITAVA – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

E, por estarem os partícipes concordes quanto aos seus termos, firmam entre si o presente acordo, elaborado em três vias de igual teor e forma, para todos os fins de direito.

Brasília/DF, 17 de julho de 2015.

  
DEPUTADO EDUARDO CUNHA  
Presidente

  
LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS  
Advogado-Geral da União

Testemunhas: 1)

2)



122

ISSN 1677-7069

Diário Oficial da União - Seção 3

Nº 144, quinta-feira, 30 de julho de 2015



## ANEXO I - DETALHAMENTO DOS DÉBITOS

Processo TC 020.075/2009-2

Divida 1:

Responsáveis solidários: Organização de Desenvolvimento e Saúde Indígena do Maranhão/MA - CNPJ: 05.045.306/0001-88; Sultene Santana da Silva Sousa - CPF: 487.157.193-91; e Salviato Marciano Guajajara - CPF: 333.906.653-15

Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde.

Valores históricos dos débitos e das quantias eventualmente resarcidas, bem como as respectivas datas de ocorrência:  
Débitos: R\$ 42.758,96, em 3/1/2006; R\$ 130.280,00, em 2/12/2005 e R\$ 10.623,51, em 25/1/2005

Valor desta dívida atualizada monetariamente até 29/7/2015 com juros de mora: R\$ 545.228,38.

Divida 2:

Responsáveis solidários: Organização de Desenvolvimento e Saúde Indígena do Maranhão/MA - CNPJ: 05.045.306/0001-88; e Sultene Santana da Silva Sousa - CPF: 487.157.193-91

Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde.

Valores históricos dos débitos e das quantias eventualmente resarcidas, bem como as respectivas datas de ocorrência:  
Débitos: R\$ 39,50, em 28/1/2005; R\$ 661,26, em 27/1/2005; R\$ 336,76, em 30/9/2004; R\$ 23,53, em 31/10/2004; R\$ 41,39, em 30/9/2004 e R\$ 5,63, em 31/8/2004

Valor desta dívida atualizada monetariamente até 29/7/2015 com juros de mora: R\$ 1.002,05

Valor total das dívidas acima discriminadas atualizadas monetariamente até 29/7/2015 com juros de mora: R\$ 546.230,43.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
NO RIO GRANDE DO NORTE

EDITAL Nº 13, DE 28 DE JULHO DE 2015

TC 00.891/2014-2 - Em razão do disposto no art. 22, III, da Lei 8.443/1992, fica NOTIFICADO o Sr. José Robemilson Ferreira (CPF nº 242.955.314-72), do Acórdão nº 3767/2015-TCU-Segunda Câmara, Sessão de 21/07/2015. Ata nº 24/2015, proferido no Processo da Tomada de Contas Especial acima indicado, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, condenando-o a recolher aos cofres do Tesouro Nacional, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data de publicação deste instrumento legal, a importância abaixo discriminada, atualizada monetariamente desde a respectiva data de ocorrência, acrescida dos juros de mora devidos, até o efetivo recolhimento, abstenendo-se o momento eventual ressarcido, na forma da legislação em vigor. O Valor total atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora até 28/07/2015, importa em R\$ 203.451,75. O ressarcimento deverá ser comprovado junto ao Tribunal no prazo de quinze dias a contar da data desta publicação:

Débito (R\$) e Data:  
46.100,95 06/12/2002

Deverá ser comprovado, no mesmo prazo de quinze dias, o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, mediante GRU, código 13901-7, da multa que lhe foi aplicada por este Tribunal, no valor de R\$ 9.000,00 (art. 57 da Lei nº 8.443/92), a qual será atualizada desde a data do Acórdão Condenatório, qual seja, 21/07/2015, até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, podendo haver incidência de juros acrescidos legais, se atingida fase de execução judicial. O não atendimento desta notificação poderá ensejar a inclusão do nome do responsável no cadastro informativo de inadimplentes não quitados do setor público federal - CadIn e a execução judicial perante o competente Juízo da Justiça Federal (arts. 19, 23, III, "b", 24 e 28, II, Lei 8.443/1992, c/c os arts. 216 e 219, II e III, Regimento Interno do TCU). Informações detalhadas acerca do processo, do(s) valor(es) histórico(s) do débito com o(s) respectivo(s) data(s) de ocorrência e do(s) cofre(s) credor(es) podem ser obtidas junto à Seção-RN ou em qualquer outra Secretaria de Controle Externo do Tribunal.

MAURÍCIO CALDAS JATOBÁ  
Secretário  
Substituto

## Defensoria Pública da União

EXTRATO DE CONTRATO Nº 95/2015 - UASG 290002

Nº Processo: 0803804569402131.

DISPENSA Nº 179/2015. Contratante: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - CNPJ Contratado: 02685728000120. Contratado: GESTOR SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA-Objeto: Prestação de serviços de Secretariado, em atendimento às necessidades da Defensoria Pública da União em Teresina/PI. Fundamento Legal: Lei 8.666/93. Vigência: 01/07/2015 a 25/11/2015. Valor Total: R\$128.290,08. Fonte: 100000000 - 2015NE801390. Data de Assinatura: 29/06/2015.

(SICON - 29/07/2015) 290002-00001-2015NE800514.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/sistema/diario>, pelo código 00032015073000122

## RETIFICAÇÃO

No Extrato de Contrato Nº 5/2015 publicado no D.O. de 05/03/2015, Seção 3, Pág. 109. Onde se lê: Prestação de serviços de Secretariado, em atendimento às necessidades da DPU em Uruguaiana/RS, do e Recepcionista em atendimento às necessidades da DPU em Uruguaiana/RS Leia-se: Prestação de serviços de Secretariado e Recepcionista, em atendimento às necessidades da DPU em Uruguaiana/RS.

(SICON - 29/07/2015) 290002-00001-2015NE800514

## SECRETARIA-GERAL

## EDITAL DE NOTIFICAÇÃO

Tendo em vista a impossibilidade de localização da empresa CLEAN SERV TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA LTDA. CNPJ Nº 05.856.074/0001-48, no endereço fornecido a esta Defensoria Pública-Geral da União, notifico esta empresa, com a abertura do prazo improrrogável de 05 (cinco) dias úteis, para apresentação de Defesa Prévia acerca do indicativo da aplicação da sanção de multa moratória, de Suspensão Temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração por 2 (dois) anos, com concomitante registro da imputação da sanção no sistema SICAF, com fulcro nos artigos 87 da Lei nº 8.666/93 nos autos do Processo de Inadimplência nº 08038.005151/2014-42, nos descumprimentos das cláusulas do Contrato Administrativo nº 166/2012

ARCÊNIO BRAUNER JUNIOR  
Secretário-Geral  
Executivo

## Poder Legislativo

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

## DIRETORIA-GERAL

## DIRETORIA ADMINISTRATIVA

## DEPARTAMENTO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO

## COORDENAÇÃO DE COMPRAS

## EXTRATOS DE REGISTRO DE PREÇOS

Proc. 110.118/2015. ESPÉCIE: Ata de Registro de Preços nº 81/2015, lavrada pela CÂMARA DOS DEPUTADOS e aceita pela: LICITARE PRODUTOS, MATERIAIS E SERVIÇOS LTDA - EPP. OBJETO: Fornecimento de materiais. LICITAÇÃO: Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 100/2015. PRAZO DE VALIDADE: Doze meses contados a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União. VALOR TOTAL: R\$ 108.035,97 (cento e oito mil e trinta e cinco reais e noventa e sete centavos).

Proc. 110.118/2015. ESPÉCIE: Ata de Registro de Preços nº 82/2015, lavrada pela CÂMARA DOS DEPUTADOS e aceita pela: HIDROLUNA MATERIAIS PARA SANEAMENTO LTDA - EPP. OBJETO: Fornecimento de torneiras. LICITAÇÃO: Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 100/2015. PRAZO DE VALIDADE: Doze meses contados a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União. VALOR TOTAL: R\$ 84.688,80 (oitenta e quatro mil e seiscentos e oitenta e oito reais e oitenta centavos).

Proc. 115.400/2015. ESPÉCIE: Ata de Registro de Preços nº 83/2015, lavrada pela CÂMARA DOS DEPUTADOS e aceita pela: COMERCIAL E DISTRIBUIDORA PLANCO EIRELI - ME. OBJETO: Fornecimento de creche lavrada. LICITAÇÃO: Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 118/2015. PRAZO DE VALIDADE: Doze meses contados a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União. VALOR TOTAL: R\$ 54.225,00 (cinquenta e quatro mil e duzentos e vinte e cinco reais).

Proc. 115.400/2015. ESPÉCIE: Ata de Registro de Preços nº 84/2015, lavrada pela CÂMARA DOS DEPUTADOS e aceita pela: COMÉRCIO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÕES CAVALHEIROS LTDA - EPP. OBJETO: Fornecimento de areia lavrada. LICITAÇÃO: Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 118/2015. PRAZO DE VALIDADE: Doze meses contados a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União. VALOR TOTAL: R\$ 32.379,66 (trinta e dois mil e trezentos e setenta e nove reais e sessenta e seis centavos).

Proc. 115.400/2015. ESPÉCIE: Ata de Registro de Preços nº 85/2015, lavrada pela CÂMARA DOS DEPUTADOS e aceita pela: CEMACO COMÉRCIO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA - ME. OBJETO: Fornecimento de areia lavrada. LICITAÇÃO: Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 118/2015. PRAZO DE VALIDADE: Doze meses contados a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União. VALOR TOTAL: R\$ 13.071,80 (treze mil e setenta e um reais e oitenta centavos).

## COORDENAÇÃO DE CONTRATOS

## EXTRATO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Processo 107.311/10. ESPÉCIE: Acordo de Cooperação Técnica nº 2015/020.0 - firmado com a: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. CNPJ: n. 26.994.538/0003-95. OBJETO: Estabelecer mecanismos de integração e intercâmbio de informações, de modo a aprimorar a representação judicial da Câmara dos Deputados. AMPARO LEGAL: Artigo 116 da Lei nº 8.666/93. VIGÊNCIA: 17.07.15 a 16.07.20.

## EXTRATOS DE CONTRATOS

Processo 131.566/14. ESPÉCIE: Contrato nº 2015/112.0 - firmado com a BORTOLAI LIVROS LTDA - EPP. CNPJ: n. 09.096.717/0003-15. OBJETO: Fornecimento de material informacional (livros e mapas) de procedência nacional e estrangeira, disponível no mercado nacional, pelo período de 12 (doze) meses. LICITAÇÃO: Pregão Eletrônico nº 93/15. VIGÊNCIA: 22/7/15 a 21/7/16. VALOR: R\$ 120.419,74 (cento e vinte mil, quatrocentos e dezesseis reais e setenta e quatro centavos).

Processo 110.197/15. ESPÉCIE: Contrato nº 2015/110.0 - firmado com a AMÉRICA TECNOLOGIA DE INFORMÁTICA E ELETRÔNICOS LTDA. CNPJ: n. 06.926.223/0001-60. OBJETO: Aquisição da solução corporativa de armazenamento de dados, compra de subsistema de discos, com garantia de funcionamento. LICITAÇÃO: Adesão à Ata de Registro de Preços n. 06/15-C.U., decorrente do Edital do Pregão Eletrônico n. 067/2014, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça. VIGÊNCIA: A partir de 15/7/15. VALOR: R\$ 5.146.514,96 (cinco milhões, cento e quarenta e seis mil, quinhentos e quatorze reais e noventa e seis centavos).

Processo 116.087/15. ESPÉCIE: Contrato nº 2015/105.0 - firmado com a PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA. CNPJ: n. 78.533.312/0001-58. OBJETO: Prestação de serviços continuados na área de manutenção de equipamentos de áudio e vídeo e de telecomunicações, pelo período de 12 (doze) meses. LICITAÇÃO: Pregão Eletrônico n. 102/15. VIGÊNCIA: De 17/7/15 a 30/6/16. VALOR: R\$ 2.870.870,44 (dois milhões, oitocentos e setenta mil, oitocentos e setenta reais e quarenta e quatro centavos).

## EXTRATOS DE TERMOS ADITIVOS

Processo 110.481/14. ESPÉCIE: Aditivo nº 2014/143.1 - firmado com a PRO-RAD CONSULTORES EM RADIOPROTEÇÃO S/S LTDA. CNPJ: 87.389.086/0001-74. OBJETO: Prestação de serviços de dosimetria radiológica para 21 (vinte e um) monitores e concessão de direito de uso de porta-dosímetros. AMPARO LEGAL: Artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93. FINALIDADE DO ADITIVO: Prolongação da vigência contratual por 12 (doze) meses, contados a partir de 19/15. VALOR: R\$2.646,00 (dois mil, seiscentos e quarenta e seis reais).

Processo 129.64/13. ESPÉCIE: Aditivo nº 2014/234.1 - firmado com a BIOETICA PRODUTOS E EQUIPAMENTOS LTDA. CNPJ: 12.387.080/0001-36. OBJETO: Fornecimento de materiais de laboratório. Pregão Eletrônico nº 94/14. AMPARO LEGAL: Artigo 65, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666/93. FINALIDADE DO ADITIVO: Acréscimo de 16,56% no valor do Grupo I e de 25% ao valor do item 51. VALOR: R\$140.729,19 (cento e quarenta mil, quatrocentos e vinte e nove reais e dezesseis centavos).

Processo 139.429/11. ESPÉCIE: Aditivo nº 2012/187. - firmado com a DALETH VEÍCULOS LTDA. CNPJ: 04.515.363/0001-89. OBJETO: Prestação de serviços de locação de veículos automotores, sem motoristas nem combustível. Pregão Eletrônico nº 28/12. AMPARO LEGAL: Artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93. FINALIDADE DO ADITIVO: Prolongação da vigência contratual pelo período de 12 (doze) meses, contados a partir de 20/7/15. VALOR: R\$ 1.766.100,00 (um milhão, setecentos e sessenta e seis mil e cem reais).

Processo 117.789/14. ESPÉCIE: Aditivo nº 2014/158.3 - firmado com a PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA LTDA. CNPJ: 78.533.312/0001-58. OBJETO: Prestação de serviços na área de operação técnica integrada para os veículos de comunicação da câmara dos deputados (TV, rádio, agência e jornal). Pregão Eletrônico nº 82/13. AMPARO LEGAL: Artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93; Decreto Federal nº 2.271/97 e Lei nº 12.546/11. FINALIDADE DO ADITIVO: Prolongação da vigência contratual por 12 (doze) meses, contados a partir de 26/7/15; formalização do reajuste do valor unitário do auxílio-alimentação, com efeitos financeiros a partir de outubro de 2014; formalização da repactuação do valor contratual em razão de Convenção Coletiva de Trabalho, com efeitos financeiros a partir de 1/10/14; formalização da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro decorrente da desoneração de encargos previdenciários promovida pela Lei nº 12.546/11, alterada pela Lei nº 13.043/14. VALOR: R\$ 123.110,79 (doze mil, trezentos e onze mil, cento e sete reais e dezesseis centavos).

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**DOCUMENTO 3**



## DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

## NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

## TEXTO SEM REDAÇÃO FINAL

SESSÃO PLENÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL			
EVENTO: Sessão Extraordinária	REUNIÃO Nº: 2774/15	DATA: 16/12/2015	
LOCAL: Supremo Tribunal Federal	INÍCIO: 14h00min	TÉRMINO: 18h06min	PÁGINAS: 90
DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO			
SUMÁRIO			
Julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental — ADPF 378, ajuizada pelo PCdoB para questionamento da Lei nº 1.079, de 1950, que disciplina o processamento dos crimes de responsabilidade, incluindo o <i>impeachment</i> do Presidente da República.			
OBSERVAÇÕES			





**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Boa tarde a todos.

Vamos sentar, por favor.

Declaro aberta esta Sessão Jurisdicional e peço à Sra. Secretária que leia a ata da sessão anterior.

**A SRA. FABIANE PEREIRA DE OLIVEIRA DUARTE -**

*"Ata da 42ª sessão extraordinária, realizada em 10 de dezembro de 2015.*

*Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin. Ausente justificadamente o Ministro Celso de Mello.*

*Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.*

*Abriu-se a sessão às 14 horas, sendo lida e aprovada a Ata da sessão anterior. Foi julgado um recurso extraordinário."*

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Consulto os eminentes pares para saber se há alguma divergência com relação à ata. Em não havendo, considero-a aprovada.

Eu tenho a satisfação de informar aos eminentes Ministros que estão presentes neste plenário os graduandos do Curso de Direito da seguinte instituição de ensino: Centro de Ensino Superior de São Gotardo — São Gotardo, Minas Gerais. Sejam todos muito bem-vindos.

Pois não. Eu chamo a julgamento a Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Ela procede do Distrito Federal, é Relator o eminente Ministro Edson Fachin, o requerente é o Partido Comunista do Brasil.

Há vários *amici curiae* inscritos e admitidos. E nós, então, desde logo, anunciamos que falará pelo requerente, o Partido Comunista do Brasil, representado pelo Dr. Cláudio Pereira de Souza Neto, por até 15 minutos. Falará pela Câmara dos Deputados o Sr. Deputado Miro Teixeira, que é advogado também, por até 15 minutos, nesta sequência.

Nós tínhamos, inicialmente, notícia de que o Senado faria a sustentação oral, mas não fará. Então, apenas a Câmara. Pela Advocacia-Geral da União falará o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, que também terá até 15 minutos.



Depois, nós teremos vários *amici curiae* que terão o seguinte tempo. Nós dobraremos o tempo de 15 minutos e dividiremos esse tempo entre os *amici curiae*. É assim que determina o nosso regimento.

Então, nós vamos iniciar com o relatório do eminente Ministro Fachin. Pois não.

**O SR. THIAGO FERNANDES BOVERIO** - Excelência, tenho uma questão de ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim.

**O SR. THIAGO FERNANDES BOVERIO** - Há um pedido de admissão do PSD — Partido Social Democrático — feito na data de ontem, que não desconhece a jurisprudência, a orientação desta Corte, mas trata-se de uma questão excepcional, cuja marcação do julgamento foi feita no momento do despacho da decisão liminar. Por isso, pede, excepcionalmente, admissão do PSD, feito na data de ontem.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - PSD?

**O SR. THIAGO FERNANDES BOVERIO** - PSD.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Consulto o eminente Relator.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Sr. Presidente, todos os pedidos que chegaram ao nosso gabinete, nós examinamos e adotamos como diretriz que a participação das agremiações partidárias que têm representação no Congresso Nacional é um elemento que pode contribuir ao desate desta matéria. Por isso, nada obstante a essa excepcionalidade, não me oponho ao deferimento do pedido.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Os colegas estão de acordo? Então, os partidos políticos estão colocados...

**O SR. THIAGO FERNANDES BOVERIO** - Muito obrigado, Excelência. Aproveito para dizer que encaminhei substabelecimento ao Dr. Cláudio Lembo, que fará a sustentação pelo PSD. Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Agradeço a V.Exa. Então, os partidos políticos estão em igualdade de condições.

Agora, com o ingresso do PSD, nós temos a lista completa dos partidos — já esperávamos esse pleito — e, portanto, a ordem será a seguinte: embora tenha se



inscrito por último, o PSD será o primeiro a falar. Nós dobraremos o tempo regimental, de 15 minutos, e, portanto, teremos 30 minutos, tempo que dividiremos entre os nove *amici curiae*. São sete; perdão. Eram nove originalmente e agora são sete. Isso dará aproximadamente 4 minutos e meio para cada orador.

Então, eu concedo a palavra ao eminente Relator, para que faça o relatório.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Sr. Presidente, eminentes pares, senhores advogados, trata-se de arguição de descumprimento de preceito constitucional proposta pelo Partido Comunista do Brasil, PCdoB, com pedido de medida liminar. Impende, ao início deduzir um sumário dos pedidos formulados.

Em resumo, a pretensão objetiva é que esta Corte reconheça a não recepção de diversos dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o seu processo de julgamento, bem como reconheça a recepção de outras regras da referida lei e ainda proceda à interpretação conforme a Constituição de preceitos também ali contidos, além de suprir lacunas na regulamentação respectiva.

Para tanto, o Requerente elaborou 11 subtópicos. Preliminarmente, aduz o Requerente sua legitimidade e o cabimento da medida.

No mérito, pugna por uma filtragem constitucional da Lei nº 1.079, de 1950.

Sustenta, em síntese: a necessidade de defesa prévia em todas as fases do processo; o afastamento da aplicação dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no rito delimitado pela lei; o reconhecimento de que a defesa deva participar por último de todas as fases instrutórias; a incompatibilidade com a atual Constituição da previsão que permite à Câmara funcionar como tribunal de acusação; o reconhecimento de que o afastamento do Presidente só ocorre após a instauração do processo pelo Senado Federal; e que, durante o julgamento, os Senadores não poderiam exercer, simultaneamente, a função acusatória e a julgadora.

Declina, por fim, as razões para o deferimento de liminar.

Foram solicitadas informações à Presidência da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, bem como à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República.



O partido requerente apresentou pedidos em medidas cautelares incidentais, especialmente sobre a votação aberta na formação e composição da Comissão Especial.

Concedi, com eficácia, até esta sessão plenária de 16 de dezembro, a liminar requerida e solicitei novas informações.

A Câmara dos Deputados prestou informações; assim também o Senado Federal.

Foram admitidos diversos *amici curiae*.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se; a Presidência da República prestou informações e a Procuradoria-Geral da República ofertou parecer.

Sr. Presidente, o relatório que apresento no voto por escrito que distribuí a V.Exas. e agora fiz também chegar às mãos do eminente Ministro Marco Aurélio tem aproximadamente 30 páginas. Estou fazendo, portanto, uma síntese do que disse até agora e me permito resumir, então, os pedidos, que são 11, para focar a apreciação que faremos em sede de cautelar.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - O que a parte autora pede é o seguinte:

a) seja realizada interpretação conforme à Constituição do art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, para se fixar, com efeito *ex tunc* — abrangendo os processos em andamento —, a interpretação segundo a qual o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de audiência prévia do acusado, no prazo de 15 dias; b) seja declarada a ilegitimidade constitucional (não recepção) das expressões “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, constantes do art. 38 da Lei nº 1.079, de 1950; c) seja declarada a recepção dos arts. 19, 20, 21, 22 e 23, *caput*, da Lei nº 1.079, de 1950, afastando-se a interpretação segundo a qual o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais; afastando-se a interpretação segundo a qual o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais; d) seja realizada interpretação conforme a Constituição do art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da Comissão Especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos



partidos políticos; e) seja realizada interpretação conforme dos arts. 18, § 1º, 22, 27, 28 e 29 da Lei nº 1.079, de 1950, para se fixar a interpretação segundo a qual toda a atividade probatória deve ser desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e por último pela defesa; f) seja realizada interpretação conforme do § 1º do art. 22 e dos arts. 28 e 29, todos da referida lei, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase processual — perante a Câmara Federal e perante o Senado — a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução.

E ainda: seja realizada interpretação conforme a Constituição do art. 24 da Lei nº 1.079 para se fixar a interpretação segundo a qual o processo de *impeachment*, autorizado pela Câmara pode, ou não, ser instaurado no Senado, cabendo a decisão de instaurá-lo ou não à respectiva Mesa, aplicando-se analogicamente o disposto no art. 44 da própria Lei nº 1.079, não sendo tal decisão passível de recurso;

E ainda: seja realizada interpretação conforme a Constituição do art. 24 da Lei nº 1.079, de 1950, para se fixar a interpretação segundo a qual a decisão da Mesa do Senado pela instauração do processo deve ser submetida ao Plenário da Casa, aplicando-se, por analogia, os arts. 45, 46, 48 e 49 da própria lei, exigindo-se, para se confirmar a instauração do processo, a decisão de dois terços dos Senadores;

Como também seja declarada a ilegitimidade constitucional — a não recepção — dos §§ 1º e 5º do art. 23 e dos arts. 80 e 81 da Lei nº 1.079, de 1950;

Como também seja realizada interpretação conforme dos arts. 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei nº 1.079, para se fixar a interpretação segundo a qual os Senadores só devem realizar diligências ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória;

E, por último — esse é o décimo primeiro pedido —, seja realizada interpretação conforme do art. 19 da Lei nº 1.079, com efeitos *ex tunc* — alcançando processos em andamento —, para fixar a interpretação segundo a qual o Presidente da Câmara dos Deputados apenas pode praticar o ato de recebimento da acusação contra Presidente da República se não incidir em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição, esta objetivamente aferível pela presença de conflito concreto de interesses.

Esses são os onze pedidos, Sr. Presidente.



16/12/2015



Em 3 de dezembro, foram solicitadas informações aos diversos destinatários aos quais me referi.

Em 8 de dezembro, o partido requerente apresentou pedido de medida cautelar incidental para que se anule a decisão de recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados contra a Presidente da República e que, assim, outra decisão seja proferida por ele com a devida observância do direito de defesa prévia da Presidente da República.

E, na mesma data, foi apresentado pelo requerente segundo pedido de medida cautelar incidental para que, no momento da formação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a eleição de seus membros observe a regra de indicação pelos partidos, por meio das lideranças partidárias, através de voto aberto, e que a composição da Comissão Especial se dê segundo a representação proporcional dos partidos, e não dos blocos partidários.

Tendo em vista a urgência do feito e a relevância respectiva para que esta Corte chancele a segurança jurídica constitucional ao procedimento, pedi dia para julgamento na sessão ordinária do Tribunal Pleno desta Corte na data de hoje das medidas cautelares requeridas.

E, em relação ao pedido cautelar que requereu a suspensão da formação da Comissão Especial, em decorrência da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados de constituí-la por meio de votação secreta, ante a plausibilidade jurídica do pedido, bem como o perigo de dano pela demora, concedi, em 8 de dezembro de 2015, com eficácia apenas até 16 de dezembro corrente, o pedido liminar requerido e solicitei novas informações à Presidência da Câmara dos Deputados no prazo de 24 horas, o que foi atendido.

Sr. Presidente, esse é o resumo do relatório. O voto escrito contém um conjunto de detalhamentos. Mas acredito que esse núcleo que apresento parece-me suficiente, tanto porque V.Exas. têm o voto escrito, que apresento como minuta e proposta de discussão, quanto quicá o que apresento seja possível já para as respectivas sustentações orais. Se assim for reputado conveniente e oportuno, esse é o relatório, em síntese, que tenho a apresentar.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Agradeço a V.Exa. a objetividade com que se houve.



Iniciaremos, então, as sustentações orais.

Começaremos pelo requerente, o Partido Comunista do Brasil, que está sendo representado neste ato pelo Dr. Cláudio Pereira de Souza Neto, que fará uso da palavra por até 15 minutos.

**O SR. CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO** - Exmo. Sr. Presidente, Ministro Ricardo Lewandowski; Exmo. Sr. Relator, Ministro Edson Fachin; Exmos. Magistrados que integram o Supremo Tribunal Federal; Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot, gostaria, Excelências, de início, de propor dois vetores básicos que, na nossa opinião, devem orientar a interpretação de todo o instituto do *impeachment* e, em especial, o procedimento a ser adotado.

O primeiro vetor interpretativo que pode ser extraído do texto constitucional é o vetor do princípio democrático. Na origem da presente ordem constitucional, está a luta de nosso povo pela redemocratização do Brasil, está a campanha Diretas Já, e tudo isso acabou resultando, por exemplo, na cláusula pétrea que institui o veto direto, secreto, universal e periódico.

Não por outra razão, o princípio democrático, o princípio da soberania popular, está inscrito no próprio art. 1º da Constituição Federal. A Constituição Federal é aberta com uma proclamação do princípio da soberania popular, o que já demonstra a centralidade do princípio democrático para todo o ordenamento jurídico brasileiro. Deste vetor interpretativo, é possível extrair duas consequências fundamentais.

Uma primeira consequência é se conceber o *impeachment* como uma medida absolutamente excepcional, é se conceber o afastamento do Presidente eleito pelo voto do povo — no caso, eleita por 54 milhões de votos — apenas em hipóteses excepcionalíssimas e definidas de modo estrito no texto constitucional e na lei que complementa, no tocante a esse tópico, o texto constitucional.

Portanto, uma primeira consequência que se extrai do texto democrático é a impossibilidade da banalização do processo de *impeachment*.

Uma segunda consequência importante do princípio democrático é a necessidade da própria democratização do processo de *impeachment*, em especial no tocante à aplicação do princípio do contraditório, do princípio da ampla defesa. As decisões que sejam proferidas no âmbito do processo de *impeachment* têm que



resultar da troca de argumentos e contra-argumentos entre as partes, devem resultar, necessariamente, de manifestações que envolvam a possibilidade de a Presidência da República apresentar também a sua defesa.

Quanto mais grave a consequência da decisão, mais rigoroso, mais cuidadoso, mais garantista deve ser o procedimento. Daí a necessidade de se operar uma ampla releitura da Lei nº 1.079, porque, tal como sustentado na inicial, ainda não fornece as necessárias garantias para a proteção desse bem jurídico de total fundamentalidade, que é o princípio democrático.

Um segundo vetor interpretativo que também se propõe ao exame do Supremo Tribunal Federal é se entender o *impeachment* como um instrumento da política constitucional e não como um instrumento da política ordinária. O processo de *impeachment* não pode se converter num mecanismo de luta entre partidos políticos, entre grupos partidários, entre facções — facções naquele sentido antigo do federalista —, mas o processo de *impeachment*, ele deve ser um instrumento excepcionalíssimo da política constitucional.

Não se confunde, portanto, o processo de *impeachment* com a moção de desconfiança, própria do parlamentarismo. A banalização do processo de *impeachment* tende a gerar instabilidade política, instabilidade econômica, em detrimento dos interesses mais caros ao nosso povo.

O processo de *impeachment*, a rigor, ele só deve ter lugar excepcionalmente quando se formam consensos efetivos, como aquele que infelizmente teve lugar durante o *impeachment* do Presidente Collor. Todos sabemos que grande parte dos partidos políticos que atuavam na vida política brasileira apoiaram o processo de impedimento. Trabalhadores, empregadores e empresas, o quase consenso da sociedade brasileira defendia, naquela ocasião, o *impeachment* do Presidente Fernando Collor.

Pois bem, a partir desses dois vetores interpretativos, gostaria de enfatizar dois pontos específicos da inicial, que nós reputamos pontos absolutamente fundamentais para uma boa compreensão do processo de *impeachment*.

O primeiro ponto diz respeito ao caráter bifásico da deliberação que tem lugar no Senado Federal. A Constituição Federal de 1988 promoveu uma importantíssima alteração no processo de *impeachment*. Antes cabia à Câmara dos Deputados





instaurar o processo, realizar o processamento. Da decisão da Câmara, resultava o afastamento da Presidente da República, e o papel do Senado se circunscrevia a proferir o julgamento final. Isso foi profundamente modificado pela Constituição Federal de 1988. Na Constituição de 1988, o papel da Câmara se restringe a proferir um juízo de autorização, se restringe a autorizar a posterior instauração, o posterior processamento e o posterior julgamento no Senado. O afastamento da Presidente da República, à luz da nova Constituição, somente resultará da decisão do Senado Federal que instaure o procedimento de *impeachment*.

Excelências, gostaríamos de enfatizar a natureza tipicamente decisória, eminentemente decisória, da primeira manifestação do Senado Federal. O Senado Federal, quando recebe processo de *impeachment*, ele verifica se as condições de procedibilidade estão atendidas; se, de fato, por exemplo, se proferiu um juízo de autorização na Câmara dos Deputados. Mas, além disso, o Senado Federal já pode, desde logo, ingressar no exame do mérito da causa, proferindo julgamento antecipado da lide, desde que esse julgamento possa ser proferido sem que haja necessidade de produção de provas, desde que esse julgamento possa ser proferido com base num juízo abstrato a respeito da própria tipicidade da conduta.

Se o Senado não considera a conduta, sequer em tese, passível de ser classificada como um crime de responsabilidade, se o exame em tese, por exemplo, da expedição de decretos complementares para abertura de créditos complementares, se, por meio desse exame, se verifica que esta conduta, sequer em tese, pode ser classificada como uma conduta típica, é pertinente que o Senado Federal promova, como ocorre no processo penal, como ocorre no processo de improbidade, julgamento antecipado da lide e, desde logo, determine o arquivamento do processo. Tratar-se-ia, portanto, de absolvição sumária, com base no juízo acerca da tipicidade da conduta descrita na denúncia.

Excelências, um processo que se instaurasse para a produção de provas, depois de o Senado Federal ter compreendido que a conduta é atípica, seria um processo absolutamente desnecessário, seria um processo desprovido da aptidão de produzir uma decisão condenatória, porque, mesmo que o Senado Federal, na fase instrutória, apurasse que a Presidente da República era efetivamente responsável pela prática daqueles atos, se o Senado entendesse preliminarmente



que aqueles atos são atípicos da responsabilização da Presidente da República, não poderia resultar uma decisão condenatória. Portanto, o processo seria absolutamente desnecessário.

Há nisso também um importante componente político. É absolutamente irracional se estender uma crise política que se instaura com o processo de *impeachment*.

O Ministro Sepúlveda Pertence, em um dos seus votos, proferido em mandado de segurança a respeito do processo de *impeachment* instaurado em 1992, manifestou essa preocupação de que a simples instauração do processo de *impeachment* já é em si uma crise. E seria absolutamente irracional prolongar essa crise no tempo se o Senado já tem um juízo acerca da tipicidade da conduta, se o Senado já sabe, de antemão, que, concluída a fase probatória, não estará apto para proferir uma decisão condenatória.

Por isso, Excelências, em linhas gerais, nós sustentamos a manutenção do procedimento criado em 1992, em âmbito de sessão administrativa do Supremo Tribunal Federal, com base em proposta elaborada pelo Exmo. Ministro Celso de Mello.

Em linhas gerais, a autora sustenta a manutenção desse procedimento com uma diferença, ou melhor, com duas diferenças muito importantes. Naquela ocasião, havia três etapas, três manifestações do Plenário do Senado Federal. Era, portanto, um procedimento marcadamente garantista. Na proposta formulada na inicial da ADPF, são propostas apenas duas fases: uma fase de conhecimento, em que pode ter lugar a absolvição sumária; e uma fase de julgamento final.

Por outro lado, propõe-se que, nas duas fases, nas duas manifestações do Plenário do Senado Federal, haja a decisão, a formação da maioria qualificada de dois terços dos Senadores.

A consequência da primeira decisão, que é a decisão que recebe o processo no Senado, é o afastamento da Presidente da República. Trata-se de decisão provida de grande gravidade, razão pela qual não pode ser tomada pela maioria simples dos Senadores.

A rigor, a atual Constituição exige, para o afastamento cautelar da Presidente da República, a manifestação de ambas as Casas do Congresso Nacional — a



manifestação anterior no juízo de autorização da Câmara dos Deputados, e a manifestação preliminar do juízo de recebimento do processo a ser proferida pelo Senado Federal, também por meio de uma maioria de dois terços.

Trata-se da intervenção mais incisiva do Poder Legislativo no Poder Executivo. Trata-se da exceção mais grave que a Constituição prevê ao princípio democrático, razão pela qual é uma medida de cautela, de garantia da estabilidade e da integridade das instituições: que haja a existência da manifestação pela maioria qualificada de dois terços dos membros do Senado para que tenha lugar o afastamento da Presidente da República. A Presidente da República não pode ter menos garantias que um acusado pela prática de contravenção penal.

Excelências, gostaríamos ainda, rapidamente, de sustentar um segundo tópico, que é a necessidade de se conceder à Presidente da República o direito de defesa prévia.

Gostaria, Excelências, de mencionar a circunstância de que a manifestação do Presidente da Câmara dos Deputados possuiu um fortíssimo teor decisório. Em primeiro lugar, é uma decisão que examina a presença de justa causa para que se dê o processamento, a denúncia.

Além disso, o Presidente da Câmara seleciona os fatos pelos quais está recebendo a denúncia. O Presidente da Câmara, por exemplo, neste caso ora submetido à apreciação de V.Exas., excluiu as condutas praticadas em 2014 e disse que recebia a denúncia relativamente apenas às condutas que se praticaram no curso do atual mandato. Esta decisão importantíssima, que produzirá efeitos ao longo de todo o processo — porque todo o processo versará sobre esses fatos previamente selecionados pela Presidente da Câmara dos Deputados —, foi proferida sem que a Presidenta da República tivesse oportunidade de se manifestar sequer uma única vez, sem que a Presidenta da República pudesse dar uma única palavra a respeito da improcedência da denúncia.

A decisão do Presidente Eduardo Cunha foi proferida com exclusividade, com base nos argumentos apresentados pela acusação, e isto viola o núcleo essencial, o núcleo mais básico do princípio do contraditório, do princípio da ampla defesa. Se há um conteúdo mínimo passivo de ser extraído diretamente do texto constitucional, do princípio do contraditório, do princípio da ampla defesa, é este direito de as partes se



manifestarem previamente ao momento em que as autoridades públicas proferem as suas decisões.

Excelência, concluo apenas dizendo que a decisão do Supremo Tribunal Federal nesta matéria significará uma importante reafirmação da base da nossa democracia, dos fundamentos da nossa Constituição, do Estado Democrático de Direito; proverá segurança jurídica e legitimidade procedimental a quaisquer desdobramentos que se verifiquem daqui para diante. E, por fim, por todas essas razões, quero dizer que o PCdoB requer a total procedência da ADPF nº 378.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa., Dr. Cláudio Pereira de Souza Neto.

Convido agora a falar pela Câmara dos Deputados o Sr. Deputado e advogado Miro Teixeira, que terá também até 15 minutos para se pronunciar.

**O SR. DEPUTADO MIRO TEIXEIRA** - Exmo. Sr. Presidente, Exmas. Sras. Ministras, Exmos. Srs. Ministros, Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, senhoras e senhores, cumprimento os colegas que, pelo Partido Comunista do Brasil, ajuizaram essa Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental que foi parar com o Ministro Fachin, recém-chegado ao Tribunal e pouco acostumado ainda às lutas que aqui se travam, que já se travaram em outras épocas mais duramente e agora de maneira mais amena. Mas o que aparenta é que a serenidade de V.Exa. e a segurança dá a todos nós a convicção de que o Direito será atendido, o que significa que a posição da Câmara dos Deputados representa o Direito.

Aqui temos os *amici curiae*, as tendências ideológicas, os posicionamentos políticos. Muitas vezes vemos cenas na televisão que não gostaríamos de compartilhar. Penso que V.Exas. jamais me viram naquelas cenas, porque a velhice nos permite olhar de longe aquilo que em outras épocas, quem sabe, já teríamos participado também.

Mas eu lhes comunico: o Presidente da Câmara dos Deputados está denunciado neste Tribunal; o Presidente da Câmara dos Deputados é suspeito de vários inquéritos; o suspeito da Câmara dos Deputados teve suas casas, no Rio de Janeiro e em Brasília, devassadas ontem, legalmente, pela Polícia Federal. Mas aqui está a Câmara dos Deputados.



Já passamos por momentos difíceis. A Casa já foi fechada, inclusive, em 1977, quando houve a imposição da Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Não nos é confortável saber de tudo isso, que seguramente V.Exas. já sabiam. Mas nós entendemos que é daquela instituição que saíram as leis que permitem ao nosso Brasil democrático tornar todos os cidadãos iguais perante a lei. Mas isso não significa que aquele que está sentado, eventualmente, naquela cadeira de Presidente da Câmara dos Deputados, por toda essa trajetória aqui chamada contravencional... Achei delicado, achei muito delicado. Na Câmara dos Deputados, essa linguagem seria quase do Instituto Rio Branco, mas aqui chamada de contravencional. É mais do que isso. As suspeitas são de crime, e crimes graves, de contas no exterior.

E começam a misturar este ano de 2015 com o romance do Zuenir Ventura, 1968 — *O Ano que Não Terminou*. Parece que 2014 é que não terminou, porque a eleição continua; a eleição continua; a eleição continua. Então, de um lado, os que disputaram eleições — ressalvo a minha candidata Marina Silva, que não entra nessa discussão. De um lado, os que disputaram eleições, arrumando explicações, dizendo que as eleições foram roubadas. Pediram auditoria das urnas do Tribunal Superior Eleitoral e se verificou que houve ali, na área tecnológica, pelo menos, um ambiente de absoluta normalidade — absoluta normalidade!

As traficâncias da política, que estão sendo investigadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, de maneira isenta... Não está aqui o Ministro Toffoli, injustamente acusado, algumas vezes, por ter sido advogado do PT e que se revela uma pessoa absolutamente judiciosa. O Ministro Gilmar, com frases duras; a Ministra Cármen Lúcia, que espanta com a voz suave e o conteúdo cortante das expressões, como aqui na validação da prisão do Senador Delcídio do Amaral; o Ministro Marco Aurélio, todos, todos, todos vocês... Ministra Rosa Weber, é a primeira vez que eu participo desta tribuna de uma sessão com V.Exa.

Mas parece que esse ano não terminou. As petições apresentadas à Câmara dos Deputados, eu lhes digo, eu não subscreveria. Eu não subscreveria, eu não votaria no *impeachment* pelo conteúdo daquelas petições, mas parece que não andam lendo direito a Constituição. Poderia surgir em algum momento, não



naqueles autos. Porém, a discussão é se há *impeachment* ou se não há *impeachment*.

Essa é a discussão no País do zika vírus, essa é a discussão no País da redução da massa salarial, do desemprego, da falta de possibilidade de tecnologias de longo prazo. Mas será isso que dá resposta ao povo? Eu penso que não. Se não fosse esse tipo de debate, seria fácil a Câmara dos Deputados chegar aqui e dizer: *"Sras. e Srs. Ministros, Sr. Procurador, só precisamos do mesmo rito que foi aplicado a Fernando Collor de Mello"*.

Não há nenhum motivo para refinamento da Lei nº 10.079. Ninguém imagina ultrapassar os limites da Constituição Federal. Nada mais claro do que a Constituição Federal. A Câmara dos Deputados pratica o juízo de admissibilidade; o Senado julga. Agora, isso não vincula? Será? Será que a Câmara dos Deputados tem este trabalho: aprova por dois terços para mandar para o Senado e o Senado ignorar?

O que diz a Constituição? Diz que a Câmara dos Deputados autoriza e depois remete ao Senado. Agora, remete para quê: para não examinar? Não, é um procedimento difícil! Dois terços dos votos, raros são os dispositivos constitucionais que trazem dois terços de quórum qualificado. No estado de sítio, a cassação, ou melhor, no estado de sítio, a suspensão das imunidades parlamentares, durante o período de estado de sítio, precisa de dois terços.

E a outra hipótese que de cor eu me lembro, única, é essa do que antes era chamado de decreto de acusação e agora é o comunicado que se faz ao Senado. O que pretendem? Aplicar analogicamente, na Lei de Responsabilidade, o que é aplicável aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República. Errado! Porque, para o Supremo Tribunal Federal e para a Procuradoria-Geral da República, não há o juízo de admissibilidade na Câmara dos Deputados, a admissibilidade é do próprio Senado!

Como chegamos a isso? E, graças a Deus, chegamos a isso! Porque, desde a Proclamação da República, situações desse tipo eram resolvidas com golpes de Estado, renúncia de Presidente forçada — Coluna Prestes; 18 do Forte; Getúlio Vargas marchando; de 1930 a 1945, a falta de eleições!



O que falam de judicialização é uma bênção! Hoje temos a Justiça para procurar, e, aqui, aprender, por exemplo, que a ADPF pode ser considerada um instrumento preventivo! Aprendemos sempre! Aprendemos sempre!

Se sair esta sentença, vamos aprender e — preventivamente — podemos imaginar situações! E daí, passa rápido! E daí, é trazermos uma ADPF! Mas como é que isso tudo começou? Isso começou com cidadãos que acreditam na Constituição e nas leis do Brasil! Algumas denúncias chegaram à Câmara dos Deputados, três delas — são 49 se eu não me engano! —, três delas atualmente tramitam.

Esses cidadãos, Janaína, Reale, Bicudo, eles, de tantas lutas, os velhos, Reale e Bicudo, de tantas lutas lá atrás — lutas com Lula, luta pela liberdade no Brasil, luta pela democracia! —, será que eles são conspiradores, golpistas? Não, não são!

Eu não assinaria a petição deles, repito, mas eles têm o direito, assegurado pela lei, de denunciar perante o Congresso Nacional o Presidente da República. E, no dia em que os cidadãos desconfiarem que esses refinamentos podem ser feitos para lhe retirar os direitos, a panela de pressão vai ter essa rolha bem apertada e, talvez, dessa judicialização bendita, retorne-se à justiça feita pelas próprias mãos, porque estamos chegando a um limite!

Não se anda mais por qualquer lugar sem cobranças do poder público! Nós não estamos, pura e simplesmente, soltando palavras ao ar. Hoje de manhã, eu tive a chance de falar sobre palavras num ambiente mais sereno em relação a mim. V.Exas. são sempre serenos, porque, trabalhando neste ambiente asséptico, onde não entra este conjunto de inverdades da política...

O que se passou naquela votação, se passou no processo de Fernando Collor de Melo? Voto secreto! Apenas havia um ambiente tal que, de repente, gritaram: aclamação! Mas o voto secreto estava claro ali, as nossas eleições se dão por voto secreto! As nossas deliberações, não!

Se nós falarmos de emenda constitucional, se ali chegar uma discussão de pena de morte, aí o cidadão tem que ver mesmo. Agora, o voto secreto nos protege como eleitores, como protege V.Exas. nas eleições do Supremo Tribunal Federal.

Eu vou simplificar, porque o Ministro Fachin já se debruçou e V.Exas.



conhecem de cor essas leis todas. Eu, em vez de falar aqui, gostaria de sentar e ficar a ouvi-los, e aprendendo, aprendendo com V.Exas.

Nós não vamos entrar em todos esses pontos, são 74 ou 76 páginas! Eu trabalho um pouco com tecnologia, existe a impressão em 3D, é uma impressão negativa, coloca-se ali o monstro, a massa, que seria o monstro para o escultor, não tem o cinzel, tem o raio *laser*. E parece que recorrem ao Supremo Tribunal Federal para se tornar legislador positivo. Querem uma nova lei. Querem um processo, sim, de *impeachment*.

Se fizerem isso, Excelências, eu lhes digo que farei mea-culpa perante Fernando Collor de Mello, porque essas regras foram aplicadas a ele. Eu fiz oposição a ele. Eu fui da Comissão Parlamentar de Inquérito. As situações são absolutamente diferentes, mas, no ambiente interno do processo legislativo, o que aconteceu foi exatamente isso. O Senado não pode recusar a abertura do processo. Pode fechar em 24 horas, pois não existe o mínimo, existe o máximo: 6 meses. Decorridos 6 meses, aí a Presidente da República volta.

Também não concordo com a posição já manifestada, se não me engano, pelo próprio Presidente da Câmara, de que, com a votação de dois terços, dar-se-ia o afastamento da Presidente. Não concordo, não. O afastamento se dá com o início do processo no Senado, concluindo o juízo de admissibilidade.

Concluo a delegação que a Câmara dos Deputados me dá, Sr. Presidente. Posso recorrer ao Ministro Celso de Mello, aqui, sobre essa vinculação do Senado. Seria desnecessário. Aquele tempo é muito implacável. Sobre a defesa prévia, isso é matéria julgada. Essa defesa preventiva é matéria julgada no Supremo Tribunal Federal, no mesmo Mandado de Segurança nº 21.564. Desconfio que é o do caso Collor de Mello. Estava aqui o Ministro Pertence na época. O Ministro Celso de Mello enfatiza essa questão da resposta do Presidente da República. Essa manifestação do Presidente da República se dá depois de admitida a denúncia do cidadão. O cidadão precisa ser avisado. Se V.Exas. refizerem essa lei, o cidadão precisa ser avisado de que se instituiu no Brasil o presidencialismo absolutista. Tudo pode acontecer contra o cidadão, e nada poderá acontecer nesse mundo de chapa branca.





O Ministro Sepúlveda Pertence fala dessa vinculação do Senado. É tudo muito longo, e o relógio é implacável. O Ministro Lewandowski tem um olhar um pouco mais implacável do que o relógio. Mas o Ministro Pertence é claríssimo nessa vinculação do Senado, como V.Exa., Ministro Celso de Mello, é claríssimo também nessa necessidade de termos o contraditório, sim, a ampla defesa, sim, no momento oportuno, como está descrito na Constituição, na lei — na mesma Constituição, na mesma lei que valeu para Collor de Mello.

Por favor, a Câmara dos Deputados quer pouco. A Câmara dos Deputados quer que respeitem esse Regimento, que, no art. 188, inciso III, diz:

*"Art. 188 .....*

*III - para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporárias, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos 2 (dois) cidadãos que irão integrar o Conselho da República e nas demais eleições."*

O voto será secreto. Consta: *"E nas demais eleições."* Nós não estávamos ali discutindo outra coisa que não eleição. Dizer que Líder é que tem que indicar quem vai compor uma Comissão e que o Deputado não pode ser votado me espantou tanto que fui até conversar com um Parlamentar que é muito ligado ao mundo das artes, porque há muito tempo eu ouvi falar de um boneco de ventríloquo. É uma arte muito especial da qual eu ouvi falar. Esse Deputado me falou: *"Vão criar a figura do Deputado Sinforoso"*. Parece-me que o Sinforoso era um boneco de ventríloquo tão espetacular que o ventríloquo podia ficar numa outra sala, e dava a impressão de que o boneco era que estava falando. A indicação de Parlamentares sem direito à eleição, quando ele fala em eleição, é uma ofensa a cada cidadão que acredita que vive num país livre, em que os direitos de todos são iguais.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa., Deputado Miro Teixeira.

Convido agora a fazer uso da palavra o Advogado-Geral da União, Ministro Luís Inácio Lucena Adams.



**O SR. DEPUTADO MIRO TEIXEIRA** - Deveria ser o contrário.

**O SR. MINISTRO LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS** - Qualidade primeiro.

Sr. Presidente, Sr. Ministro-Relator, Sras. Ministras, Srs. Ministros, Sr. Procurador-Geral da República, e também faço uma saudação a todos os advogados que participam desta tão importante sustentação, e a faço na pessoa do Deputado Miro Teixeira, um amigo, apesar de estarmos em polos opostos — não sei nem se em polos opostos, porque a ADPF não é uma causa contra, mas é uma causa a favor.

Eu acredito que o tema tem uma importância significativa que exige a presença das melhores e mais importantes cabeças a refletir sobre o tema.

Eu queria começar, Sras. e Srs. Ministros e Sr. Ministro-Relator, dizendo que nós não estamos aqui, e a Corte não está sendo chamada, para resolver as eleições de 2014, para resolver os embates políticos que o País vive; ela está sendo chamada a estabelecer um rito, uma sistemática, em face de uma legislação que foi adotada, em 1950, na vigência de um sistema constitucional diferenciado, completamente diferenciado do adotado em 1988. De fato, há incongruências, há incompatibilidades, há buracos que precisam ser preenchidos. O Congresso não adotou nenhuma legislação especial, como diz a Constituição, para regular isso de modo compatível com a Constituição. E é por isso que o Supremo Tribunal Federal está sendo chamado, porque não há esta lei. O que existe é uma lei que está sendo recepcionada e que deve ser preenchida.

Aliás, este é um tema, Sras. e Srs. Ministros, que não é *interna corporis* de nenhuma das Casas, é um tema que envolve todos os Poderes da República, envolve o Executivo, envolve o Judiciário, no julgamento das infrações, na presidência do julgamento no Senado Federal, e envolve as duas Casas. É uma responsabilidade compartilhada. Não está aqui se negando o direito de qualquer cidadão de fazer uma acusação. Aliás, várias acusações foram feitas.

O que se está solicitando... E nem se está pretendendo fechar o Congresso Nacional. Pelo amor de Deus! O que se está pretendendo aqui é dar a este procedimento, que é um julgamento, não é um procedimento de deliberação política, é um julgamento relativo a atos que, nos termos da Constituição, atentem à Constituição e a vários tipos específicos.



Portanto, por ser um julgamento, este impedimento, este *impeachment* exige o respeito ao devido processo; aliás, isto está no DNA do *impeachment*, porque originalmente era previsto, relacionado a infrações penais, e ele evoluiu para responsabilidade política por atos típicos.

Então, está no conceito, está na entranha que haja respeito ao contraditório, que haja ampla defesa. E o que está sendo chamado o Supremo é para resolver isso.

No *impeachment*, as consequências relativas ao Presidente da República são gravíssimas nas decisões intermediárias, não definitivas, porque a admissão do processo afasta o Presidente por 6 meses. Se admitida aqui a denúncia indicada pelo Deputado e grande advogado Miro Teixeira contra o Presidente da Câmara, ele não será afastado. A Constituição não exige isso, mas o Presidente da República é afastado.

E o que acontece em relação a esse caso? O nosso sistema constitucional, desde 1824, previa à Câmara a função de declarar, decretar a procedência da acusação. As palavras não são gratuitas, elas não são jogadas ao vento, elas têm sentido; decretar procedência é juízo de admissibilidade, é dizer que tem justa causa, tem fato típico, tem conduta que tem que ser julgada. E essa admissibilidade, na Constituição de 1824, na Constituição de 1891, todas elas até 1969, era e sempre foi da Câmara dos Deputados.

O nosso Constituinte de 1988 inovou radicalmente e estabeleceu que a Câmara não decreta mais procedência, ela autoriza. É muito diferente. E ao autorizar, remete ao Senado, que vai estabelecer a instauração. Essa instauração é vinculada? Por que seria vinculada? Porque a Câmara assim o quer? Não é coerente com o texto constitucional, porque o art. 86, § 1º, estabelece, em parte parametrizada: o mesmo procedimento no Supremo, o mesmo procedimento no Senado. No Supremo, as infrações penais, com o recebimento da denúncia; no Senado, os crimes de responsabilidade. E por que o Senado é obrigado e o Supremo não é? Por que o esforço da Câmara de votar com dois terços, mandar para o Supremo, e o Supremo, por maioria simples, dizer: "*Não há fato típico. Vamos arquivar. Não é admissível.*"? E ao declarar não ser admissível, ele não gera o efeito



do afastamento. Aqui no Senado, não. O Senado tem que instalar. Isso não é coerente.

Mais do que isso, a regra de admissibilidade é uma regra que exige votação qualificada, não há regra de votação de maioria simples. Aliás, até 1946 era maioria absoluta; em 1967/1969 estabeleceram o voto de dois terços, que foi mantido pelo Constituinte. Aliás, o modelo anterior tinha sido proposto, sim, na Comissão Affonso Arinos, ele foi retirado por uma proposta de emenda de um Deputado, não de um Senador — Sérgio Werneck, do PMDB de Minas Gerais —, Emenda 737, em que ele propõe o modelo atual. Ele afasta, o Congresso afasta objetivamente a proposta original da Comissão de repetição da decretação do recebimento de denúncia pela Câmara dos Deputados e restabelece o sistema compartilhado de admissibilidade. A Câmara é condição de processabilidade. Não há processo nem no Supremo nem no Senado se a Câmara não autorizar, mas, ela autorizando, não afasta nem do Senado nem do Supremo o direito, o dever, a responsabilidade de examinar os autos, examinar o processo e avaliar essa admissibilidade, para garantir o devido processo legal e garantir também que a decisão gravíssima de afastamento do Presidente por 6 meses não seja tomada de forma precipitada, de forma a desconsiderar todos os elementos do processo. Esse é um juízo compartilhado, é uma decisão complexa de duas Casas.

O modelo que nós adotamos é um modelo que exige a participação plural dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nesse sistema. E ele tem que funcionar, sim — apesar da natureza conflituosa, evidentemente, num processo de *impeachment* —, harmonicamente no seu procedimento: o respeito ao devido processo legal, o direito às garantias constitucionais mínimas de qualquer cidadão. Ninguém retira da acusação o direito de acusar, apenas exige que a acusação não se faça de forma inquisitorial, de forma atropelada. Isso está claramente estabelecido no art. 51, que prevê a autorização; está claramente estabelecido na competência do Senado de instaurar e dar a processabilidade com julgamento. E é uma decisão de instauração, é uma decisão de verificação de requisitos materiais e formais para processar, e é um processo que tem, desde a ação persecutória, um processo de consequência gigantesca. Então, não é o Senado a Casa, o cartório



para receber as demandas e simplesmente acatá-las; ele é uma Casa... Aliás, o modelo de revisão dos atos do Executivo é um modelo compartilhado.

Vejam o veto: as duas Casas têm que concordar para derrubar o veto. Não basta a Câmara rejeitar o veto, é preciso o Senado concordar com a Câmara. Se o Senado não concorda, o veto está mantido. As contas, as Casas têm que concordar sobre a questão das contas. Não pode uma Casa julgar em relação à outra. Nenhuma delas tem ascendência sobre a outra. Esse modelo compartilhado complexo está na essência do processo e está na responsabilização.

E por que tem que ser dois terços, no meu entendimento? Pelo simples fato de que esse é o modelo de qualificação de admissão. Desde a origem, em 1924, sempre é uma qualificação essa decisão. O Supremo é uma Casa jurídica. Ela delibera por maioria. A Constituição admite isso. Mas o Congresso é uma Casa política, e a única forma, no tema de julgamento, que garante o espaço da razão, o espaço do convencimento, o espaço do argumento é a qualificação impor um maior grau de convencimento.

Não são marés eventuais que afastam um Presidente — e essa é a ruptura ou não da cláusula democrática —, são maiorias consolidadas de convencimento. E aqui eu passo num ponto que eu acho, só concluindo, Sr. Presidente, essencial, que é a questão do voto aberto secreto.

A lei fala em eletividade, mas existe uma natureza diferenciada da eletividade no caso. No caso, a eletividade é de uma instância de persecução, é de uma instância de investigação, é de uma instância de julgamento, de preparação do julgamento — ele é um processo de julgamento; ele não é um processo de deliberação política. E o voto aberto dá primazia à convicção, não à conveniência, não ao acordo, não à composição, o que é permitido no voto secreto, porque os acordos são feitos nessa realidade. A convicção, no julgamento, é da essência. E nenhum julgamento se dá com decisão secreta, não se dá no Judiciário e não se dá no Legislativo, porque julgamento é.

E a exigência da abertura da deliberação é mesmo em decisão interlocutória — porque isso aqui é uma decisão interlocutória, é uma decisão de constituição de comissão. Mesmo a decisão interlocutória tem a exigência da publicidade, porque julgamento não se faz no segredo, julgamento não se faz a quatro paredes,



escondido, julgamento se faz abertamente, para a sociedade, porque esse processo, ao envolver três Poderes, envolve toda a sociedade. Nas maiorias eventuais, todo argumento vale, não importa se verdadeiro ou mentiroso, e essas maiorias eventuais não têm primazia no processo de cassação e não têm primazia no processo de julgamento.

Por isso, Sr. Presidente, eu encerro com uma frase que eu acho significativa e que mostra o elemento de compartilhamento. Cícero diz, em *Da República*, que, quando um domina, não tem República. A República exige a participação e o envolvimento de todos, da sociedade, do Congresso, das duas Casas, do Supremo Tribunal Federal e também do Executivo, no debate, no contraditório, mas num julgamento transparente, num julgamento que respeite as garantias e num julgamento que não banalize o que foi concedido num processo eleitoral, sim, desgastante, mas num processo eleitoral digno de merecimento, em todos os países do mundo, como um dos melhores e de uma das melhores democracias do mundo.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço ao Dr. Luís Inácio Lucena Adams.

Passaremos agora a ouvir os *amici curiae*. Cada *amicus curiae* terá 4 minutos e meio para falar.

Então, inicialmente, chamamos o representante do Partido Social Democrático, que está inscrito, Dr. Claudio Lembo.

Vejo que S.Exa. se aproxima.

Pois não, Doutor. V.Exa. está com a palavra por 4 minutos e meio.

**O SR. CLAUDIO LEMBO** - Exmo. Sr. Presidente Ricardo Lewandowski, Sras. Ministras, Srs. Ministros, Sr. Procurador-Geral, venho, com muita simplicidade, a esta Corte com um registro que sai efetivamente da consciência.

Os senhores, neste momento, têm uma função fundamental para a democracia brasileira, a do velho poder moderador do Império. Os senhores é que darão equilíbrio ao jogo político brasileiro. As garantias fundamentais da nossa Constituição, tão duramente conquistadas, têm que ser preservadas por esta Casa. O direito à defesa, o contraditório, a ampla defesa têm que ser preservados nesse processo. Nulidades processuais não podem ser admitidas no nosso regime



democrático. E, mais ainda, talvez aqui eu saia da própria temática e registre um momento difícil da história brasileira, que me faz recordar da Velha República, das eleições de bico de pena, da urna roubada, da ata falsificada, e agora criamos uma nova forma de violentar a vontade popular: o impedimento. Isso está ocorrendo em toda a América Latina, o que é extremamente grave.

Nós temos à nossa frente, neste momento, a possibilidade de dar um grande exemplo a todos os países da América Latina ou então de criarmos uma insegurança jurídica notável por todo este continente, a partir do Brasil. E aqui, no interior da Federação, certamente, se não cuidarmos que o processo ou o voto seja aberto ou que a dignidade do cidadão seja preservada, nós teremos uma cascata de impedimentos em âmbito estadual e municipal. Será algo extremamente grave se nós não tivermos um processo definido e claro para o impedimento.

Eu sei que não preciso ampliar-me, porque a consciência de cada um dos senhores, Ministros e Ministras, é profundamente patriótica, a cidadania está no interior das suas consciências. Mas peço, por favor, cuidado com o que vão decidir, porque certamente estamos trabalhando a democracia na sua essência, e, se esta for violada, será muito grave, porque na história do nosso País tantas vezes foi violada por atos de exceção, e não é justo que na democracia, dentro do Estado de Direito, haja uma violação.

Eu agradeço a V.Exas. e tenho certeza de que sairei desta Casa, mais uma vez, sabendo que esta é a Casa do equilíbrio e do bom senso, a Casa que certamente sinaliza o melhor da Justiça: o Supremo Tribunal Federal.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço ao Prof. Cláudio Lembo a sustentação oral.

Convido agora, para falar em nome do Partido da Social Democracia Brasileira — PSDB, o Dr. Flávio Henrique Costa Pereira, também como *amicus curiae*, que terá igualmente 4 minutos e meio.

**O SR. FLÁVIO HENRIQUE COSTA PEREIRA** - Exmo. Sr. Ministro Ricardo Lewandowski, Exmo. Sr. Ministro Edson Fachin, Sr. Relator, Exmos. Sras. Ministras e Srs. Ministros, o PSDB vem, nesta tarde, dizer a V.Exas., na qualidade de *amicus curiae*, que o que pretende o PCdoB com esta ação não é nada novo. Esta Corte, no



momento próprio, ainda na década de 90, já leu a Constituição de 1988 e já falou como se deve dar um procedimento. Na verdade, o que temos hoje é que esta Corte, além de reanalisar a questão, tem um papel fundamental além do jurídico, um papel cívico, um papel social, que é tirar o discurso de que aplicar a Constituição Federal no Brasil é um golpe. Então, estamos diante de um golpe. Nossas instituições funcionam, funcionam de forma legítima, aplicando a nossa Lei Maior.

Quando diz aqui o PCdoB que há uma cisão entre aquilo que a Câmara decide e aquilo que o Senado vai fazer, esquece que o nosso sistema, embora bicameral, é uno. O nosso Legislativo é uno. E a Constituição Federal construiu o processo de impedimento na unicidade do Poder Legislativo. Quando diz o PCdoB que a decisão é meramente autorizativa, com base no art. 51, inciso I, da Constituição Federal, não lê a Constituição de forma sistemática, como deve ser feito, porque a leitura do art. 51 deve ser feita em consonância com o art. 86, que diz que o processo é de admissão. Aliás, esta Corte, no Mandado de Segurança nº 21.564, já entendeu, como disse naquela oportunidade o Ministro Carlos Velloso, que *"o art. 51 há de ser interpretado em consonância com o citado art. 86"*.

Quando se faz essa leitura conjunta, Excelências, não é possível conclusão outra senão a de que a decisão da Câmara dos Deputados em processo de *impeachment* é de pronunciamento. Aliás, foi o que afirmou o Ministro Ilmar Galvão naquela oportunidade, ao dizer: *"Trata-se, assim, de pronunciamento que, além da natureza discricionária de que se reveste, no que refere critérios políticos de oportunidade e conveniência, tem irrecusável conteúdo jurídico-processual (...)"*.

Diante dessa natureza, as consequências desta decisão da Câmara dos Deputados foram muito bem delineadas no voto do Ministro Celso de Mello, que, naquela oportunidade, disse: *"(...) ante a autorização derivada da Câmara dos Deputados, a necessária instauração do processo de impeachment com todas as consequências jurídico-constitucionais daí emergentes, notadamente a suspensão cautelar e provisória do Chefe de Estado (...)"*. Foi nesses termos, com base nesses fundamentos, que o Ministro Celso de Mello disse o que já foi afirmado desta tribuna: que a decisão é vinculativa ao Senado Federal.

E, Excelências, não poderia ser diferente. E por que não? Basta uma leitura do §1º do art. 86 da Constituição Federal, onde diz, no inciso I:





"Art. 86. ....

*I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;"*

É uma condicional. O afastamento, no crime comum, é se for recebida. Já por crime de responsabilidade, no inciso II:

"Art. 86. ....

*II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal".*

Não há a condicionante. Não há o "se".

Para finalizar, Excelências, em razão da exiguidade do tempo, é tão certo que o papel é vinculativo e que a Câmara dos Deputados dá início ao processo de que o Presidente do Senado se afasta e assume a presidência do processo o Presidente do Supremo Tribunal Federal, dando, assim, a ação como um processo já instaurado.

Por essas razões é que, em relação especificamente à natureza do processo, se quer reconhecer que a decisão da Câmara dos Deputados, sim, é uma decisão que vincula o Senado Federal.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa. e convido agora a falar, pelo partido Democratas, o DEM, o Dr. Fabrício Juliano Mendes Medeiros, que terá também até 4 minutos e meio.

**O SR. FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS** - Sr. Presidente, Sr. Relator, Sras. Ministras, Srs. Ministros, Douto Procurador-Geral da República, dentro da distribuição dos temas entre os *amici curiae*, coube a mim tratar de um tema que foi trazido ao conhecimento deste Tribunal por intermédio de uma petição incidental apresentada pelo Arguente, que é a possível, a suposta inconstitucionalidade na eleição da Comissão Especial no âmbito da Câmara dos Deputados. Eu vou dividir o enfrentamento desta questão em dois pontos para ser mais o mais breve possível, para tentar colaborar com a agilidade do julgamento deste tema por este Tribunal.



O primeiro ponto, a primeira pergunta que se impõe é: haveria alguma incompatibilidade entre o texto da Constituição e a eleição da Comissão Especial?

A resposta, pelo menos ao ver do *amicus curiae* Democratas, é: não. Em nenhum momento na Constituição se verifica a necessidade imperiosa de que os integrantes da Comissão Especial sejam escolhidos por indicação dos Líderes. Há, é bem verdade, o §1º do art. 58 da Constituição, que, em nenhum momento, vincula a escolha dos órgãos internos do Parlamento brasileiro à indicação de Líderes. O §1º exige tão somente que a composição se dê observando, tanto quanto possível, a proporcionalidade do Parlamento. E essa proporcionalidade foi observada quando da composição da Comissão Especial atacada.

Deste modo, se a ambiência parlamentar for de consenso, se for um ambiente consensualizado, nada impede que a composição dessa Comissão se dê por indicação dos Líderes partidários. Mas se o ambiente não for consensualizado também nada impede, a Constituição não veda, que essa composição seja feita mediante eleição.

Ademais, a própria Lei nº 1.079, de 1950, estabelece, no art. 19, que a comissão será eleita; eleita por aclamação, se o ambiente for consensualizado, ou por disputa, se o ambiente não for, repito, consensualizado. A única exigência constitucional é a proporcionalidade, que, repito, no caso concreto, foi atendida.

Então, a primeira conclusão parcial da pergunta que eu mesmo me lancei é de que: não, não viola a Constituição a eleição da Comissão no âmbito da Câmara dos Deputados.

E o segundo ponto é: essa eleição poderia ser feita mediante voto secreto? A resposta aqui também é não. O *amicus curiae* Democratas não desconhece, de maneira nenhuma, que, no silêncio da Constituição, deve-se interpretar que as votações devem ser abertas. Mas isso para aquelas situações em que há deliberação.

Foi dito há poucos instantes, pela Advocacia-Geral da União, que os julgamentos do Tribunal são públicos, que os julgamentos do Judiciário são públicos. E são, mas são assim públicos porque são frutos de um processo deliberativo.

O que se pretende estabelecer aqui é uma distinção, que o *amicus curiae* entende importante, entre deliberação *versus* eleição.



Nas eleições dentro ou fora do Parlamento — e aqui é despidiendo tratar do valor essencial do voto secreto —, é preciso que se proteja o eleitorado, seja ele qual for. A proteção do eleitorado, repito, dentro ou fora do Parlamento, é um vetor importantíssimo para que se evite a sedução, às vezes pouco republicana, da vontade do eleitor, da vontade daquele que está ali para sufragar a sua opinião, para sufragar o seu voto, para manifestar o seu entendimento a respeito de uma determinada disputa entre chapas, como se deu no âmbito da Câmara dos Deputados.

Desse modo, fazendo essa distinção, que me parece necessária, entre deliberação, de um lado, e... No silêncio da Constituição, nesse aspecto, as votações devem ser abertas, para que a sociedade como um todo possa fiscalizar a atuação dos mandatários. Essa é uma situação, e é preciso fazer uma diferenciação entre essa situação e a outra, que é a eleição, como aconteceu no âmbito da Câmara dos Deputados. A eleição há de ser secreta, para que se proteja o eleitor.

Não desconhece, portanto, o Democratas, o *amicus curiae*, que, como disse o ex-Juiz da Suprema Corte Louis Brandeis, “*a luz do sol é o melhor desinfetante*”. De fato, mas essa premissa se aplica às deliberações, jamais às eleições.

Com essas breves razões, Sr. Presidente, à egrégia Corte, e pedindo desculpas pela velocidade no tratar dessas questões, pede o Democratas que, nesse ponto, seja também indeferida a liminar e, se for o caso de julgamento de mérito, seja julgado improcedente o pedido.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa.

Convido agora, para falar em nome do Partido dos Trabalhadores, o Dr. Flávio Croce Caetano, que terá também até 4 minutos e meio para se pronunciar.

**O SR. FLÁVIO CROCCE CAETANO** - Eminente Presidente, Ricardo Lewandowski, eminente Relator, Ministro Edson Fachin, Sras. Ministras, Srs. Ministros, douto Procurador-Geral da República, eminente Ministro da Advocacia-Geral da União, demais colegas de bancada, o que se busca com a presente ADPF é que o Supremo Tribunal Federal defina o ritmo do *impeachment*, em conformidade com a Constituição, em conformidade com a lei vigente, para que ela seja fiel e, indiscutivelmente, respeitada.



O que se observa hoje na Câmara dos Deputados, infelizmente, é o governo de um homem só, é um vale-tudo antidemocrático, de fazer corar o rei francês Luiz XIV, de *l'Etat c'est moi* — o Estado sou eu. Um Presidente que reage contra as investigações dos ilícitos que praticou e, de outro lado, impõe à Presidente da República uma investigação sumária, com chantagem explícita, sem permitir que o acusado se defenda ou profira qualquer palavra. Um Presidente que dá voz ativa a denunciadores e que impõe o silêncio à Presidente da República, eleita e reeleita — reeleita! — com 54 milhões e 500 mil votos.

São exatamente três pedidos de ADPF que buscarei enfatizar neste rápido tempo. O primeiro é em relação à defesa prévia à decisão do Presidente da Câmara. São três argumentos breves. Não se discute mais — e o Supremo Tribunal Federal consolidou esse entendimento — que o ato do Presidente da Câmara, o ato inicial do processo de *impeachment*, é um ato de conteúdo decisório. Não é um ato meramente protocolar ou um ato meramente material. Ele é decisório porque circunscreve, já foi dito hoje aqui desta tribuna, a acusação tanto à Câmara como posteriormente ao Senado.

Portanto, nós temos três instâncias decisórias: a primeira instância decisória é a decisão do Presidente da Câmara; a segunda instância decisória é a Câmara, por sua Comissão Especial e pelo seu Plenário; e a terceira instância decisória é o Senado, pelo Plenário, ou também no julgamento, quando presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Pelo contraditório e pela ampla defesa, sempre — e sempre — qualquer decisão deve ser precedida por argumentos e contra-argumentos. É por essa razão, porque nós temos três instâncias decisórias, que é necessário que haja defesa prévia da Presidenta, aqui acusada nesta primeira fase do procedimento, anterior à decisão do Presidente Eduardo Cunha de receber o processo de *impeachment* e de deflagrar o processo de *impeachment*.

Há diferença, sim, do rito do Presidente Collor para agora. Por quê? De lá para cá, primeiro, nossa Constituição ficou muito mais madura. Temos 27 anos de Constituição. Segundo, o Brasil passou a integrar o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e as Convenções Internacionais, os quais não integrava naquele momento. Terceiro, há mudanças substanciais nas matérias de



processo penal de 2008, numa reforma importantíssima, que estabeleceu a possibilidade de defesa prévia antes da aceitação da denúncia, e também modificações importantes e recentes na Lei de Improbidade Administrativa, que também prevê a defesa prévia antes da aceitação da petição inicial pelo magistrado. Essas situações devem ser trazidas como similares à presente para que também se dê a possibilidade de defesa prévia da Presidenta.

Por último, quero trazer um argumento fático que me parece estritamente necessário: o presente pedido de *impeachment* tramita na Câmara há 3 meses. Denúncia ofertada e apresentada pelos populares Bicudo e Janaína, em 1º de setembro. Despacho do Presidente Eduardo Cunha, em 14 de setembro, determinando o aditamento. Dia 16 de setembro é feito o aditamento, incluindo Miguel Reale, como um dos autores populares. Dia 13 de outubro, três liminares do Supremo Tribunal Federal: duas da Ministra Rosa Weber, um do Ministro Teori Zavascki, suspendendo aquele procedimento. Dia 15 de outubro é feita uma nova denúncia, uma nova denúncia em que o próprio denunciante, Miguel Reale, diz no jornal: "*Fiz um recorta e cola*". Ao nosso juízo, isso foi um aditamento impróprio. Dia 2 de dezembro, 3 meses após o primeiro pedido, recebimento pelo Presidente Eduardo Cunha.

Nesses 3 meses, a Presidenta da República não teve possibilidade de se manifestar sobre absolutamente nada. Digo mais uma vez: voz aos denunciantes e diálogo processual com os denunciantes e silêncio à Presidenta da República.

Por essa razão — e o meu tempo já se esvaiu —, o Partido dos Trabalhadores concorda com todos os pedidos formulados pelo PCdoB na sua inicial.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço ao Dr. Flávio Caetano, que fala em nome do Partido dos Trabalhadores.

Chamo agora para se pronunciar, em nome do Partido Socialismo e Liberdade — PSOL, o Dr. André Maimoni, que também terá até 4,5 minutos.

**O SR. ANDRÉ MAIMONI** - Boa tarde, Sr. Presidente, Sras. Ministras, Srs. Ministros, Sr. Procurador-Geral da República, advogados que me antecederam, o PSOL é favorável à ADPF e adere aos pedidos que o PCdoB fez.



O PSOL, como é público e notório, tem feito uma oposição programática da esquerda à Presidenta Dilma Rousseff, todavia não pode concordar com os abusos e as ilegalidades que têm sido praticados nesse processo. Os Deputados do PSOL têm denunciado reiteradas vezes uma série de ilegalidades e abusos cometidos pelo Sr. Eduardo Cunha no processo.

O partido reputa que possivelmente esses abusos e ilegalidades são decorrentes da total ausência ou da confusão generalizada de normas que se sucedem no Regimento Interno da Câmara e do Senado, uma lei de 1950.

A Constituição de 1988 estabelece um procedimento absolutamente diferente, diferenciado com relação, inclusive, à posição da Câmara e do Senado, que têm hoje outra posição. Isso é nítido. Uma leitura qualquer do art. 86 acumulado com os arts. 51 e 52 é nítido: hoje a Câmara e o Senado têm outra posição frente ao processo de *impeachment*.

Em face disso, o PSOL entende que dá para aproveitar alguma coisa do procedimento estabelecido pela Lei nº 1.079, não todo ele, porque há circunstâncias que são absolutamente impossíveis e inconciliáveis. Por exemplo, a de que a suspensão da Presidente vai se dar na Câmara dos Deputados; ou mesmo a postura desse recebimento inicial do pedido de *impeachment* pelo Presidente Eduardo Cunha.

Então, isso, na opinião do partido, não é possível que seja dessa forma. É preciso democratizar esses procedimentos todos, inclusive com quóruns absolutamente qualificados, como o de dois terços. É preciso, portanto, essa leitura democrática; e das mudanças, como foi dito aqui, pelas quais o País passou. Não dá para simplesmente adotar o procedimento do processo que o ex-Presidente Fernando Collor sofreu agora com... As mudanças foram substanciais, na opinião do partido.

Então, o PSOL entende que essa lacuna, essa incerteza jurídica, essa insegurança jurídica trazida — e que o Supremo Tribunal Federal pode corrigir isso, sim, sem necessidade de legislar —, tem feito grassar interesses escusos, tem feito grassar na Câmara dos Deputados ilegalidades e abusos flagrantes.

Então, o partido tem denunciado; é de autoria do PSOL a representação no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados em face do Presidente da Câmara dos



Deputados, Eduardo Cunha. O PSOL tem feito uma série de pedidos, inclusive para a Procuradoria-Geral da República e também para este Supremo Tribunal Federal, no sentido do afastamento do Presidente, para que o processo possa ter um andamento um pouco mais isento, impessoal, imparcial, para que não haja, portanto, essas flagrantes ilegalidades que têm sido cometidas reiteradas vezes desde o início do processo.

O advogado do PT estava dizendo aqui, inclusive, desde o início... antes dele até, percebemos a força da não isenção, da parcialidade na condução do processo.

Entende o partido, portanto, que a Lei de Responsabilidade não foi, na maioria das disposições dela ou em quase toda, ou praticamente toda, recepcionada pela Constituição de 1988.

Atualmente, desde 1988, essa lei é antijurídica, incompatível com as expressas determinações dos arts. 85 e 86 da Constituição Federal e do art. 5, que fala da ampla defesa e do contraditório.

Essa legislação que está sendo questionada não albergou princípios caríssimos do devido processo legal, da ampla defesa, nos moldes evoluídos da nossa legislação.

Então, a permanência dessa legislação e o rito que ela estabelece não se sustentam mais. Ela é antiga. Obviamente, não é porque ela é antiga, mas é porque houve mudanças substanciais no nosso ordenamento.

Então, o PSOL pede a total procedência dos pedidos cautelares, Sr. Relator, Sr. Presidente, e pede, no mérito, a total procedência da ADPF.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa., Dr. André Maimoni.

Concedo agora a palavra ao *amicus curiae* Rede Sustentabilidade, representada pelo Dr. Eduardo Mendonça. Ele terá até 4 minutos e meio para se pronunciar.

**O SR. EDUARDO MENDONÇA** - Exmo. Sr. Presidente, Exmo. Sr. Relator, Ministro Fachin, Sras. Ministras, Srs. Ministros, Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, em geral, os advogados vêm à tribuna por um lado, e eu tenho muito



orgulho de vir à tribuna não por um lado, porque nós entendemos que o que está em jogo é o Estado de Direito.

Portanto, não é o resultado que define se o Estado de Direito vai ser cumprido ou não vai ser cumprido; o que define é se o procedimento for transparente, se o procedimento for previsível. E, aí, tendo isso, o resultado será o desfecho natural do enfrentamento das forças políticas sob o controle da sociedade. Essa é a premissa dos poucos pontos que eu pretendo sustentar, dado o pequeno espaço de tempo.

De antemão, eu manifesto também, em nome da Rede, que a nossa posição geral é de adesão institucional à manifestação da Procuradoria-Geral da República, muito bem lançada e muito equilibrada. Mas, tendo em vista as duas premissas que destaquei, previsibilidade e transparência, eu separei dois pontos que nos parecem especialmente relevantes.

O primeiro diz respeito a sigilo de votações. E aqui a posição da Rede é muito clara: todas as votações desse processo devem ser abertas. Devem ser abertas, primeiro, porque essa deve ser a regra geral na República, e mais ainda em se tratando de representantes eleitos, que devem contas ao povo, que representam o povo e não o seu interesse ou a sua vontade pessoal.

Então, essa é a regra. E não é só isso, há mais do que isso. Quando a Constituição especificamente tratou desse processamento do *impeachment*, não previu o voto secreto. Mais do que isso, quando a lei tratou especificamente das etapas, inclusive a da composição da Comissão Especial, previu uma eleição, e não previu uma eleição por voto secreto.

Portanto, interpretar que o silêncio da lei significa a permissão do sigilo é interpretar que o silêncio da lei vai na contramão da premissa constitucional republicana, que é a abertura. Quer dizer, uma disposição regimental genérica certamente não deveria prevalecer contra a textualidade da lei, informada pelos princípios que regem essa matéria.

Ainda vou um pouco além, não é só uma questão de textualidade. Não há nenhuma razão pela qual os representantes do povo devam ter algum tipo de sigilo em relação aos seus representados. Aqui não é, como no voto direto para eleição dos representantes, uma questão de consciência íntima, é questão de representação. E o argumento de que poderia haver pressões, na verdade, milita a





favor da transparência, porque também as pressões devem ser declaradas. Quer dizer, os Parlamentares não devem satisfação apenas uns aos outros, devem satisfação, em primeiro lugar, à sociedade.

Portanto, se houver pressões, se houver acordos, se houver qualquer tipo de barganha, isso deve vir tanto quanto possível a público. Os Parlamentares devem ter o dever de sustentar todas as suas posições para que não seja fácil que o motivo real não seja o motivo declarado. Portanto, em se tratando de Parlamentares que representam o povo com todas as garantias e imunidades que a Constituição lhes dá, dizer que precisam de proteção porque não podem dizer ao povo quais são as suas motivações, quem os pressiona e o que lhes interessa, certamente, não é a leitura republicana.

Portanto, esse é o primeiro ponto que gostaríamos de sustentar: a necessidade imperiosa e inexorável que o destinatário real desse processo — a sociedade, que não deve ser tratada como inepta, que é capaz de fazer seus próprios juízos —, tenha as condições de formá-los. Para isso é preciso que todos fundamentem de público aquilo que lhes parece devido.

O segundo ponto que eu gostaria de sustentar, também na linha do parecer do Ministério Público Federal, diz respeito à questão do papel do Senado aqui. E, de plano, com toda a honestidade intelectual, fiel à premissa que disse que não temos lado, eu digo a V.Exas. que a posição que nos parece mais consentânea com a Constituição é a de que Câmara faz juízo de admissibilidade e que não caberia ao Senado desfazer o juízo de admissibilidade.

A Constituição fala textualmente que a denúncia sai admitida da Câmara e vai para o Senado para ser julgada, e sai admitida por dois terços em votação aberta. Portanto, é garantia procedimental suficiente. A questão está posta com seriedade e não com frivolidade, sobretudo se houver garantia procedimental de transparência.

Por outro lado, tal como destaca o parecer do Procurador-Geral da República, a interpretação constitucional não se dá no vazio nem se dá de forma atemporal, a-histórica. É fato que nós já passamos por isso sob esta mesma Constituição, sob as mesmas normas legais que embasam todo esse procedimento e, lá em 1992, com a chancela oficial, ou, pelo menos, sem questionamento por parte do Supremo



Tribunal Federal, publicou-se no *Diário Oficial* que haveria essa etapa, e a etapa foi realizada. Portanto, esse é o procedimento posto.

É lógico que V.Exas. e o Tribunal não estão vinculados ao procedimento posto. Não há um precedente vinculante, e, mesmo que houvesse, não seria vinculante para a evolução eventual do Tribunal, mas a superação do único caso em que essas normas foram aplicadas sob esta Constituição e sob esta lei certamente demanda um ônus argumentativo relevante. E aqui a questão é: se este procedimento esteve posto, foi aplicado e funcionou, e o País teve 23 anos para mudá-lo e não o mudou, a hora de mudá-lo é agora, quando um novo episódio se coloca?

A Rede entende que aquele procedimento que serviu ao País — bom ou ruim, mas que serviu ao País; que foi considerado constitucional naquele momento — deve ser mantido, pela seriedade, pela previsibilidade das regras do jogo. Mas faz a ressalva — e com isso eu concluo, Sr. Presidente — de que as duas posições são plausíveis à luz da Constituição, na nossa visão, evidentemente, de quem não tem a pretensão do monopólio da verdade. O que não nos parece plausível é misturar regimes: pegar 1992 com acréscimos que se faça aqui ou ali. Ou bem se faz uma interpretação à luz da Constituição, partindo do zero, ou bem se aplica o rito que já foi aplicado uma primeira vez.

Com essas considerações, eu agradeço muito a atenção de V.Exas., e a Rede manifesta que tem total confiança no julgamento que V.Exas. produzirão em nome do Estado de Direito, que, felizmente, não está em risco.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Obrigado, Dr. Eduardo Mendonça.

Convido agora o Dr. Pedro Dallari para falar em nome da União Nacional dos Estudantes — UNE.

**O SR. PEDRO DALLARI** - Exmo. Sr. Ministro Presidente, Exmo. Sr. Ministro Relator, Exmos. Srs. Ministros, Exmas. Sras. Ministras, Exmo. Sr. Procurador-Geral, colegas advogados, para a União Nacional dos Estudantes, a ADPF que ora se examina envolve questões técnicas relevantes, mas que, no entanto, devem ser examinadas à luz de um contexto histórico e político.



A União Nacional dos Estudantes, representando milhões de estudantes brasileiros do ensino superior, teve um papel de liderança determinante no processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor, em 1992. Milhões de caras pintadas foram às ruas e lideraram a sociedade brasileira, num processo que culminou no afastamento de um Presidente comprovadamente corrupto e que fez uso da Presidência da República em benefício pessoal.

Por isso, a UNE sente-se muito autorizada a, da mesma maneira que atuou com determinação naquele momento, ponderar por cautela, entendendo que ali havia uma situação excepcional e que na história política e constitucional brasileira a regra é a da garantia dos mandatos, a da preservação do mandato presidencial.

Desde a Proclamação da República, em 1889, e a Constituição de 1891, o presidencialismo tem sido o sistema de governo adotado no Brasil, e, no presidencialismo, o mandato do Presidente e a garantia da plenitude do mandato presidencial são elementos basilares.

No já citado aqui *O Federalista*, na interpretação das ideias que dirigiram a gênese do constitucionalismo americano, Hamilton, em um dos artigos, ponderava que o mandato é a garantia da continuidade e da estabilidade da administração, e, portanto, o mandato do Presidente, como regra, deve ser preservado. Um presidente eleito só deve ser substituído, como regra geral, por um outro presidente igualmente eleito pela população.

Observe-se que, no Brasil, esta diretiva do presidencialismo, com todas as características que lhe são peculiares, principalmente o mandato fixo do Presidente da República, foi referendada pela população por duas vezes em plebiscito. Em 1963 e em 1993, o povo, nas urnas, consagrou, rejeitando a hipótese parlamentarista, o presidencialismo, com todas as suas características, inclusive o mandato.

Esta posição da sociedade brasileira e do Estado brasileiro tem se refletido inclusive na ação internacional do Estado brasileiro. Recentemente, em 2012, quando houve o *impeachment* do Presidente Fernando Lugo, do Paraguai, o Brasil e os outros países do MERCOSUL deliberaram por afastar o Paraguai dos órgãos daquela organização internacional, entendendo justamente que o processo de *impeachment* havia sido conduzido à revelia da democracia. E esta decisão só foi



afastada 1 ano depois, quando houve nova eleição, popular, que elegeu um novo Presidente da República.

Por isso, deve-se afastar inclusive aquela tese que de vez em quando ocorre no sentido de que o *impeachment* poderia ser adotado como uma espécie de instrumento análogo ao voto de desconfiança do parlamentarismo. Isso não cabe, Srs. Ministros, porque, no parlamentarismo, ao voto de desconfiança pode se suceder a dissolução do Parlamento e a convocação de novas eleições. Por isso não se pode aplicar um instrumento que é típico do parlamentarismo aqui no regime presidencialista.

Estas considerações históricas e políticas, Sr. Presidente, nos levam, então, para finalizar, a defender, em nome dos estudantes brasileiros, que haja muita cautela no sentido da preservação de regras que assegurem como princípio geral a diretriz da preservação do mandato presidencial, de tal maneira que o processo de *impeachment* só possa decorrer da observância de regras que, em primeiro lugar, garantam a plenitude do direito de defesa e do contraditório. Toda deliberação em sede de processo de *impeachment*, seja monocrática, seja de órgão de comissão, seja de plenário de uma das Casas do Parlamento, deve ser precedida do direito de manifestação do Presidente da República.

E o segundo critério que nos parece importante, para finalizar, Sr. Presidente, é o critério de que o quórum de dois terços prevaleça em todas as manifestações plenárias na Câmara e no Senado, nas deliberações do Plenário. O quórum qualificado não é uma mera tecnicidade. Na democracia representativa, ele expressa o grau de adesão social que se dá a determinada decisão. Se o quórum de dois terços foi aquele estabelecido para o processo de *impeachment*, que ele seja observado em todas as etapas do rito desse processo, como garantia da estabilidade das nossas instituições.

É essa a contribuição que, respeitosamente, a União Nacional dos Estudantes traz aos senhores neste momento de deliberação tão importante da vida brasileira.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço ao Dr. Pedro Dallari e passo a palavra agora ao eminente Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, que terá até 15 minutos.



**O SR. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS** - Exmo. Sr. Presidente, Exmo. Sr. Relator, eminentes Ministros, ouvi com atenção tudo quanto foi dito da tribuna.

O Ministério Público tem um alentado parecer escrito oferecido, que já é de conhecimento público. Então, vou me limitar aqui a citar, telegraficamente, os tópicos das conclusões contidas no parecer.

O primeiro deles é que cabe sim ao Judiciário definir quais as regras da Lei nº 1.079, que datam de 1950 e foram recepcionadas pela Constituição de 1988.

A segunda conclusão é que não há inconstitucionalidade em o art. 38 da Lei nº 1.079 prever que cabe aos Regimentos Internos do Legislativo reger o funcionamento *interna corporis* destes órgãos, entretanto desde que não conflitem com a Constituição de 1988 nem com o texto da própria Lei nº 1.079, naquilo que houver sido recepcionado, sob pena de violação dos arts. 22, inciso I, e 85, parágrafo único, da Constituição da República.

Não se exige resposta preliminar do Presidente da República antes da admissibilidade da denúncia por parte do Presidente da Câmara dos Deputados. A ampla defesa é garantida efetivamente nas fases posteriores.

Por força do art. 58, § 1º, da Constituição da República, a indicação de candidatos à Comissão Especial da Câmara dos Deputados deve ser feita pelos representantes dos blocos parlamentares, assegurada a participação de todos os partidos, sem admitir-se candidatura avulsa.

Por força dos princípios republicanos da publicidade e da democracia participativa, não cabem votações secretas no processamento do Presidente da República por eventual crime de responsabilidade.

Para a garantia do princípio da ampla defesa, a manifestação do Presidente da República nesse processo deve ocorrer em último lugar em todas as suas fases.

Compete ao Senado da República instaurar processo por crime de responsabilidade imputado ao Presidente da República (Constituição Federal, art. 52, inciso I), por maioria simples dos membros do Senado (Constituição da República, art. 47). Nesse momento é que ocorre o afastamento do Presidente das suas funções. (art. 86, § 1º, inciso II, da Constituição da República)



Não cabe, em controle concentrado de constitucionalidade, aferir ocorrência de suspeição ou impedimento do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de outro Parlamentar para funcionar em processo de impedimento.

São essas as conclusões constantes do parecer, como já disse, ofertado por escrito e de conhecimento público. Então, em nome do princípio da brevidade deste importante julgamento na Corte Suprema, esta é a manifestação reiterada do Ministério Público Federal.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa., sobretudo, a objetividade com que se houve.

Eu agora devolvo a palavra ao eminente Relator, para que profira o seu voto.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Sr. Presidente, eminentes pares, permito-me inicialmente saudar os ilustres advogados que ocuparam a tribuna, trazendo relevantes contribuições ao desato jurídico desta matéria.

Também me permito dizer preambularmente, Sr. Presidente, que trago uma proposta de enfrentamento da questão a este colegiado e, em nome do princípio da colegialidade, uma proposta para debate e deliberação, para que se encontre, com a segurança jurídica necessária, o melhor caminho no enfrentamento de temas de tão elevada seriedade e também gravidade.

A primeira parte do voto, Sr. Presidente, diz respeito ao conjunto das preliminares. Como se pôde haurir do nosso relatório e das sustentações orais, há posta em questão a adequação, bem como o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para o debate desta matéria. E, portanto, por razões não apenas técnicas, mas também de cronologia lógica, enfrentarei, antes de tudo, esse conjunto de preliminares.

De algum modo, vai ser um pouco longo. Prometo ser menos longo. Difícil é prometer ser breve numa matéria com tamanha relevância. Mas aqui e onde me for possível farei a síntese, vez que o voto escrito já está sob os olhos de V.Exas.

Nesse sentido, quanto ao cabimento e adequação da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, procuro sintetizar a minha posição começando precisamente pelo fim, vale dizer, pela conclusão que tenho sobre este tema. Nesta matéria, desde logo assento que voto pelo conhecimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental — ADPF. As alegações



contrárias ao conhecimento da medida não são procedentes pelas seguintes razões a seguir sumariadas: (i) a jurisprudência desta Corte é pacífica sobre competir ao próprio Supremo Tribunal Federal o juízo sobre o que se deve compreender por preceito fundamental, mediante esforço hermenêutico que identifique “as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais de um determinado sistema” — estou citando aqui o julgamento de 27 de outubro de 2006, na Medida Cautelar em ADPF nº 33, julgada por este Pleno (Relator: Ministro Gilmar Mendes); (ii) na presente hipótese é possível inferir violação potencial, notadamente sobre o sistema de governo, a separação de poderes, a soberania popular, o direito ao devido processo legislativo e as garantias procedimentais no curso da apuração de crime de responsabilidade; (iii) ainda está presente o requisito da subsidiariedade, pois, como dito na ADPF que citei, a 33, “a existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, ‘a priori’, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação”; (iv) ao contrário do que se alega nas informações da Câmara dos Deputados, o objeto da presente arguição, como esclarecido no relatório, é a Lei nº 1.079, de 1950, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade e foi promulgada sob a égide da Constituição da República de 1946. Trata-se, portanto, de um juízo de recepção sobre diploma legislativo anterior à ordem constitucional atual e não da suposta tentativa de julgamento de inconstitucionalidade dos Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional; (v) ainda considero que as medidas cautelares incidentais que tratam da eleição da Comissão Especial guardam pertinência com a potencial recepção do art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, pela Constituição da República de 1988, sobretudo no tocante à expressão — entre aspas — “comissão especial eleita”; (vi) ainda que assim não fosse, as noções de instrumentalidade das formas e de economia processual recomendam considerar as Petições nºs 64.212 e 64.216, ambas de 2015, como aditamento à peça inicial, tendo em vista a viabilidade do ajuizamento de uma nova arguição incidental ante a relevância da controvérsia constitucional em discussão — portanto, aqui também estou rechaçando a preliminar na não arguição, à luz da primeira formulação da inicial, do tema que veio na medida cautelar incidental; (vii) por fim, o tema referente ao *impeachment* presidencial é da mais alta magnitude



jurídico-política, de maneira a revelar a imperatividade de um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião das regras da democracia constitucional, e os demais Poderes da República, aqui, por intermédio da prestação da jurisdição constitucional em processo objetivo.

Isso significa que estou rechaçando todas as preliminares suscitadas, admitindo, portanto, o cabimento da ADPF na matéria. Estou a citar, em abono a esta perspectiva que adoto, a questão de ordem na ADPF nº 1, de relatoria do Ministro Néri da Silveira, julgada em 7 de novembro de 2003, como também cito aqui no voto, em algumas páginas, doutrina e jurisprudência.

Há também o julgamento na ADPF 127, da relatoria do eminente Ministro Teori Zavascki, onde se assentou a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Foi concebida pela Lei nº 9.882, de 1999, para servir como instrumento de integração entre os modelos difuso e concentrado de controle da constitucionalidade, viabilizando que atos estatais antes insuscetíveis de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal, tais como normas pré-constitucionais ou mesmo decisões atentatórias a cláusulas fundamentais da ordem constitucional, viessem a figurar como objeto de controle em processo objetivo. É o que S.Exa. assentou nessa ADPF.

E, além disso, cito também a obra especificamente sobre esse tema no livro de *Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional*, escrito por Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, sobre a adequação da ADPF para fins de controle do devido processo legislativo. Deixo de fazer a leitura da citação, mas ela também fundamenta as demais sustentações que faço desse cabimento, somando-se às lições doutrinárias de André Ramos Tavares, na sua obra sobre *Tratado da Arguição de Preceito Fundamental*.

Por isso, Sr. Presidente, nesta matéria, parece-me cabível rechaçar a alegação da Câmara dos Deputados, no bojo de informações prestadas em atendimento à decisão concessiva da medida liminar por mim deferida em 8 de dezembro de 2015, no sentido de que — abre aspas — “as modalidade de votação secreta ou ostensiva na eleição da Comissão Especial em referência e as espécies de candidaturas por indicação dos Líderes ou avulsa não foram objeto de arguição do descumprimento de preceito fundamental” — fecha aspas. E faço esse rechaço





por dois motivos: a medida cautelar incidental se fundamentou na potencial recepção do art. 19 da Lei nº 1.950 pela Constituição Federal de 1988, sobretudo no tocante à expressão “Comissão Especial eleita”, de modo que não ocorreu atuação *extra petita* na espécie. Por outro lado, o art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882, de 1999, prevê arguição incidental diante do pressuposto específico da relevância, da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo, o que é patente na situação fático-normativa que propiciou a decisão interlocutória supracitada.

Transcrevo aqui a lição do eminente Ministro Luís Roberto Barroso, nosso eminente colega nesta Corte, que está na obra *O Controle de Constitucionalidade do Direito Brasileiro*. Tomo a liberdade de citar, de S.Exa.:

*“Embora a motivação imediata de quaisquer dos legitimados possa ser a eventual tutela de uma situação específica, deverá ele demonstrar ser relevante a controvérsia constitucional em discussão. Será relevante a controvérsia quando o seu deslinde tiver uma repercussão geral que transcenda o interesse das partes em litígio, seja pela existência de um número expressivo de processos análogos, seja pela gravidade ou fundamentalidade da tese em discussão, por seu alcance político, econômico, social e ético.”*

É o caso, em meu modo de ver.

Portanto, parece-me equivocada a conclusão de inutilidade na espécie do uso do instrumento de controle concentrado de constitucionalidade para realizar um cotejo analítico entre a lei impugnada e a normatividade constitucional moderna.

Diante do exposto, Sr. Presidente, na preliminar, em juízo de admissibilidade, conheço integralmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e agora passo, então, ao exame do mérito da respectiva ADPF.

No mérito, principio pelo Regime de Responsabilidade do Presidente da República. Nessa matéria, permito-me, apenas por brevidade, apresentar ao início uma síntese dessa parte do voto. Nessa síntese, acentuo o seguinte:

*“Como premissa da análise dos pedidos formulados na presente ADPF, indico premissas a*



*respeito do Regime de Responsabilidade da Presidente da República, o que implica a análise da natureza jurídica do instituto do impeachment, assentando que: (i) decorre do regime republicano e democrático a possibilidade de responsabilização do mandatário máximo da Nação; (ii) é no preceito fundamental da relação entre os poderes que se deve buscar a natureza jurídica do impeachment, definido como um modo de se exercer o controle republicano do Poder Executivo; (iii) a exigência de lei específica de um lado e as garantias processuais de outro permitem configurá-lo como modalidade limitada de controle, na medida em que, sendo a República um fim comum, ambos os poderes devem a ele dirigir-se; (iv) o limite, por sua vez, decorre do fato de que não se pode, sob o pretexto de controle, desnaturar a separação de poderes; (v) não se pode identificar o instituto do impeachment, próprio dos regimes presidencialistas, com a moção de desconfiança, própria dos regimes parlamentaristas; (vi) o regime presidencialista, mais rígido do que o regime parlamentarista sobre as causas de responsabilização do Chefe do Poder Executivo, adota tipificação jurídico-política dos crimes de responsabilidade; (vii) ainda assim, é de natureza jurídico-política o julgamento constitucionalmente atribuído ao Parlamento; (viii) a opção constitucional por um sistema de governo presidencialista impõe que se interprete o instituto do impeachment tanto sob o prisma dos direitos e garantias individuais do ocupante de cargo público, quanto pela reserva de estrita legalidade, corolário para a harmoniosa relação entre os poderes; (ix) ao Supremo Tribunal Federal compete o controle da estrita legalidade procedimental do processo de impeachment,*



*assegurando que o juízo jurídico-político de alçada do Parlamento, passível de controle judicial apenas e tão somente para amparar as garantias judiciais do contraditório e ampla defesa, se desenvolva dentro dos estritos limites do devido processo legal.”*

A partir desse resumo, Sr. Presidente e eminentes colegas, trato de um conjunto de reflexões sobre a tipificação dos crimes de responsabilidade, sobre o princípio republicano e sobre o sistema de governo, a relação entre os Poderes, estabelecendo, portanto, um conjunto de premissas que assentam as conclusões que, mais adiante, levarei em conta.

Nessa perspectiva da responsabilização, estou tomando, dentre outros, como paradigma o voto do eminente Ministro Celso de Mello, na Reclamação nº 2.138, julgada em 18 de abril de 2008, e também um conjunto de lições doutrinárias que aqui estou a citar — e nessa parte me permito não reproduzir, vez que o voto já é longo. São lições que sustentam as conclusões que adiante irei expor, as obras de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre *Curso de Direito Administrativo*, que se refere aos freios e contrapesos entre os Poderes nas formas de *accountability* tanto horizontal quanto vertical, e aqui exponho esses conceitos.

Apanho também a clássica definição de Alfred Stepan e Cindy Skach sobre o regime presidencialista na obra *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation* e traduzo aqui, portanto, essa lição ao lado da contribuição que também colhi de Juan Linz sobre *Presidential or Parliamentary Democracy* e trago, portanto, à colação essas lições para concluir.

Nesse ponto, se é verdade que o *impeachment*, nos estritos limites da controvérsia posta nos autos e desde que observadas as regras constitucionais, tem o condão de ser um dos mecanismos capazes de corrigir distorções não republicanas, é preciso que o Supremo Tribunal Federal zele para que as regras de delimitação do exercício de controle do Poder Executivo não acabem por impedi-lo de realizar sua missão constitucional.

No que tange à aplicação desse preceito por esta Corte, nas raras oportunidades em que o tema relativo aos crimes de responsabilidade do Presidente da República foi objeto de deliberação, intensos debates foram feitos em torno da



natureza jurídica do procedimento e da possibilidade de intervenção judicial. Conquanto, como visto, um argumento decorra do outro, é possível afirmar que, na síntese do voto proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, no MS 20.941 — publicado o julgamento em 31 de agosto de 1992 —, o Tribunal reconheceu que a natureza política do *impeachment* não retira do Poder Judiciário o controle sobre a regularidade processual do instituto.

A propósito, nesta linha, estou citando o saudoso Ministro Paulo Brossard, que, na sua obra clássica *O Impeachment — Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*, assentou o seguinte:

*“O impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos — julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos.”*

Nesses debates, da pesquisa que fiz, prevaleceu, ao longo dos precedentes que se sucederam, a tese sustentada pelo eminente Ministro Aldir Passarinho”, na seguinte dicção — cito:

*“Embora seja, por certo, o impeachment medida predominantemente política, não podem ser excluídos da apreciação do Poder Judiciário os atos que tendam à apuração dos crimes de responsabilidade que lhe dão causa, que devem encontrar-se vinculados estritamente às normas constitucionais ou legais de natureza procedimental, não lhe cabendo, porém, interferir nos critérios do poder discricionário quanto à oportunidade ou conveniência de tal apuração, nem adentrar no mérito de julgamentos que a Constituição Federal limita à exclusiva competência do Senado Federal, como resulta exatamente daquela fixada no inciso I do art. 52 da Constituição Federal no tocante aos crimes de responsabilidade atribuídos ao Presidente ou ao Vice-Presidente e aos Ministros de Estado, havendo conexão,*



*após a autorização da Câmara dos Deputados, também privativamente (art. 51, I, CF)."*

Continuo dizendo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conquanto de difícil síntese neste ponto, parece apontar para a fórmula conciliatória invocada pelo Ministro Brossard". Disse ele:

*"(...) é difícil indicar o rumo, a nota dominante da doutrina, da jurisprudência e da legislação (...). A fórmula que o tentasse teria de conciliar as posições mais antagônicas e contraditórias, para dizer mais ou menos assim: o processo político não é puramente criminal, mas marcadamente judicial, portanto, misto."*

É a afirmação do saudoso Ministro Paulo Brossard.

A doutrina costuma, ainda, indicar que decorrem do princípio republicano as regras de responsabilização do Presidente da República (...). E, assim, por meio dessa inflexão, sustenta-se a diferenciação entre os crimes de responsabilidade e os crimes comuns. Esse debate também teve lugar no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, na PET 1.365, em questão de ordem, Relator Ministro Néri da Silveira, publicado o julgamento em 23 de março de 2001.

Digo então: em síntese, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, até aqui delineada sob uma perspectiva sistemático-conceitual, assentou — e aqui, Sr. Presidente, concluo o item sobre a natureza jurídica do *impeachment* — que a natureza do processo de *impeachment* é jurídico-política, passível de controle judicial apenas e tão somente para amparar as garantias judiciais do contraditório e do devido processo legal. Além disso, assentou também que o instituto é compatível com a Constituição e concretiza o princípio republicano, exigindo dos agentes políticos responsabilidade civil e política pelos atos que praticam no exercício de poder.

Passo agora, Sr. Presidente, a examinar um outro ponto suscitado, que diz respeito à exigência de lei específica. Como se sabe, trata-se aqui de debater a Lei nº 1.079, de 1950. E começo também expondo uma conclusão nesse tópico.

Parece-me não haver dúvida quanto à recepção dos aspectos materiais da lei de 1950 pela Constituição de 1988. Quanto aos seus aspectos processuais, no



entanto, tendo em vista as modificações em relação ao papel da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo de *impeachment*, da Constituição de 1988, em relação às ordens jurídicas anteriores, é preciso realizar sua leitura à luz dos mandamentos constitucionais.

Assim, o sistema processual de *impeachment* está hoje previsto na imbricação entre a Constituição e a Lei nº 1.079, de 1950, que dão as linhas mestras e estruturantes a serem seguidas.

Esta é a síntese inicial.

Aqui eu trato, Sr. Presidente, do art. 85 da Constituição de 1988, em que estão tipificados os crimes de responsabilidades, e refiro-me a que as Constituições brasileiras anteriores à de 1988 também previam a exigência de lei especial quando se referiam a crimes de responsabilidade. Isso está na Constituição de 1967 e na de 1946.

Ou seja, os crimes de responsabilidade não apenas devem ser previstos em lei, mas em lei especial, vale dizer, que trate exclusiva e especificamente desse tema, qual seja, previsão dos crimes de responsabilidade e suas normas de processamento e julgamento, dada a importância e gravidade da matéria.

Para rememorar, promulgada a Constituição de 1946, pouco tempo depois, foi editada a Lei nº 1.079, em 1950. Advindas a Constituição de 1967 e a Emenda à Constituição em 1969 e, 27 anos atrás, levada a efeito a promulgação da Constituição da República, em 1988, o Congresso Nacional até hoje ainda não editou nova lei especial que trate pormenorizadamente dos crimes de responsabilidade e suas normas de processamento e julgamento.

Mesmo após o pedido de *impeachment* do então Presidente José Sarney, em 1989, e após o *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor, em 1992, não foi até agora editada lei especial que trate do referido instituto.

Assim, retomando o tema, a partir das normas constitucionais vigentes, a redação do art. 85, que mencionei, enceta muito nitidamente um mandado de criminalização, ainda que peculiar, dada a natureza das sanções cominadas pelo texto constitucional, daquilo que denomina "crimes de responsabilidade" do Presidente da República.



É por isso que se gravou no texto constitucional que esses crimes “serão definidos em lei especial, que estabelecerá as regras de processo e julgamento”.

Está-se aqui, portanto, diante de nítida reserva de lei em sentido estrito, tanto no que se refere aos aspectos materiais — vale dizer, definição da condutas que serão consideradas crime de responsabilidade —, quanto aos aspectos processuais, isto é, processo e julgamento.

Destaque-se que, em relação aos aspectos processuais, a expressão “processo e julgamento”, presente no parágrafo único do art. 85 da Constituição vigente, deve ser interpretada de tal forma a incluir necessariamente a etapa preliminar constitutiva do processo em si, qual seja, o juízo autorizativo a ser levado a efeito pela Câmara dos Deputados, nos termos do *caput* do art. 86 da Constituição da República vigente. O processamento em si como condição necessária ao julgamento será então realizado pelo Senado Federal, nos termos do *caput* do art. 52 da Constituição. Vale dizer, quando a Constituição se refere à exigência de lei específica, está a ordenar previsão de lei que defina os crimes de responsabilidade, seu processamento, incluindo aí a fase autorizativa, e julgamento.

Essa interpretação, incluindo a fase autorizativa na reserva de lei, também é corroborada pelo comando constitucional que reconhece como necessária a instauração do processo pelo Senado após a autorização da Câmara dos Deputados.

Cito aqui o voto do Ministro Carlos Velloso no MS 21.623 e o do Ministro Sepúlveda Pertence no MS 21.639 nesta direção. E, neste tópico, seguindo para o arremate deste aspecto específico da lei, concluo este ponto dizendo: não é possível, assim, a normatização dos crimes de responsabilidade e das regras processuais para sua apuração e julgamento mediante espécies normativas diversas da lei em sentido estrito, tais como as Resoluções ou até o Regimento Interno da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Nesse sentido, manifestou-se o Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto no MS 21.564. Disse S.Exa.:

*“Vejo no art. 85, parágrafo único, uma reserva legal plena do significado político de garantia do ‘due process’ no mecanismo do impeachment: ela traduz uma recusa*



*dos sucessivos constituintes brasileiros à concentração, concentração satânica, nas Casas do Congresso Nacional, do poder de julgar no mérito, que é seu e exclusivamente seu, com o de editar e alterar a seu talante a única garantia do acusado, que são as regras do jogo, as quais, se relegadas à alçada regimental, em princípio, são de interpretação e aplicação conclusivas pela mesma Casa que julga e pela mesma Casa que, não fosse a reserva da matéria à lei — solitariamente, sem dependência, sequer da sanção, nem o risco do veto —, poderia elaborar e alterar, ao sabor da conjuntura, as regras do processo de impeachment.”*

De outro lado, como já decidido por esta Suprema Corte (MS 21.564), não há dúvida quanto à recepção dos aspectos materiais da Lei nº 1.079, de 1950, pela Constituição de 1988. Quanto aos seus aspectos processuais, no entanto, tendo em vista as modificações em relação ao papel da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo de *impeachment* em relação às ordens jurídicas anteriores, é preciso realizar sua leitura à luz dos mandamentos constitucionais, o que legitima mais não poder ao papel deste Supremo Tribunal Federal, que está, precisamente no dia de hoje, exercendo o cerne de suas funções.

Com isso, concluo este ponto afirmando, no tocante à questão da legislação, que o sistema processual do *impeachment* está hoje previsto na imbricação entre a Constituição e a Lei nº 1.079. A partir daí, seguem-se suas linhas mestras e estruturantes.

O ponto a seguir é uma consequência do que acabo de dizer, ou seja, se há recepção material da Lei nº 1.079, cumpre fazer agora a filtragem da lei à luz da Constituição da República Federativa do Brasil e da Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Nesse passo, cumpre avançar no sentido de fixar, em resumo, o seguinte posicionamento que aqui proponho a este Colegiado: não cabe ao Supremo Tribunal Federal editar normatização sobre a matéria; sob o pálio da autocontenção, é apenas de filtragem constitucional que aqui se cogita, isto é, incidência plena da





Constituição e exame da Lei nº 1.079/50 à luz de princípios e regras constitucionais hoje vigentes. (...)

É certo que não se pode sucumbir a argumentos puramente formalistas que impeçam a tutela do direito constitucional material em jogo sob a alegação de supostos vazios normativos. Bem por isso, cabe a este Supremo Tribunal Federal julgar a recepção do arcabouço normativo processual infraconstitucional da Lei nº 1.079, de 1950, e fazer a sua leitura à luz da Constituição de modo a permitir que, mediante processo hígido e constitucionalmente adequado, possa-se buscar a tutela do direito material.

Ressalto mais uma vez, todavia, que não cabe ao Supremo Tribunal Federal editar normatização sobre a matéria. E aqui nem de longe se propõe edição normativa. Ao contrário — como disse e repito —, é de filtragem constitucional o que se cogita. Sobre o conceito de filtragem constitucional, Sr. Presidente, estou citando a obra paradigmática, o trabalho acadêmico multicitado no Brasil, do Prof. Paulo Ricardo Schier — *Filtragem Constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica* —, para dizer dessa técnica e do seu cabimento.

Também se coloca nessa perspectiva não apenas o exame perante a Constituição Federal, mas também a compatibilidade da Lei nº 1.079, de 1950, com a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto nº 678, de 1992, e, portanto, incorporada ao nosso ordenamento jurídico.

Aqui estou a destacar a art. 8º da referida Convenção, que trata das garantias judiciais. São cinco itens deste art. 8º da Convenção. Leio o primeiro:

*“1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”*



Por último, nesse art. 8º, que tem vários itens, o item 5 diz: “5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.”

Nesta seara deste direito transnacional incidente entre nós, calha aqui citar o entendimento firmado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Tribunal Constitucional *versus* Peru (sentença de 31 de janeiro de 2001), pelo qual essas garantias do art. 8º da Convenção se aplicam não apenas aos processos judiciais, mas a todo e qualquer procedimento sancionatório promovido pelo Estado por meio de órgãos que exerçam funções de caráter materialmente jurisdicional.

No referido caso, discutiu-se justamente a incidência das garantias do art. 8º no processo e julgamento de *impeachment* de juízes da Corte Constitucional do Peru. A Corte Interamericana de Direitos Humanos chegou à conclusão de que, apesar do procedimento de *impeachment* não ser judicial, também a ele deveriam se aplicar as garantias do art. 8º para que também ele fosse o resultado de um justo e devido processo legal.

Esse entendimento foi aplicado ao caso Baena Ricardo e outros *versus* Panamá (sentença de 2 fevereiro de 2001), que tratou sobre a demissão arbitrária de servidores públicos e dirigentes sindicais e o direito deles de terem respeitadas em seus processos administrativos as garantias previstas nesse mesmo art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Em conclusão quanto a este tema, o nosso voto, portanto, sustenta a filtragem constitucional, seguindo o disposto no art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos. Por isso, o procedimento de *impeachment* de Presidente da República deve respeitar as garantias judiciais previstas na Constituição Federal e na Convenção Americana de Direitos Humanos.

Dito isso, passo a examinar, no caso, o devido processo legal e o processo de responsabilização jurídico-política.

Transcorridos os passos até aqui desenvolvidos em relação à incidência, na espécie, do devido processo legal e da responsabilização jurídico-política, cumpre assentar o seguinte: atribui-se hoje ao processo mais do que a singela tarefa de servir como instrumento de provimento final. Deve ser compreendido como meio de concretização dos ideais democráticos, cuja materialização passa, necessariamente,



pelo desenvolvimento de procedimentos justos que observem as garantias constitucionais dos litigantes; e no caso, na sistemática questionada, há uma cisão quanto à responsabilização jurídico-política do Presidente da República. Vale dizer, a Câmara dos Deputados julga a admissibilidade da denúncia para fins de processamento, e o Senado é encarregado do processo e julgamento do Presidente.

Assim, é possível dizer que se parta do que assegura a Constituição da República no inciso LIV do art. 5º:

*"Art. 5º. ....*

*LIV - Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal."*

Notadamente no âmbito sancionador, o processo não se presta a ser simples instrumento da produção de um édito condenatório. O seu principal escopo reside na limitação e no condicionamento da coerção estatal. Ou seja, a exigência de processo (*nulla poena sine iudicio*), no contexto constitucional atual, ao invés de ferramenta direcionada à condenação, exerce função atinente à salvaguarda dos direitos ligados ao respeito às regras associadas à construção da solução de dada controvérsia.

Assim sendo, a lógica tradicional, em que se atribui ao processo a singela tarefa de servir como instrumento do provimento final, deve ser compreendida, portanto, como materialização das garantias constitucionais dos litigantes. Essas garantias foram reconhecidas em voto da lavra do Ministro Celso de Mello, no Habeas Corpus 73.338, julgado em 13 de agosto de 1996, perante a Primeira Turma, onde S.Exa. assentou, permitam-me ler um trecho:

*"O processo penal condenatório não é um instrumento do arbítrio do Estado. Ele representa, antes, um poderoso meio de contenção e de delimitação dos poderes de que dispõem os órgãos incumbidos da persecução penal. (...) A própria exigência de processo judicial representa poderoso fator de inibição de arbítrio estatal e de restrição ao poder de coerção do Estado."*

Cito a proposta na obra *Direito e Razão*, a lição de Luigi Ferrajoli. O que distingue, segundo ele, o processo da barbárie "é o fato de que o processo



*persegue, em coerência com a dúplici função preventiva do direito penal, duas diferentes finalidades: a punição dos culpados juntamente com a tutela dos inocentes". É a citação que faço do mestre italiano.*

Cito aqui doutrina brasileira, tratando, portanto, do processo como garantia dos direitos e limitação ao exercício de poder, como também o pensamento de Robert Alexy, que estabelece nessa seara a conexão entre direitos fundamentais, organização e procedimento. E digo que, no cenário jurídico-político, a Constituição brasileira consagrou a necessidade de processamento ao conferir essa atribuição ao Senado Federal quanto aos crimes de responsabilidade imputados ao Presidente da República.

Portanto, nesta medida há uma exigência que deve ser lida à luz da vedação do abuso de poder e à luz das garantias processuais constitucionais, assinalando-se que o processo funciona como instrumento a subtrair a possibilidade de que o Chefe do Poder Executivo seja submetido a julgamento arbitrário, que é uma garantia constitucional corolário da cláusula *do due process of law*, a ser assegurada aos acusados em geral.

A Constituição, ao prever a necessidade de processo, certamente pretendeu assegurar o devido processo legal aos agentes submetidos ao regime de responsabilização política. Sendo assim, embora o Presidente da República esteja sujeito a convencimentos políticos marcados por larga discricionariedade, essa característica substancial do processo não retira do acusado suas prerrogativas formais do devido processo legal.

Como assentou o Prof. Nereu José Giacomolli, o processo devido insere-se na observância de todas as regras legais, constitucionais e convencionais adequadas ao Estado de Direito, independentemente do direito material violado e do modelo de processo de determinado país.

Digo eu, portanto, que cumpre ressaltar, à luz dessa ideia do processo devido, que o grau de ampla defesa varia de acordo com a consequência jurídica dos fatos imputados. Vale dizer, debates associados a direitos disponíveis, por exemplo, contentam-se, em regra, com a simples oportunidade de defesa. Ações que almejam atingir o direito de locomoção, contudo, por exemplo, submetem-se, a uma outra intensidade de garantia. Inclusive, dentro do sistema penal, verifica-se



distinção procedimental traçada a partir da pena cominada, como estatui o art. 394 do Código de Processo Penal, dizendo:

*"Art. 394. O procedimento será comum ou especial.*

*§ 1º O procedimento comum será ordinário, sumário ou sumaríssimo."*

Os seus incisos explicitam os tipos de procedimentos, à luz: ordinário, sanção máxima cominada igual ou superior a 4 anos de pena privativa de liberdade; sumário, inferior a 4 anos; sumaríssimo, infrações de menor potencial ofensivo.

Nota-se, portanto, que a extensão da amplitude da defesa guarda íntima pertinência com a intensidade de interferência na esfera jurídica do sujeito processual. Nessa mesma lógica, no caso de infração política praticada pelo Presidente da República, tem-se que as garantias processuais devem ser asseguradas de acordo com a magnitude dos efeitos decorrentes do processo de *impeachment*.

Com efeito, a imposição de perda do cargo de agente político eleito democraticamente, segundo agendas políticas fruto de escolha de uma maioria, constitui ato de gravidade inquestionável. É nesse contexto que se definem os meios inerentes ao exercício da defesa em sua amplitude.

Além das consequências de interesse público, anote-se que a condenação poderá resultar na pena acessória de inabilitação para o exercício de qualquer função pública.

Diante desse cenário, é natural que se reconheça que o processo que poderá culminar na perda do cargo do Presidente da República seja permeado por garantias processuais idôneas a fazer frente ao possível resultado extremo. Disso resulta que a cláusula do devido processo legal, na hipótese, é compreendida em grau extremamente intenso.

Cumprе esclarecer que, *grosso modo*, processo é uma atividade direcionada a um fim. Na sistemática questionada, nota-se, então, que este fim supõe uma atividade cindida, vale dizer e repetir: a Câmara dos Deputados julga a admissibilidade da denúncia e o Senado processa e julga. Isso está nos arts. 51 e 52 da Constituição:



*"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:*

*I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;*

*Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade..."*

Prossegue o inciso referindo-se a Ministros de Estado e aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Sendo assim, a Câmara pratica atos direcionados à autorização ou não, e o Senado atos dirigidos ao julgamento. Ao atribuir à Câmara dos Deputados a competência para autorização do processamento do Presidente da República, e diante da colegialidade que caracteriza os processos decisórios naquela Casa, tem-se que a Constituição outorgou à Câmara, ao menos implicitamente, os chamados *implied powers*, aptidão para instauração de processo voltado à autorização, ou não, do processamento do Presidente da República. Não se imagina que a Câmara tome uma decisão dessa natureza sem levar a efeito um procedimento que, pelo gravame, deva ser acobertado pelo manto do contraditório. A propósito, a própria Lei nº 1.079, de 1950, prevê contraditório na etapa desenvolvida no âmbito da Câmara dos Deputados — contestação, direito à produção de provas, etc. —, providência que, obviamente, não ofende a Constituição.

Considerando, então, que não compete à Câmara julgar o Presidente da República, forçosa é a conclusão de que existem, em verdade, dois processos: um deles, cuja finalidade é a aferição da admissão da denúncia para fins de processamento; outro, em que se deflagra o processo que busca a responsabilização e se ultima o julgamento. Os interessados, objetos e objetivos são distintos; daí que, embora inter-relacionados, formam-se processos diversos.

No processo desenvolvido na Câmara, há previsão de um juízo de admissibilidade interno, compreendido de acordo com as atribuições da referida



Casa Legislativa. Averigua-se, nesse âmbito, a viabilidade da acusação para fins de deliberação conclusiva pelo Plenário, cujo resultado positivo, como visto, é o processamento do Presidente da República pelo Senado Federal.

Essas premissas são necessárias para que se compreenda a exata dimensão das deliberações e decisões, suas possíveis consequências e garantias processuais aplicáveis. O devido processo legal, em ambas as relações instauradas (tanto na Câmara quanto no Senado), com inclusão de ampla defesa e contraditório em intensidade compatível com a natureza dos processos e suas consequências potenciais, calcado nas regras traçadas na Constituição e em normas que observem o bicameralismo, consubstancia o lastro processual essencial do *impeachment*.

Como decorrência dessas premissas, é coerente propiciar, como postulado na petição inicial, a participação do acusado após a atividade acusatória em toda atividade probatória.

Examino agora, Sr. Presidente, a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que é outro tema posto aqui em questão. Passa-se, então, ao exame da função normativa dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo e julgamento de crime de responsabilidade imputado ao Chefe do Poder Executivo da União, à luz do pedido "b", em sede cautelar, do Requerente, que diz em sua literalidade: "*Seja declarada a ilegitimidade constitucional (não recepção) das expressões 'regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal', constantes do art. 38 da Lei nº 1.079, de 1950*".

Peço licença para resumir o entendimento sobre essa matéria que proponho aos eminentes pares: os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em meu modo de ver, possuem aplicação no rito do *impeachment* naquilo que dizem respeito à auto-organização interna dos referidos órgãos legislativos, mas não para a autorização, processamento e julgamento do *impeachment*. Nessa ambivalência, não há, assim, violação à reserva de lei exigida pelo art. 85 da Constituição de 1988.

Essa distinção, Sr. Presidente, entre a auto-organização e processamento e julgamento do *impeachment* eu procuro no voto construir, através de um breve esboço histórico, de natureza constitucional, principiando na Constituição do



Império, passando pela Constituição Republicana, da República Velha à Constituição de 1934, à Constituição de 1937, ao fim do Estado Novo, à Constituição de 1946.

Enfim, faço uma síntese até chegar à Constituição de 1988 e, em suma, depreender, desse histórico que é possível fazer e da hermenêutica constitucional, que é possível a ele dirigir, que a autonomia administrativa dos órgãos legislativos se traduz na competência privativa de elaboração dos Regimentos Internos. E essa autonomia é positivamente valorada pelo poder constituinte no curso do constitucionalismo brasileiro, na qualidade de *conditio sine qua non* para a concretização empírica do princípio da separação dos poderes.

Justamente nesse ponto, merece ser feito um *discrímen* no tocante à aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ou seja, assento como proposta ao colegiado que não é razoável, em meu modo de ver, a declaração de não recepção integral das expressões “*regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*”, inseridas no âmbito do art. 38 da Lei impugnada.

Veja-se que o rito do impedimento presidencial, tal como qualquer procedimento levado a efeito nas Casas do Congresso Nacional, demanda para sua viabilização prática uma série de atos administrativos logicamente concatenados na forma da auto-organização respectiva, em homenagem à autonomia administrativa inerente a um Poder republicano. Não há, assim, violação da legalidade nesse ponto — como já disse —, exigível pelo parágrafo único do art. 85 da Constituição.

Conclui-se quanto a isso, Sr. Presidente, que aqui se deve adotar, na espécie — é o que proponho —, a técnica da “interpretação conforme” o art. 38 da Lei 1.079, de 1950, de maneira a consignar que a interpretação das expressões questionadas, passível de guarida pela ordem constitucional contemporânea, resume-se na seguinte assertiva: os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal somente possuem aplicação no rito do *impeachment* naquilo que dizem respeito à auto-organização interna dos referidos órgãos legislativos, mas não para a autorização, processamento e julgamento do *impeachment*, resguardando, assim, o princípio da reserva de lei exigido pelo art. 85 da Constituição de 1988.





Nessa etapa, Sr. Presidente, examino agora a questão do recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados. Vencidas as etapas anteriores, calha adentrar o tema do recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados. Antes de expor os respectivos argumentos e a fundamentação que apresento, resumo aqui a diretriz que proponho: o recebimento operado pelo Presidente da Câmara configura juízo sumário da admissibilidade da denúncia para fins de deliberação colegiada, e não há obrigatoriedade de defesa prévia a essa decisão. Como meio inerente ao contraditório, deve ser assegurada ao acusado a oportunidade de manifestação prévia à aprovação do parecer da Comissão Especial. No processo instaurado pela Câmara, se o juízo positivo não importar autorização de processamento do Presidente da República, trata-se de juízo de admissibilidade interno. Havendo autorização, a decisão resolve o mérito do processo instaurado na Câmara, com admissão do processamento no âmbito do Senado Federal.

Adianto, portanto, desde logo, que a ausência de defesa prévia, nessa fase preambular, a meu ver, não viola o devido processo legal, razão pela qual proponho indeferir o pedido cautelar da letra "a".

A seguir, desenvolvo os argumentos da fundamentação, principiando pelos requisitos da denúncia e pela natureza do recebimento realizado pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Dispõe o art. 19 da Lei específica, materialmente acolhida, como já disse, pela Constituição de 1988, art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950:

*"Art. 19. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma."*

A lei específica, digo eu, silencia quanto à competência do recebimento da denúncia, mas esclarece que se trata de providência a ser tomada antes da formação da Comissão Especial. Nessa matéria, afeta de forma preponderante à auto-organização da Câmara dos Deputados, embora com efeitos processuais reflexos, é lícito que se socorra ao Regimento Interno, que atribui essa tarefa ao Presidente da Câmara dos Deputados.



Recebida a denúncia e superados outros atos que serão analisados ainda adiante, o Plenário concluirá se a denúncia será arquivada ou é apta à deliberação. Portanto, a teor do juízo implementado pelo colegiado, a teor desse juízo, questiona-se a extensão e a natureza do recebimento empreendido pelo Presidente da Câmara dos Deputados. A pergunta a ser respondida parece-me ser: é ato de mero expediente ou há análise da admissibilidade das condições e pressupostos da denúncia?

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou essa questão, oportunidade em que se concluiu que a tarefa atribuída ao Presidente da Câmara importa em juízo preambular de admissibilidade a autorizar até mesmo sua rejeição por razões de inépcia ou ausência de justa causa.

Aqui, estou citando, Sr. Presidente, julgado em voto de sua lavra no Mandado de Segurança nº 30.672, de 15 de setembro de 2011, em que V.Exa. assentou, na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte:

*"A competência do Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento ou não de denúncia no processo de 'impeachment' não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes inclusive a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa."*

Há também, do Ministro Carlos Velloso, julgamento de 20 de agosto de 2002, no Mandado de Segurança nº 23.885, em que S.Exa. assentou:

*"Faz-se necessário reconhecer ao Presidente da Câmara dos Deputados o poder de rejeitar a denúncia quando desde logo se evidencie, por exemplo, ser a acusação abusiva, leviana, inepta, formal ou substancialmente."*

Também da lavra do Ministro Sepúlveda Pertence sobre essa matéria, em voto apresentado no julgamento de 9 de fevereiro de 1990, S.Exa. admitiu a rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa.



De minha parte, à luz dessas perspectivas jurisprudenciais, parece importante enfatizar que o ato do Presidente da Câmara, embora acarrete o recebimento da denúncia no contexto do processo instaurado no âmbito daquela Casa Legislativa, não encerra, de forma definitiva, o juízo de admissibilidade da denúncia. Se a denúncia for recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, incumbirá ao Plenário o juízo conclusivo quanto à viabilidade da denúncia.

Essa sistemática também guarda similitude com a lógica do processo penal ordinário, em que o juiz recebe a denúncia e, à vista de defesa escrita, na fase prevista no art. 397 do Código de Processo Penal, revisita a adequação da acusação a justificar a produção de provas voltadas a formar o juízo de mérito. É por isso que, embora não se reconheça a existência de dois recebimentos, parte da doutrina trata de dupla admissibilidade da denúncia.

Cito aqui a lição de Rogerio Schietti Machado Cruz, que diz:

*“Em suma, teria o juiz duas oportunidades de verificar a admissibilidade da demanda: a primeira, de modo bem superficial, apoiado tão somente nos elementos constantes do inquérito policial ou das peças de informação; a segunda, já em grau de cognição mais vertical, mas ainda sumário, com suporte não apenas no material colhido inquisitorialmente, mas também nas alegações e nos documentos eventualmente apresentados pela defesa técnica do denunciado, no prazo que lhe foi disponibilizado por força do comando do art. 396 do Código de Processo Penal.*

*O propósito parece ter sido o de conferir maior grau de proteção ao acusado contra acusações infundadas e até temerárias, que, se não constituírem a regra, podem ocorrer como fruto de aqodamento, errônea interpretação dos fatos apurados na investigação preliminar, ou quiçá de distorcida concepção dos fins do processo penal.”*

É o que o autor que estou a citar assenta.



Continuo dizendo que, no processo instaurado na Câmara, a avaliação da Presidência deve ocorrer à luz da denúncia e das provas que a acompanham. Em razão da natureza e da gravidade do processo, é também razoável, por evidente, que esse juízo seja renovado pelo Plenário.

O traço distintivo entre o juízo de admissibilidade e o de mérito é simples. No caso do processo instaurado pela Câmara, se o juízo positivo não importar em autorização de processamento do Presidente da República, trata-se de juízo de admissibilidade interno. Havendo autorização, a decisão resolve o mérito do processo instaurado na Câmara, com admissão da denúncia para fins de processamento no âmbito do Senado Federal.

Portanto, as disposições concernentes ao esmiuçamento do devido processo legal podem, assim, ser validamente estabelecidas pela legislação específica. Todavia, até mesmo em razão das garantias asseguradas em processamentos ordinários aos acusados em geral, aplicáveis por analogia, seria desproporcional subtrair do acusado a possibilidade de manifestação prévia à admissão final da denúncia no processo instaurado pela Câmara. Diante da gravidade desse ato, é imperioso que o acusado tenha oportunidade de se insurgir contra tal proceder e que possa influenciar a tomada dessa decisão, forte no princípio do contraditório, corolário do devido processo legal que, repito, tem larga aplicação na ambiência do *impeachment*.

Nesse contexto — e aqui concluo esse ponto —, como meio inerente ao contraditório, deve ser assegurada ao acusado a oportunidade de manifestação prévia à aprovação do parecer da Comissão Especial, oportunidade em que se julgará, para fins do processo instaurado na Câmara, a admissão definitiva da denúncia.

Passo agora à questão da defesa prévia ao recebimento operado pela Câmara, a fim de assentar, Sr. Presidente, que, do meu ponto de vista, há no recebimento operado pela Presidência da Câmara desnecessidade de defesa prévia. E digo o seguinte: nessa linha, considerando que o recebimento operado pelo Presidente da Câmara configura juízo sumário da admissibilidade da denúncia para fins de deliberação colegiada, não há obrigatoriedade de defesa prévia a essa decisão.



Obviamente, a Lei nº 1.079 poderia tê-lo feito, reconhecendo que esse recebimento, embora sujeito à admissão colegiada, traduziria gravame suficiente a justificar a oitiva prévia do acusado. Mas não o fez. A questão é: essa omissão viola os parâmetros de controle afetos à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental?

De fato, a instauração do processo de *impeachment* carrega prejuízo consigo. E assim o é nas ações sancionatórias em geral. Não se reconhece, contudo, que a exigência de defesa prévia ao recebimento da denúncia constitua derivação necessária da cláusula do devido processo legal, na medida em que, reconhecido o direito de manifestação anterior à aprovação do primeiro parecer proferido pela Comissão Especial, há contraditório prévio à admissibilidade conclusiva. O devido processo legal, nessa ótica, é respeitado.

No âmbito processual penal, por exemplo, isso é verificado em diversos procedimentos que não asseguram a oitiva do acusado antes da instauração processual. Nos procedimentos especiais em que há tratamento diverso, verifica-se uma característica comum: não há nova oitiva antes da admissão final da acusação.

Por exemplo, no procedimento especial da Lei 11.343, de 2006, que define crimes voltados à repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de entorpecentes, embora exista defesa prévia, o recebimento resulta, desde logo, na designação de audiência, a teor dos arts. 55 e 56 da aludida norma. O mesmo procedimento, respeitadas as peculiaridades de órgão colegiado, é adotado na sistemática da Lei nº 8.038, de 1990, que institui normas de processamento de ações penais originárias no âmbito dos Tribunais Superiores.

Nesses universos, há admissão da denúncia em momento único, por razões particulares, fruto de escolhas legislativas, na ambiência da Lei nº 11.343, de 2006, pela relevância da oitiva do acusado para fins de eventual desclassificação do instituto da traficância. Essa é a finalidade. Já na Lei nº 8.038, de 1990, a admissão única é conveniente em virtude do modelo colegiado em que tais deliberações são desencadeadas.

Evidencia-se, portanto, que, regra geral, não se exige manifestação prévia ao recebimento da denúncia. Em situações específicas, tal providência é assegurada,



pois, se assim não fosse, o acusado não teria oportunidade de insurgência antes da admissibilidade final da denúncia. Essa me parece ser a lógica.

Nessa perspectiva, no meu modo de ver, não se nota violação do devido processo legal no recebimento da denúncia operada pelo Presidente da Câmara, visto que a admissão da acusação será debatida, em cognição um pouco mais vertical, em âmbito colegiado da Comissão Especial. Vale dizer, o acusado terá meios para interferir na admissão conclusiva da denúncia a ser exarada, em termos finais, pelo Plenário, após a Comissão Especial.

Dito isso, Sr. Presidente, examino agora a questão da imparcialidade que foi suscitada ou da parcialidade em relação ao Presidente da Câmara.

Sobre isso, digo o seguinte: em processos norteados pelo convencimento jurídico, a imparcialidade do juiz constitui desdobramento lógico da cláusula do devido processo legal. Nas palavras de Pedro Aragonese Alonso, chega a ser considerado um “princípio supremo do processo”, como citado pelo Prof. Aury Lopes Jr.

Com efeito, não se imagina que seja possível alcançar uma ordem jurídica justa percorrendo-se uma travessia demarcada por um ambiente em que o destinatário das provas produzidas já possui juízo de mérito preconcebido. A parcialidade, nessa ótica, também se materializa pela subversão das fases processuais, antecipando-se a valoração à produção da prova. Não se ignora, destarte, a relevância do instituto de aplicação vocacionada ao sistema judiciário, visto que essas considerações não podem ser simplesmente transportadas ao plano de processos político-jurídicos, primeiro, pelo fato 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, escolha que, repita-se, decorre da própria Constituição.



A propósito, essa compreensão, se levada a extremo, poderia conduzir à inexistência de agentes políticos aptos a proferir julgamento. Por exemplo, as inclinações de agentes governistas e oposicionistas, mormente na hipótese de manifestações públicas, dando conta da predisposição decisória, induziriam ao reconhecimento da parcialidade? Como exigir, num julgamento de conteúdo também político, impessoalidade, por exemplo, das lideranças do Governo e da Oposição?

Com efeito, o nível de imparcialidade aduzido no petitório inicial não nos parece coadunar com a extensão pública das discussões valorativas e deliberações dos Parlamentares. É preciso que se reconheça que, embora guardem algumas semelhanças, processos jurídicos e político-jurídicos resolvem-se em palcos distintos e seguem lógicas próprias.

Não bastasse, cumpre assinalar que a imparcialidade pressupõe que o julgamento seja implementado por agente que não seja parte ou que não detenha interesse típico de parte. Em outras palavras, a imparcialidade está ancorada em processos cujas controvérsias submetem-se a um modelo de pura heterocomposição.

Assim, como escreveu o já citado Prof. Aury Lopes Jr., *“a imparcialidade corresponde exatamente a essa posição de terceiro que o Estado ocupa no processo, por meio do juiz, atuando como órgão supraordenado às partes ativa e passiva”*. Nota-se, portanto, que, no âmbito sancionador, a imparcialidade encontra-se intimamente ligada ao sistema acusatório, em que as funções de acusar e julgar se concentram.

Nesse cenário, o juiz imparcial deve estar sujeito apenas à lei. Essa lógica, entretanto, não se transmite ao processo jurídico-político, na medida em que os julgadores, além de sujeitos à lei, também atendem a interesses externos, inclusive de seus representados. Vale dizer, a carga política da decisão decorre, em última análise, da função representativa dos Parlamentares, inaplicável aos juízes.

Aqui, cito, em abono ao que estou a dizer, mais uma vez, Luigi Ferrajoli, que diz: *“Contrariamente aos Poderes Executivo e Legislativo, que são Poderes da maioria, o juiz julga em nome do povo, mas não da maioria, em tutela das liberdades também das minorias”*. Acrescento, portanto, que os juízes gozam de prerrogativas funcionais direcionadas à garantia da independência, como a inamovibilidade, a



vitaliciedade e a irredutibilidade de subsídio. Essa independência existe para, entre outras razões, produzir as condições materiais indispensáveis ao julgamento imparcial.

Já os Parlamentares são regidos por lógica diversa, pois exercem mandato com termo final estabelecido e cuja renovação desafia a aprovação nas urnas. Outrossim, a independência do Parlamentar deve ser exercida com observância da Constituição e de forma correspondente aos anseios dos representados. Sendo assim, ao contrário do que ocorre no âmbito judicial, a imparcialidade não constitui característica marcante do Parlamento.

Diante disso, exigir aplicação fria das regras de julgamento significaria, em verdade, converter o julgamento jurídico-político em exclusivamente jurídico, o que não se coaduna com a intenção constitucional. A Constituição pretendeu que o julgador estivesse sujeito à lei e a interesses políticos, de modo que a subtração dessa perspectiva implicaria violação ao princípio democrático.

Ademais, a Lei nº 1.079, de 1950, prevê, no âmbito do Senado, a composição de Comissão Acusadora. Isso conduz ao resultado de que ao menos uma parcela do Senado Federal agirá, concomitantemente, como acusador e julgador. Se esse aparente paradoxo não contamina o julgamento, ato de maior conteúdo decisório, que é o julgamento de todo o percorrer do *impeachment*, eventual parcialidade, com maior razão, não afetará o mero juízo preambular da admissibilidade da denúncia, deflagrado, esse juízo, com fins de proporcionar que o tema seja discutido em nível colegiado para que se defina se é o caso de deliberação em Plenário acerca da autorização de processamento.

Portanto, Sr. Presidente, entendo que as causas de impedimentos e suspeição não se compatibilizam com o processo jurídico-político, bem como não há subsidiariedade na produção de provas propostas por Parlamentares, razão pela qual, desde logo, estou indeferindo também os pedidos cautelares das letras “j” e “k”.

Agora, examino, à luz a arguição e da petição inicial, o procedimento de *impeachment* na Câmara dos Deputados, naquilo em que fui desafiado pela petição inicial.





Visto o procedimento de recebimento da denúncia popular pelo Presidente da Câmara dos Deputados, convém analisar de forma detida os pedidos cautelares das letras “c” e “d”, formulados pela parte requerente, respectivamente, nos seguintes termos:

*“Letra ‘c’. Seja declarada a recepção dos artigos 19, 20, 21, 22 e 23, ‘caput’, da Lei nº 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais.”*

Essa é a letra “c”.

A letra “d” do pedido diz:

*“Letra ‘d’. Seja realizada interpretação, conforme a Constituição, do art. 19 da Lei nº 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos.”*

Essa é a letra “d”.

De saída, identifica-se relevante controvérsia acerca da Comissão Especial formada no âmbito da Câmara dos Deputados a fim de opinar sobre a denúncia. Contudo, não se haure, nesse ponto — está já é a opinião a que chego do exame e é a proposta que trago de entendimento a este Pleno —, não se haure do art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, qualquer incompatibilidade material em relação à Constituição da República de 1988. Logo se tem o dispositivo como válido e eficaz à formação da Comissão.

Por isso, extraem-se do diploma legal dois critérios formativos no que se refere à Comissão Especial: (i) a eleição de seus membros integrantes; e (ii) a participação em sua composição de representantes de todos os partidos políticos, observada a proporção partidária.

Além desses requisitos, a Constituição da República de 1988 estabelece uma reserva de norma dirigida aos Regimentos Internos do Congresso Nacional e de



suas Casas no tocante às matérias de constituição e atribuições das respectivas Comissões.

Aqui, Sr. Presidente, chamo a atenção para isso, porque esse é o artigo que, no meu modo de ver, desata uma das questões posta na petição inicial

Nos termos do *caput* do art. 58 da Constituição Federal, tem-se a seguinte redação:

*“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.”*

É o texto da Constituição.

Portanto, diante dessa diretriz constitucional, eventuais dúvidas acerca das Comissões militam em favor da auto-organização do Legislativo. Com efeito, nessas circunstâncias, há um dever de deferência do Estado-Juiz para com o Parlamento, desde que respeitados o devido processo legal e os direitos das minorias parlamentares.

Nesse âmbito agora, examino a formação e a composição da Comissão Especial e principio dizendo que não há como acolher o pedido incidental da parte autora no sentido de *“garantir que os partidos políticos indiquem, por meio de seus Líderes, os integrantes da Comissão Especial”*. Isso, porque a escolha de membros dessa Comissão deve respeitar os preceitos constitucionais e legais, especialmente o sufrágio e a participação de todos os partidos. No caso, seja a indicação feita por Líderes a ser submetida à votação perante o Plenário da Câmara dos Deputados, seja a concorrência entre chapas oficial e avulsa, ambas as formas satisfazem os critérios formativos da Comissão.

Demais disso, não há prejuízo significativo à defesa do imputado de crime de responsabilidade, visto que a vitória de uma ou de outra chapa não possui potencial de afronta direta à representatividade partidária de toda a base governista ou oposicionista. Aliás, o trabalho da Comissão Especial é essencialmente instrutório e opinativo, tendo em conta que as decisões políticas de deliberar sobre a denúncia e de autorizar a instauração do processo estão reservadas ao Plenário da Câmara dos Deputados, por força da Lei nº 1.079, de 1950.



Assim sendo, não cabe ao Poder Judiciário, mesmo em sede de jurisdição constitucional, tolher uma opção legitimamente feita pela Câmara dos Deputados no pleno exercício de uma liberdade política que lhe é conferida pela ordem constitucional, na medida em que o art. 58, §1º, da Constituição da República de 1988, que citei e volto a mencionar, prevê:

*"Art. 58 .....*

*§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa."*

É o texto da Constituição.

E com relação, Sr. Presidente, ao argumento de que o voto secreto para a eleição da Comissão implica ofensa à Constituição, embora correta a premissa da qual se parte na inicial, o mesmo não se pode dizer, a meu entendimento, da conclusão.

Correta é a premissa de que as votações do Congresso, assim como todos os atos de exercício do poder, têm como regra a publicidade. No âmbito do Poder Judiciário, o art. 5º, inciso LX, e o art. 93, inciso IX, da Constituição declaram a regra da publicidade dos atos jurisdicionais, bem como o art. 93, X, expressa a publicidade das sessões administrativas dos Tribunais.

No âmbito da Administração Pública em geral, o art. 37 da Constituição estatui o princípio da publicidade.

A regra geral, portanto, é a publicidade. Afinal, *"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição."* (parágrafo único do art. 1º da Constituição). Numa democracia constitucional de índole deliberativa, o povo, que é titular da soberania, deve ser capaz de influir diretamente na formação da vontade política do Estado. O cidadão (representado) há de ter o direito de fiscalizar os atos que são exercidos em seu nome por seus representantes. Isso também decorre do regime de responsabilidade dos Congressistas e do princípio democrático.



Esses ideais conduziram ao deferimento monocrático da medida liminar que hoje se exaure com a presente manifestação deste Plenário sobre a medida cautelar desta ADPF.

Eu estou me referindo aqui, Sr. Presidente, à medida liminar que deferi no dia 8 para ter eficácia até hoje. Não obstante, se o julgamento, por conta do horário, eventualmente prosseguir até o dia de amanhã, desde logo me parece razoável que a eficácia seja estendida até o final do julgamento do dia de amanhã. Mas, de qualquer sorte, o deferimento inicial foi para vigor até esta data, e levei em conta, portanto, essa ordem de ideias.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Ministro Fachin...

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Pois não.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Peço licença para interromper V.Exa. Não sei se voltaremos ao tema.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Eu tocarei nisso ao final, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - V.Exa. voltará ao tema?

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Voltarei.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Porque senão eu colheria os votos desde logo.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Eu tocarei nisso ao final e farei a proposta.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Agradeço.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Igualmente, ao analisar a medida liminar no MS 33.908, firmei convicção segundo a qual a deliberação prevista no art. 53, § 2º, da CRFB, com a redação que lhe deu a EC 35/01, qual seja, a deliberação da Casa do Congresso a respeito da manutenção da prisão em flagrante de seus membros deve ser aberta. Nesse específico caso, por meio de emenda constitucional, retirou-se a possibilidade de voto secreto.

Nada obstante a publicidade das votações no Congresso seja a regra, e apenas em excepcionalíssimas hipóteses se admita votação secreta, entendo que no presente caso não há ofensa à Constituição no fato de o Regimento Interno da



Câmara dos Deputados propiciar a interpretação segundo a qual teria estabelecido a votação secreta para a constituição da referida Comissão.

Inicialmente, percebe-se que as Comissões, por expressa disposição constitucional, são *"constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento (...)".* É o que autoriza a Constituição da República. Isso significa que a forma de constituição das Comissões em geral é matéria a ser disciplinada nos Regimentos Internos de cada uma das Casas. Essa atribuição é coerente com o caráter de auto-organização que é assegurado a cada uma das Casas do Congresso por meio de seus respectivos Regimentos Internos.

Ainda assim, restaria perquirir se, no silêncio da Constituição, é possível ao Regimento estabelecer uma votação secreta. Em outras palavras, como a votação aberta é a regra, o silêncio da Constituição não deveria ser interpretado como eloquente, a indicar que, onde não há expressa autorização para votações secretas, devam elas ser abertas? A resposta a essa indagação, sob minha compreensão, não admite afirmação peremptória num ou noutro sentido.

E aqui, Sr. Presidente, trago a inclinação que tenho nessa matéria, obviamente, ao debate e à deliberação deste Plenário. Em meu modo de ver, percebe-se que, apesar de a publicidade ser a regra geral, a própria Constituição, em situações excepcionais, admite que o poder possa ser exercido de forma secreta. No âmbito judicial, por exemplo, o art. 5º, LX, autoriza o segredo dos atos judiciais quando o "interesse social" ou a "defesa da intimidade" o exigirem. Ainda no âmbito do Poder Judiciário, os arts. 119 e 120 da Constituição preveem a eleição secreta para juízes do Tribunal Superior Eleitoral dentre os Ministros do STF e STJ e juízes do TRE dentre os desembargadores e juízes de direito.

No que diz respeito às votações no âmbito do Congresso, mais especificamente no âmbito do Senado, há expressa previsão para o sigilo das votações nas seguintes hipóteses: (i) aprovação prévia do Senado, após arguição pública, para cargos de Magistrados, Ministros do TCU indicados pelo Presidente da República, Presidente e Diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República e outros cargos segundo a lei dispuser (art. 52, III, CRFB); como também para (ii) aprovação após arguição em sessão secreta dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 52, IV, CRFB); (iii) além, em terceiro lugar, da aprovação da



eventual exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República, antes do término de seu mandato. (art. 52, XI, CRFB)

Sendo assim, a Constituição reconhece expressamente que em certas situações, mesmo diante da regra geral da publicidade, é necessário o exercício sigiloso do poder. A *ratio* que informa essas expressas exceções para os casos em que os Parlamentares decidem secretamente conduz a um princípio informador das regras de exceção, qual seja, a preponderância da proteção à liberdade de consciência do parlamentar, em detrimento da publicidade. Em outras palavras, embora a Constituição eleja a publicidade como regra, reconhece que em determinadas situações, em que o exercício livre do direito de escolha do parlamentar possa estar em risco diante de uma situação de futura vulnerabilidade perante outro ente mais empoderado, a publicidade cede à proteção do exercício livre e independente do poder.

Dito isso, percebe-se que temos a regra geral da publicidade e exceções expressas. A pergunta que resta responder é se há exceções implícitas ou se há hipóteses em que normas infraconstitucionais podem, no silêncio da Constituição, atrelando-se aos valores constitucionais resguardados no princípio implícito que informa as exceções expressas à publicidade, também estabelecer votação sigilosa.

Embora não reconheça que as Casas do Congresso possam discricionariamente estabelecer como secretas votações em seus regimentos internos, entendo que, nas situações como a presente, em que ao Regimento foi outorgada a disciplina da forma pela qual será constituída a comissão, é constitucional a eleição de uma hipótese que densifica o princípio implícito informador das exceções expressas, ou seja, a necessidade de resguardar o exercício independente do voto parlamentar.

Ao meu sentir, resta razoável concluir que esse princípio prepondera nessa hipótese, dada a gravidade do ato de julgar um Presidente da República. Não se confunde essa hipótese com a votação final no Plenário da Câmara dos Deputados. Nesse caso, a votação é aberta por expressa disposição do art. 23 da Lei 1.079/50, não podendo jamais o Regimento Interno da Câmara dispor contrariamente.



No que diz respeito à formação da comissão especial, a Constituição determina o regramento pelo Regimento Interno. Este, segundo se interpretou na respectiva Casa, autorizou a votação secreta.

Parece-me que, de qualquer modo, aqui se está diante do que o jurista escocês Neil MacCormick chamou de “desacordo razoável”, assim por ele definido em sua obra *Retórica e o Estado de Direito*. Disse MacCormick:

*“Desacordos relativos a questões importantes e profundas de opinião existem. Eles são, no entanto, desacordos entre pessoas que compartilham uma visão dos pontos que estão em jogo no argumento, ao tempo em que atribuem peso diferente a componentes diversos, de modo isolado e em alguma combinação. (...) Na prática, o único modo genérico de lidar com tais desacordos é alguma hierarquia de julgamentos de autoridade, combinada com algum sistema de voto de maioria em tribunais colegiados, sejam tais decisões colegiadas tomadas em público ou apenas de modo fechado. Um procedimento decisório” — conclui — “razoável é a única solução apropriada para desacordos interpessoais”.*

Digo eu:

O oposto, ou seja, interpretar o silêncio constitucional como silêncio eloquente, vale dizer, que todos os atos de exercício de poder a que a Constituição não autoriza expressamente o sigilo devem ser necessariamente públicos, implica considerar como nominais e abertas as eleições para as Mesas de cada uma das Casas do Congresso, dado que o §4º do art. 57 da Constituição da República não autoriza expressamente o sigilo. Ou, ainda, que a eleição para os cargos de presidentes dos Tribunais deva ser nominal e aberta, diante do silêncio constitucional.

Diante da razoabilidade de se considerar que há uma autorização implícita para que votações no âmbito do Congresso, especialmente quando digam respeito ao sufrágio, sejam declaradas sigilosas pelas regras infraconstitucionais, desde que



a finalidade seja coincidente com as finalidades extraíveis das exceções expressas do texto constitucional, a intervenção aqui, portanto, do Poder Judiciário no Poder Legislativo deve, em homenagem à tripartição dos poderes, submeter-se à autocontenção.

Portanto, concluo esse ponto asseverando que não compete ao Poder Judiciário sindicatizar atos administrativos do Parlamento, quando as soluções são múltiplas e — ambas — constitucionalmente adequadas. Volta-se aqui à noção de autocontenção do Estado-Juiz perante o Parlamento, em homenagem à tripartição dos poderes, não cabendo ao Poder Judiciário atuar como intérprete do regimento interno de casa legiferante.

Por isso, Sr. Presidente, neste ponto, voto pela improcedência do pedido cautelar incidental do autor que visava garantir que a votação no Plenário da Câmara dos Deputados para formação da Comissão Especial fosse aberta.

Trato agora do funcionamento da Comissão Especial, que é outro tema que está na inicial.

Vistas as controvérsias envolvendo o art. 19 da Lei nº 1.079/50, passa-se aos dispositivos posteriores.

Em relação ao art. 20 da lei impugnada, entendo pela sua compatibilidade material com a normatividade constitucional hodierna, pois em nada desborda da cláusula do “devido processo”, bem como os prazos positivados são condizentes com outros ritos céleres levados a efeito no Poder Legislativo, como, por exemplo, a comissão mista constituída para emitir parecer prévio em medida provisória.

De novo, cabe frisar que a Comissão Especial possui funções instrutórias e opinativas. Nesse sentido, deve remeter o primeiro parecer ao Plenário da Câmara dos Deputados na forma dos §§1º e 2º do art. 20 da Lei nº 1.079/50.

Neste ponto, cabe uma atualização da lei à luz da Constituição da República de 1988, porquanto o devido processo legal se aplica a todos os processos impulsionados pelo Estado brasileiro, especialmente o *impeachment*, que é um processo de responsabilidade com caráter sancionatório, cuja pena é de índole política.

A propósito, veja-se o seguinte excerto da seminal obra do Ministro Paulo Brossard, que já citei. Disse o saudoso Ministro:





*"A harmonia dos Poderes exige a sua interdependência. Poder-se-ia assim dizer que não deixa de haver, limitadamente, em certa medida e para certos fins, relação de subordinação ou vínculo de hierarquia política entre o Poder Legislativo, que acusa e julga, e o agente do Poder Executivo, que é julgado como e enquanto tal.*

*Assim se legitimaria, sob o ponto de vista político, o preceito constitucional que, munindo o Congresso do poder disciplinar constitucional, faz dele juiz do Presidente da República; tal poder, usado no 'impeachment', objetiva antes de tudo a integridade da ordem constitucional."*

Digo eu:

Por conseguinte, em toda a legislação pátria relativa ao Direito Sancionador emanada após o advento da ordem constitucional vigente, observa-se a possibilidade de interferência defensiva do investigado logo antes da admissibilidade final.

Seguindo essa lógica, a admissibilidade final da denúncia se dá na forma do art. 22 da lei impugnada. Logo, deve-se propiciar o direito à informação, notificando o Presidente da República sobre a leitura do parecer no expediente da sessão da Câmara, que por sua vez se dará nos moldes do § 1º do art. 20 da Lei 1.079/50. Igualmente, deve-se facultar ao Presidente da República manifestação sobre o parecer da Comissão Especial no prazo de 48 horas, a fim de que aquela seja lida antes do início da discussão única sobre o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, como fator de influência no juízo decisório dos Deputados Federais.

Assim interpreto, portanto, o art. 20.

O art. 21 também não é reprovável em juízo de recepção, tendo em vista que aquele prevê a forma de discussão única do primeiro parecer. Após, deve-se realizar a votação nominal — quando for ao Pleno — e, por consequência, aberta, nos termos do MS 21.564, relator Ministro Octavio Gallotti e redatoria para acórdão Ministro Carlos Velloso, que estou a citar, onde se assentou a recepção, pela



Constituição, da norma do art. 23 da lei em pauta. Ou seja, a votação é nominal e a votação ostensiva.

De acordo com o resultado da votação, a denúncia será arquivada, caso considerada inapta como objeto de deliberação. Caso contrário, dar-se-á seguimento ao rito de responsabilização política. Da interpretação sistemática da lei, percebe-se que essa votação no Plenário da Câmara serve para cancelar ou não o juízo deliberatório realizado pelo Presidente da Casa no recebimento da denúncia popular.

Assim, discutido o parecer preliminar da Comissão Especial pelo Plenário e considerada a denúncia objeto de deliberação, neste caso por maioria simples dos votos, presente a maioria de seus membros, nos termos do art. 47 da Constituição da República de 1988, deve-se abrir prazo de 20 dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

Com ou sem a contestação presidencial, a Comissão Especial volta a se reunir para levar a efeito uma fase instrutória, nos termos do § 1º do art. 22 da Lei 1.079/50, este considerado recepcionado pela ordem constitucional vigente e, como já explicitado neste voto, dando-se a oportunidade ao acusado de participar dessa fase processual, inclusive com direito a se manifestar depois da acusação sobre o material probatório e a que sua manifestação seja o último ato de instrução.

Encerrada a instrução, a Comissão Especial deve emitir o segundo parecer exigido pela Lei 1.079/50 no prazo de 10 dias. Dessa vez, deve opinar tecnicamente sobre a procedência ou improcedência da denúncia, à luz do conjunto fático e da tipicidade das condutas elencadas na lei de crimes de responsabilidade.

Após, chega-se, então, ao ato decisório do processo levado a efeito na Câmara dos Deputados, assim por paralelismo e com base nas mesmas razões já expostas, deve-se propiciar o direito à informação, notificando o Presidente da República sobre a leitura do parecer no expediente da sessão da Câmara, que por sua vez também se dará de acordo com o § 1º do art. 20 da Lei 1.079/50, por expressa remissão do § 3º do art. 22 do mesmo diploma legal.

Igualmente, deve-se facultar ao Presidente da República oferecer alegações finais sobre o parecer da Comissão Especial no prazo de 48 horas, a fim de que



aquelas sejam lidas antes do início da primeira discussão a respeito do parecer de procedência da denúncia no Plenário da Câmara dos Deputados.

Observado o interregno de 48 horas, realiza-se outra discussão sobre o parecer final da Comissão Especial, à luz das regras positivadas no § 4º do art. 22 da Lei 1.079/50.

Uma vez encerrada a discussão, deverá o parecer ser submetido à votação nominal e ostensiva (voto aberto). Para ser admitida a acusação contra o Presidente da República, deve haver manifestação favorável por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados. Caso contrário, a denúncia será arquivada.

Ante essas razões, em relação ao pedido cautelar "c" da petição inicial, voto por declarar a recepção do art. 20, *caput* e § 1º, da lei em pauta; por dar interpretação conforme ao art. 20, § 2º, a fim de firmar o entendimento de que antes da discussão única em plenário seja lida a manifestação do Presidente da República sobre o parecer preliminar elaborado pela Comissão Especial; por declarar a recepção do arts. 21 e 22, *caput*, § 1º e § 2º, bem assim do art. 23, *caput*, da Lei 1.079/50; e por dar interpretação conforme ao art. 22, § 3º, a fim de firmar o entendimento de que o Presidente da República deverá ser notificado para apresentar alegações finais sobre o parecer definitivo da Comissão Especial.

Aliás, como já visto em tópico específico deste voto, os regimentos internos não podem substituir a lei especial em matéria de processo e julgamento de crime de responsabilidade, conforme o parágrafo único do art. 85 da Constituição, subsistindo, no entanto, suas disposições acerca da auto-organização do Poder Legislativo.

Na seara dos atos finais do rito na Câmara dos Deputados, convém, agora, apreciar e julgar o pedido cautelar "i" — letra i — do Autor, isto é, *"seja declarada a ilegitimidade constitucional — não recepção — dos §§ 1º e 5º do art. 23, e dos artigos 80 e 81 da Lei nº 1.079"*.

Estou quase indo para a parte final, Sr. Presidente.

A esse respeito, reproduz-se o art. 23 do diploma impugnado:

*"Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo*



*permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.*

*§ 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados.*

*§ 2º Decretada a acusação, será o denunciado intimado imediatamente pela Mesa da Câmara dos Deputados, por intermédio do 1º Secretário.*

*§ 3º Se o denunciado estiver ausente do Distrito Federal, a sua intimação será solicitada pela Mesa da Câmara dos Deputados, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que ele se encontrar.*

*§ 4º A Câmara dos Deputados elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado.*

*§ 5º — especialmente este é posto em debate — “São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.*

*§ 6º Conforme se trate da acusação de crime comum ou de responsabilidade, o processo será enviado ao Supremo Tribunal Federal ou ao Senado Federal.”*

Esse é o texto da lei. Digo agora:

Em relação ao art. 23, §1º — aquele que assenta que a procedência da denúncia decreta a acusação —, secundamos a opinião, na obra já referida, do Ministro Paulo Brossard “no sentido de dar uma interpretação conforme a Constituição vigente para inferir que à expressão “decretada a acusação”, que constava no inciso I do art. 59 da Constituição de 1946, deve ser dirigida uma interpretação evolutiva, à luz agora do inciso I do art. 51, da Constituição da República de 1988. Portanto, deve-se fixar a única interpretação constitucional possível ao §1º do art. 23 da lei em comento, isto é, o efeito lógico da procedência



da denúncia na Câmara dos Deputados é a autorização para processar o Presidente da República por crime de responsabilidade.

Quanto ao § 5º do mesmo artigo 23 — este que trata da suspensão do exercício das suas funções —, a situação é de patente revogação em face de disposição constitucional expressa, pois o inciso II, §1º, do art. 86 da Constituição da República de 1988 traz como preceito normativo que somente depois de instaurado o processo na ambiência do Senado Federal o Presidente da República poderá ser afastado de suas funções.

Examino agora, como requerido, os arts. 80 e 81 da mesma lei. Prevê o art. 80:

*“Art. 80. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento.”*

Esse é *caput* do art. 80.

O *caput* do art. 81:

*“Art. 81. A declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a proferir.”*

São os dois textos.

Colho de novo o magistério do Ministro Paulo Brossard, para quem a Constituição da República de 1988 manteve o *impeachment* como processo legal, mas introduziu algumas modificações. “Para o deslinde da questão, importam as seguintes:

*“(…) (a) Câmara dos Deputados deixou de ser órgão de acusação perante o Senado, ao fazer sua acusação que lhe fosse formulada por qualquer cidadão;*



(b) hoje se limita a autorizar a instauração do processo, pelo voto de dois terços de seus membros”.

Portanto, de plano, verifica-se a não recepção da primeira parte do art. 80 da lei em tela, especificamente na seguinte oração: “Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronuncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento”. Isso porque com o advento da Constituição da República de 1988 a Câmara dos Deputados perde o papel acusatório que outrora lhe foi atribuído pelos textos constitucionais passados.

Confira-se, a propósito, o seguinte precedente: MS 20941, de relatoria do Ministro Aldir Passarinho e de relatoria para acórdão do Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 9 de fevereiro de 1990 e publicado em agosto de 1992. Isso quanto ao art. 80, portanto.

Quanto ao art. 81, tenho que foi inteiramente revogado com o advento da nova ordem constitucional, visto que o inciso I do art. 51 da Constituição da República, explicitamente estabelece o quórum de dois terços para autorizar a instauração do processo contra o Presidente.

Em conclusão, quanto a este item, julga-se parcialmente procedente o pedido cautelar da letra “i”, para fins de declarar a não recepção dos arts. 23, § 5º; 80, *caput*, *ab initio* — a primeira parte; e 81 por inteiro da Lei 1.079/50. Do mesmo diploma, realiza-se interpretação conforme ao art. 23, § 1º, para fixar que o efeito lógico da procedência da denúncia na Câmara dos Deputados é a autorização para processar o Presidente da República por crime de responsabilidade.

Chego, Sr. Presidente, ao item 9, que trata do direito ao contraditório após o parecer final e prévio à votação e necessidade de fundamentação da conclusão da Comissão Especial à luz das hipóteses típicas.

Partindo da premissa de que o devido processo legal tem aplicação larga no processo de *impeachment*, tem-se, como consequência, a admissão de que devem ser assegurados ao acusado meios potenciais e também materialmente aptos a influenciar o resultado processual.

Colho de Luigi Ferrajoli a afirmação de que “nenhuma prova seja adequada sem que sejam infrutíferas todas as possíveis negações e contraprovas”.



Portanto, mais do que garantia formal, o contraditório, com a contraposição entre as hipóteses acusatória e defensiva, tem vocação para imprimir contornos de legitimidade ao processo decisório.

Aqui, Sr. Presidente, cito a doutrina de Sérgio Ricardo de Souza e também a obra *Processo Penal Constitucional*, de Antonio Scarance Fernandes, e também a obra *O Devido Processo Penal*, de Nereu José Giacomolli.

E, para concluir, a oportunidade de contradizer o parecer final da Comissão Especial, que será submetido à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados para fins de deliberação acerca da autorização ou não do processamento do Presidente da República pelo Senado Federal, configura meio inerente ao contraditório. Embora a Comissão Especial não ostente condição de parte, é indubitoso que o parecer repercute na decisão do Plenário, de modo que, forte no Princípio do Contraditório, deve ser assegurado ao acusado a possibilidade de manifestação.

Assim, é indispensável que o parecer da Comissão Especial indique de forma fundamentada a subsunção ao tipo jurídico-político do crime de responsabilidade imputado. No ângulo sancionador, a tipicidade desempenha função relevante, atribuindo segurança jurídica ao desenrolar processual e garantindo que eventual sanção seja condicionada às hipóteses taxativamente previstas em lei:

Portanto, tenho que a indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida em que não haveria justa causa na tentativa de responsabilização do Presidente da República fora das hipóteses prévia e taxativamente estabelecidas.

Se assim não fosse, o processamento e o julgamento teriam contornos exclusivamente políticos e, do ponto de vista prático, equivaleria à moção de desconfiança que, embora tenha sua relevância própria no seio parlamentarista, não se conforma com o modelo presidencialista, cujas possibilidades de impedimento reclamam a prática de crime de responsabilidade previsto em lei específica. Inobservada a limitação de responsabilização às hipóteses legais, todo o devido processo cairia por terra.



Na perspectiva do julgamento jurídico-político, o dever de fundamentação também é consentâneo com o múnus parlamentar de prestar contas aos representados:

Giacomolli, que já citei na sua obra *O Devido Processo Penal*, sustenta a que a fundamentação fornece as bases sustentáveis de um processo penal democrático, constitucionalmente comprometido, livre de argumentos de consciência, de argumentos de autoridade, bem como de juízos precipitados, ou seja, de influxos momentâneos, indutores de erro e de pré-compreensões inautênticas — relembrando aqui Gadamer.

Assim conclui o autor citado:

*“(...) a fundamentação das decisões (...) situa-se em sua dupla funcionalidade: endo e extraprocessual. (...) A função extraprocessual situa-se na estruturação do Estado de Direito, permitindo ciência à cidadania da informação acerca de como os juízes e tribunais estão exercendo o papel jurisdicional, político e administrativo. Por isso, a motivação e a fundamentação deverão engendrar um conteúdo explicitamente objetivo (alegações, fatos, provas e normas jurídicas aplicáveis) e suficiente, ou seja, permissível de impugnação, que racionalize todas as hipóteses e teses vertidas nos autos.”*

Logo, no processo de *impeachment*, a fundamentação do parecer da Comissão Especial também parece que, a um só tempo, desempenha função endoprocessual de permitir impugnação substancial a ser deliberada em Plenário e função extraprocessual, associada ao controle popular dos atos praticados pelos representantes. Nesse contexto, o parecer final da Comissão deve possibilitar o exercício efetivo dessas prerrogativas. Assim, além da ótica da fundamentação aparece indiscutivelmente como direito do acusado inerente ao processo devido, a fundamentação é indispensável à validade dos atos sob o prisma da transparência inerente a processo de tal jaez.”

Chego agora ao procedimento no Senado Federal.





Autorizada a instauração de processo contra o Presidente da República, nos termos do inciso I do art. 51, ou, em outras palavras, admitida a acusação contra ele, nos termos do *caput* do art. 86, será submetida a julgamento. A partir deste momento, inicia-se a tramitação do processo perante o Senado Federal. Por isso, cumpre aqui examinar os pedidos cautelares “f”, “g”, “h” e “j” da ADPF.

A interpretação que traduzo é consentânea com a que foi feita nesta Corte quando julgou o Mandado de Segurança 21.564, em que, em 29 de setembro de 1992, assentou-se o seguinte:

*“No regime da carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denuncia oferecida contra o Presidente da Republica, examina a admissibilidade da acusação (...), podendo, portanto, rejeitar a denuncia oferecida na forma do art. 14 da Lei 1.079/50.”*

Passo, dentro do processo de *impeachment* no Senado, à questão de juízo de admissibilidade, como alegado na petição inicial, e à obrigatoriedade de processamento e julgamento pelo Senado Federal.

Assento desde logo, Sr. Presidente, que o que irei expor aqui sustenta a inexistência desse juízo de admissibilidade.

Digo o seguinte:

A autorização para a abertura do processo é, então, recebida pelo Senado Federal (art. 24 da Lei 1.079/50). Nos termos da lei, a recepção é acompanhada de outras duas providências: a apresentação do libelo pela comissão acusadora e a remessa de cópia de todos os atos praticados ao acusado.

O arguente aduz — a parte autora da ADPF — que a decisão da Câmara ostenta natureza de condição de procedibilidade, razão pela qual o Senado poderia rejeitar a denúncia. A corroborar tal interpretação, o autor afirma que, no julgamento do MS 21.564, o ilustre Ministro Carlos Velloso reconheceu que a denúncia poderia ser rejeitada e, na interpretação literal da Constituição, a preposição “*pelo*” Senado estaria a indicar a possibilidade de juízo negativo relativamente à admissibilidade da denúncia. O Senado Federal, por sua vez, alegou em suas informações nesta ação que a competência para processar, tal como definida no inciso I do art. 52 (...), traduz a possibilidade de rejeitar a denúncia.



Entendo que o pedido nesses termos não merece acolhimento. Entre as atividades desempenhadas pelo Senado Federal quando do recebimento da instauração de processo de crime de responsabilidade está a que recebe o libelo da comissão acusadora. Trata-se, em verdade, de peça formulada pela comissão acusadora, cuja competência não foi delimitada pela Lei 1.079/50. Em seu silêncio, a constituição dessa comissão deve observar o disposto no art. 58 da Constituição, facultando-se, pois, ao Senado, por meio de seu regimento ou por ato de que resulte a criação da comissão, regulamentá-la.

Mas o Regimento Interno do Senado, nos arts. 380 e 381, assim já dispõe:

*“Art. 380: Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, observar-se-ão as seguintes normas:*

*I - recebida pela Mesa do Senado a autorização da Câmara para instauração do processo, nos casos previstos no art. 377, I, ou a denúncia do crime, nos demais casos, será o documento lido no Período do Expediente da sessão seguinte;*

*II - na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo;*

*III - a comissão encerrará seu trabalho com o fornecimento do libelo acusatório, que será anexado ao processo e entregue ao Presidente do Senado Federal, para remessa, em original, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para o julgamento;*

*IV - o Primeiro Secretário enviará ao acusado cópia autenticada de todas as peças do processo, inclusive do libelo, intimando-o do dia e hora em que deverá comparecer ao Senado para o julgamento;*



V - estando o acusado ausente do Distrito Federal, a sua intimação será solicitada (...)” — nos termos que aqui se coloca.

O inciso VI trata da designação da Secretaria.

*“Art. 381. Instaurado o processo, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções.”*

É o que diz o *caput* do art. 381 do Regimento Interno do Senado Federal, coerente, portanto, com o inciso II, §1º, do art. 86 da Constituição Federal.

Parágrafo único do art. 381:

*“Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente da República, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo”.*

Continuo dizendo:

Observe-se que, da leitura dos dispositivos regimentais, cuja incidência, nesta fase do rito, é justificada pelo art. 24, *caput*, da Lei 1.079/50 e pelo art. 58 da Constituição de 1988, inexistente competência do Senado para rejeitar a autorização expedida pela Câmara dos Deputados. Nem poderia. O comando constitucional é claro ao indicar, no art. 86, que *“admitida a acusação contra o Presidente da República, será ele submetido a julgamento”*. Como se observa da leitura do texto, não há faculdade da Mesa (...) quando recebe a autorização: deve ela instaurar o procedimento.

Com essas considerações, Sr. Presidente, dando interpretação conforme ao art. 24 apenas para reconhecer que a Câmara envia ao Senado a autorização para instauração de processo, indefiro os pedidos cautelares formulados nos itens “g” e “h”.

Finalmente, no que tange ao funcionamento da comissão acusadora no Senado, conforme a disciplina dos arts. 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei 1.079/50, o pedido do partido autor para que se faça a interpretação conforme para fixar a interpretação segundo a qual os Senadores só devem realizar diligência ou produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória, entendo que o pedido também não merece acolhimento.



O principal argumento invocado pelos arguentes consiste em afirmar que, neste ponto, a garantia do devido processo legal exigiria a clara separação entre função acusatória e função julgadora.

Ocorre, porém, que, por expressa previsão legal, art. 36 da Lei 1.079/50, o rol de cláusulas que induzem o impedimento dos Senadores é taxativo. Noutras palavras, apenas o parentesco e o testemunho de ciência própria no próprio processo de *impeachment* é que impedem a interferência dos Senadores. Poder-se-ia questionar se, em virtude do princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, não seria necessário admitir outras hipóteses que não as que estão indicadas pela Lei. A resposta é, porém, negativa. Isso porque à comissão acusatória não compete as diligências típicas desempenhadas pelo órgão da acusação no âmbito do processo penal. De fato, a denúncia, como vimos, é formulada por qualquer cidadão (art. 14 da Lei 1.079/50). A Câmara decide se a denúncia merece ser objeto de deliberação e se deve ser autorizada a instauração de processo de apuração de crime de responsabilidade. Finalmente, o Senado adapta a denúncia a um objeto de deliberação, conforme dispõe o art. 24 da Lei (...) e o inciso III do art. 380 do Regimento Interno do Senado Federal. Em nenhuma dessas fases, Deputados ou Senadores assumem para si a função acusatória, nos moldes da que é realizada pelo órgão de acusação no processo criminal.

Ademais, ainda que assim não o fosse, a atuação de Senadores seria, nessa hipótese, semelhante a de um juiz de instrução, não de um órgão de acusação."

Estou acolhendo nesta hipótese o julgamento do Exmo. Sr. Ministro Presidente no Habeas Corpus 92.893, julgado em 2 de outubro de 2008, onde se assentou que não é possível interpretar-se extensivamente os incisos I e II do art. 252 do Código de Processo Penal de modo a entender que o juiz que atua em fase pré-processual desempenha funções equivalentes a de um delegado de polícia ou membro do Ministério Público. Tomo aqui, portanto, por aplicação analógica.

Assim, prossigo, tanto quanto as causas de impedimento e suspeição, outras limitações impostas aos magistrados, próprias do processo jurisdicional, que visam à garantia de um juízo dotado da mais absoluta imparcialidade, não se compatibilizam com o processo jurídico-político do *impeachment*.



Por essas razões, proponho seja rejeitado o pedido cautelar constante da letra “j”.

No que tange ao pedido cautelar da letra “f”, *in fine*, no sentido de que se dê interpretação conforme aos arts. 28 e 29 da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase processual, a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução, reporto-me às razões já expendidas sobre o alcance do princípio do contraditório, é o caso de deferimento do pleito.

Em suma, Sr. Presidente, chego ao dispositivo.

Diante do exposto, voto pelo conhecimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 a que se dá parcial procedência aos pedidos cautelares requeridos para os seguintes fins:

Quanto ao pedido da letra “a”, qual seja, *“realizar interpretação conforme à constituição do art. 19 da Lei nº 1.079/50, para se fixar, com efeito ex tunc — abrangendo os processos em andamento —, a interpretação segundo a qual o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de audiência prévia do acusado, no prazo de quinze dias”*, quanto a esse pedido, proponho dar interpretação conforme a esse art. 19, a fim de firmar o entendimento de que o recebimento da denúncia operado pelo Presidente da Câmara configura juízo sumário de admissibilidade para fins de deliberação colegiada, não havendo, assim, obrigatoriedade de defesa prévia a essa decisão, como examinado na fundamentação. Proponho, portanto, a rejeição do pedido contido na letra “a”.

Quanto ao pedido contido na letra “b”, qual seja, *“declarar a ilegitimidade constitucional (não recepção) das expressões “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, constantes do art. 38”*, entendo por julgar improcedente o pedido cautelar, a fim de firmar o entendimento de que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal somente possuem aplicação no rito do *impeachment* naquilo que diz respeito à auto-organização interna dos referidos órgãos legislativos, mas não para autorização, processamento e julgamento do *impeachment*, consoante aos fundamentos declinados para dar interpretação conforme ao art. 38 da Lei 1.079/50.



16/12/2015



Quanto ao pedido da letra "c", qual seja, *"declarar a recepção dos arts. 19, 20, 21, 22 e 23, caput, da Lei nº 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais"*, proponho: julgar parcialmente procedente o pedido cautelar da letra "c", nos termos da fundamentação, para os seguintes fins: declarar a recepção dos arts. 19, *in fine*; 20, *caput* e §1º, da Lei 1.079/50; dar interpretação conforme ao art. 20, § 2º, da Lei 1.079/50, a fim de firmar o entendimento de que antes da discussão em plenário seja lida a manifestação do Presidente da República sobre o parecer preliminar elaborado pela Comissão Especial; declarar a recepção dos arts. 21, 22, *caput*, § 1º, § 2º, da Lei 1.079/50; dar interpretação conforme ao § 3º do art. 22 da mesma lei, para firmar o entendimento de que o Presidente da República deverá ser notificado para apresentar alegações finais sobre o parecer definitivo da Comissão Especial; declarar a recepção do art. 23, *caput*, da lei citada.

Quanto ao pedido da letra "d", qual seja, *"realizar interpretação conforme a Constituição do art. 19 da Lei nº 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos"*, proponho julgar improcedente o pedido cautelar da letra "d", nos termos expendidos na fundamentação, pois a filtragem constitucional da Lei 1.079/50 propicia equiparação normativa dos blocos parlamentares aos partidos políticos, tanto quanto for possível, nas circunstâncias passíveis de legítimo alvedrio por parte do Legislativo.

Quanto ao pedido "e", qual seja, *"realizar interpretação conforme dos arts. 18, § 1º, 22, 27, 28 e 29 da Lei nº 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual toda a atividade probatória deve ser desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e por último pela defesa"*, proponho: julgar procedente integralmente o pedido cautelar da letra "e", na extensão almejada pelo Requerente em respeito imprescindível ao princípio do contraditório e à ampla defesa.

Quanto ao pedido contido na letra "f", qual seja, *"realizar interpretação conforme do § 1º do art. 22 e dos arts. 28 e 29, todos da Lei nº 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase processual — perante a Câmara Federal e perante o Senado Federal —, a manifestação do acusado, pessoalmente*



ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução” proponho: julgar procedente o pedido da letra “f”, nos termos da fundamentação, para dar interpretação conforme aos arts. 22, § 1º, 28 e 29 da lei em pauta, de modo a garantir que a manifestação do acusado seja o último ato de instrução em cada fase processual.

Quanto ao pedido da letra “g”, qual seja, *“realizar interpretação conforme a Constituição do art. 24 da Lei nº 1.079 para se fixar a interpretação segundo a qual o processo de impeachment, autorizado pela Câmara, pode ou não ser instaurado no Senado, cabendo a decisão de instaurá-lo ou não à respectiva Mesa, aplicando-se analogicamente o disposto no art. 44 da própria Lei 1.079/50, não sendo tal decisão passível de recurso”*.

E, simultaneamente, quanto ao pedido “h”, qual seja, *“realizar interpretação conforme a Constituição do art. 24 da Lei nº 1.079/50 para se fixar a interpretação segundo a qual a decisão da Mesa do Senado pela instauração do processo deve ser submetida ao Plenário da Casa, aplicando-se, por analogia, os arts. 45, 46, 48 e 49 da própria Lei nº 1.079, exigindo-se, para se confirmar a instauração do processo, a decisão de 2/3 dos senadores”*, proponho: julgar improcedentes os pedidos cautelares “g” e “h”, nos termos da fundamentação, para fixar o entendimento de que não compete ao Senado rejeitar a autorização expedida pela Câmara dos Deputados (pedido da letra “g”) para o processamento do Presidente, tampouco votação e quórum de dois terços no Plenário do Senado para confirmar a instauração do processo (pedido da letra “h”).

Quanto ao pedido da letra “i”, qual seja, *“declarar a ilegitimidade constitucional — não recepção — dos §§ 1º e 5º do art. 23 e dos arts. 80 e 81 da Lei nº 1.079”*, proponho julgar parcialmente procedente o pedido cautelar da letra “i”, nos termos da fundamentação, para os seguintes fins: declarar a não recepção do § 5º do art. 23 e dos arts. 80, *ab initio*, primeira parte, e 81, integralmente, todos da lei em pauta; e dar interpretação conforme ao art. 23, § 1º, da mesma lei, para consignar que o efeito da procedência da denúncia na Câmara dos Deputados é a autorização para processar e julgar o Presidente da República.

Quanto ao pedido da letra “j”, qual seja, *“realizar a interpretação conforme dos arts. 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei nº 1.079, para se fixar a interpretação segundo a*



qual os Senadores só devem realizar diligências ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória”, proponho julgar improcedente o pedido cautelar, nos termos da fundamentação.

Por último, Sr. Presidente, quanto ao pedido “k”, qual seja, “realizar a interpretação conforme do art. 19, com efeitos *ex tunc* — alcançando processos em andamento —, para fixar a interpretação segundo a qual o Presidente da Câmara dos Deputados apenas pode praticar o ato de recebimento da acusação contra o Presidente da República se não incidir em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição, esta última objetivamente aferível pela presença de conflito concreto de interesses”, proponho julgar improcedente o pedido cautelar da letra “k”, nos termos da fundamentação.

Assim, Sr. Presidente, nos termos da fundamentação e considerando os limites da presente ação, examinados apenas aqui, em sede cautelar, indefiro os pedidos deduzidos nas medidas cautelares incidentais relativos a atos concretos praticados no âmbito do processo de *impeachment*.

Aqui, Sr. Presidente, constava a perda *ipso facto* da eficácia da medida cautelar para o dia 16. Proponho ao Plenário... Eu estou aqui a supor o encaminhamento que V.Exa. poderá dar à sessão. Se eventualmente esse julgamento prosseguir no dia de amanhã, onde se lê 16 leia-se 17, tendo em vista o prosseguimento desta discussão.

Eu concluo, Sr. Presidente. O que trago é apenas uma proposta ao debate. Em homenagem à colegialidade e à segurança jurídica, trago essa proposta ao debate e à deliberação em conjunto deste Tribunal Pleno.

É o voto.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

Eu agradeço o profundo estudo que V.Exa. fez sobre a questão em pauta, o qual honra a tradição deste Supremo Tribunal Federal.

Proclamo o resultado parcial no sentido de que V.Exa. conheceu integralmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental — na verdade, essa é uma medida cautelar —, rejeitou as preliminares e deu provimento parcial ou deferiu parcialmente os pedidos cautelares, na forma





16/12/2015



enunciada por V.Exa., exaustivamente, e certamente compreendida e registrada por todos os colegas, que têm o voto em mãos.

Quanto à sugestão de V.Exa. no sentido de que a eficácia da cautelar deferida por V.Exa. seja postergada para o dia de amanhã, eu me permitiria sugerir que nós postergássemos essa eficácia até o final do julgamento dessa questão, porque é possível, não sei, que talvez amanhã o julgamento não termine, que tenhamos que retomá-lo. Esperamos todos que não.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - E a mim me ocorreu essa situação, essa possibilidade de...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - ... não se encerrar o julgamento amanhã.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Exatamente.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Então, eu acho que talvez fosse mais adequado estabelecer-se que a eficácia temporal do provimento cautelar subsistiria até o final do julgamento...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - O final do julgamento...

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - ... desses pleitos.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

V.Exa. concorda com isso? (*Pausa.*)

Então, todos estão de acordo que a eficácia da medida cautelar deferida por V.Exa. no sentido...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Presidente, de qualquer forma, partindo da premissa de que, antes do término do ano judiciário, nós encerraremos...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sem dúvida. Faremos todos os esforços para isso.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Certamente.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - ... eu concordo com essa condição.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sem dúvida, faremos todos os esforços para isso.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Eu concordo com essa condição.



**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - É claro, é claro. Sem dúvida nenhuma. Ficaremos amanhã...

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Amanhã, sem hora para acabar. Não é?

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - É. Amanha ficaremos pelo tempo que for necessário para fazermos o esforço e terminarmos amanhã. Já há precedentes no sentido de que avançamos até altas horas da noite.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Extraordinariamente, temos o sábado, que será dia 19.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Está bem.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - A gente vem sexta-feira aqui. Na sexta-feira pela manhã há sessão.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois é. Exatamente. Sexta-feira pela manhã haverá sessão. Mas esperamos não ter que utilizar a sessão de sexta-feira.

Bem, então, está encerrado o julgamento com esta deliberação e está cancelada a sessão administrativa.

Agradeço a presença e a colaboração a todos.



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO SEM REDAÇÃO FINAL

SESSÃO PLENÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL			
EVENTO: Sessão Extraordinária		REUNIÃO Nº: 2775/15	DATA: 17/12/2015
LOCAL: Supremo Tribunal Federal	INÍCIO: 14h00min	TÉRMINO: 19h42min	PÁGINAS: 124

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

SUMÁRIO

Julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental — ADPF 378, ajuizada pelo PCdoB para questionamento da Lei nº 1.079, de 1950, que disciplina o processamento dos crimes de responsabilidade, incluindo o *impeachment* do Presidente da República.

OBSERVAÇÕES



**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Boa tarde a todos. Vamos nos sentar, por gentileza.

Declaro aberta esta sessão jurisdicional.

Peço à Sra. Secretária que leia a ata da sessão anterior.

**A SRA. FABIANE PEREIRA DE OLIVEIRA DUARTE -**

*"Ata da 38ª (trigésima oitava) sessão ordinária, realizada em 16 de dezembro de 2015.*

*Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.*

*Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.*

*(...)*

*Abriu-se a sessão às quatorze horas, sendo lida e aprovada a ata da sessão anterior.*

*(...)*

*Foi julgada medida cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378."*

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Consulto os eminentes pares sobre se há alguma retificação a fazer na ata. *(Pausa.)*

Em não havendo retificação na ata, considero-a aprovada.

Vamos retomar o julgamento da medida cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, que procede do Distrito Federal, sendo Relator o eminente Ministro Edson Fachin. O requerente é o Partido Comunista do Brasil.

Nós encerramos a sessão de ontem com o voto do Ministro Edson Fachin, proferido após as sustentações orais. S.Exa. o Relator deferia parcialmente a cautelar nos tempos em que veiculou o seu voto.

Agora, pela ordem regimental, colheremos o voto do eminente Ministro Roberto Barroso.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Sr. Presidente, Srs. Ministros, Sra. Representante do Ministério Público...





**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Sr. Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Perdoe-me, Ministro Luís Roberto Barroso, desculpe-me pela interrupção.

Nós vamos adotar qual sistemática? Vamos apreciar o dispositivo...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Em princípio, realmente nós havíamos adotado a seguinte sistemática: nós pretendemos votar item por item da cautelar, pedido por pedido.

Eu até, conversando ontem com os eminentes colegas, penso que nós talvez devêssemos examinar a questão das preliminares inicialmente, como é de praxe. Acho que, com relação às preliminares, não haverá maior dúvida. Em seguida, vamos aferir cada um dos itens.

E também há um pedido incidental, o de nº 35, uma petição incidental que consta às folhas 12 do voto do eminente Relator, que deve ser apreciada juntamente com aquelas letras todas. Essa petição incidental trata da medida cautelar incidental, objetivando seja deferido provimento liminar para garantir que os partidos políticos indiquem, por meio de seus Líderes, os integrantes da Comissão Especial constituída na Câmara dos Deputados no âmbito do processo de *impeachment* da Presidente da República, bem como que a eleição da Comissão seja feita por meio de voto aberto do Plenário da Câmara, nos termos que se seguem.

Portanto, certamente os Ministros observarão esta ordem: preliminares; os vários itens do pedido cautelar; depois esta peça incidental que trata do voto aberto; e outros assuntos.

Com a palavra o Ministro...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Sr. Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - A única dúvida que eu tive foi quanto à adoção ou não da sistemática antiga do Tribunal de se apreciar — e votando o Ministro de forma limitada — controvérsia por controvérsia, apenas para facilitar.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.



**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Eu não sei qual é a visão dos colegas. Eu, se tivesse que optar, optaria pelo desmembramento da matéria.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Isto.

Nós temos o seguinte: como o eminente Relator proferiu um voto muito alentado e que o primeiro a votar eventualmente pode ter alguma divergência com o voto do Relator, eu acho que talvez fosse admissível permitir que o primeiro a votar, como pretende fazer S.Exa. o Ministro Roberto Barroso, apresentasse um voto sucinto, articulado, sem prejuízo de depois indicar item por item.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu explicitaria item por item, como V.Exa. propôs. Exatamente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - E na sequência, nós então tomaríamos os votos item por item, tal como combinado ontem, para que houvesse um contraponto, para que tivéssemos a possibilidade de um contraponto.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Exatamente. Faremos assim.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não, Ministro Marco Aurélio.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Aí estaríamos a inovar, criando, no tocante à apreciação de um pedido de urgência, a figura do revisor.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Sr. Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Eu pessoalmente tenho um voto escrito que é muito extenso.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim, claro.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Obviamente eu não vou lê-lo, ainda mais que serei o penúltimo a votar. Mas, de qualquer maneira, eu farei breves observações, observações pontuais no meu voto, em vez de articuladamente examinar ponto a ponto, porque, naquilo em que eu estiver de acordo, em que o meu voto convergir no sentido do voto do eminente Ministro Relator, acho que não há necessidade — no que me concerne — de qualquer pronunciamento explícito. São apenas, talvez, algumas observações pontuais tão somente que eu pretendo fazer, tomado que encerrarei, nesse único voto, o conteúdo do meu pronunciamento a respeito da presente ADPF.



**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Eminente Decano, faço apenas uma observação. Eu pediria ao fim de cada voto... É claro que cada qual terá uma sistemática para enunciar o seu voto. Como são 12 itens, contando as preliminares e essa peça incidental, eu preciso depois, para efeito de proclamação — eu separei em várias pastas cada item a ser apreciado —, ao final, pronunciar o resultado do julgamento. Até acho conveniente que se conste em ata a ser aprovada amanhã, de forma um pouco, digamos assim, não habitual, para que o próprio Congresso Nacional já tenha uma orientação de como nós decidimos, independentemente até da publicação do voto.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Sr. Presidente, eu trago fatiado item a item, como V.Exa. solicitou.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

Então, Ministro Marco Aurélio, nós sugerimos uma forma de votação.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Imaginei, Sr. Presidente, que no dia de ontem...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - ...tivéssemos chegado informalmente a um consenso unânime de que o Relator esgotaria a matéria e V.Exa. submeteria ao colegiado controvérsia por controvérsia. E aí votaríamos de forma concentrada.

Mas, se o entendimento dos colegas é este de que se deve esgotar a matéria — cada integrante esgotando a matéria —, evidentemente eu observarei a *(ininteligível)*.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Sr. Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Nós vamos gastar o tempo que não temos discutindo metodologia. O meu voto é bem curto.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Está bem. *(Risos.)*

Talvez, então, Ministro Marco Aurélio...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - O que eu penso é que não cabe distinguir. O Ministro Relator realmente tinha que esgotar a matéria.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - É.



**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO**- Agora teríamos o voto do Ministro Luís Roberto Barroso... V.Exa. está contrariado, Ministro, com a minha fala?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Não, à vontade. Eu acho que cada...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Falo tão pouco neste plenário. V.Exa. fez um sinal de contrariedade.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Não. Eu acho que cada Ministro deve conduzir o voto de acordo com a estrutura do seu voto. Eu apenas, atendendo a um pedido do Sr. Presidente que me pareceu totalmente pertinente e útil, tenho um pronunciamento sobre cada item do voto do Ministro Fachin.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Talvez, então, pudéssemos fazer o seguinte...

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Na verdade, o que eu pretendo fazer na minha metodologia é apenas...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Então, esclarecendo, Sr. Presidente, só quanto à minha posição...

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - ...pontuar onde há divergência porque, onde há convergência, eu não vou perder o meu tempo para dizer a mesma coisa. Portanto, a estrutura do meu voto é: *"Acompanho. Acompanho. Acompanho. Divirjo"*.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Sr. Presidente, essa intervenção do Ministro Barroso foi salutar, porque ele diz *"Acompanho. Acompanho. Acompanho. Divirjo"*. Então, por exemplo, nós temos aqui a primeira questão: há defesa prévia perante o Presidente da Câmara?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - O que eu acho verdadeiramente? Eu já teria quase chegado à metade. O que eu acho? Eu acho que cada pessoa estruturou o seu raciocínio.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Será que V.Exa. realmente teria chegado à metade?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - O que eu acho que é importante é que não haja dúvida sobre a posição de cada Ministro em relação a cada item do





pedido. E isso eu fiz — fiz por escrito — e vou distribuir para um, sobre cada item do pedido: “Concordo. Concordo. Concordo. Divirjo”.

Portanto, essa é a estrutura do meu voto, que é um voto simples e que eu acho que resolve a questão. De modo que eu pediria... É claro que se alguém quiser votar diferentemente, Ministro Celso...

Eu gostaria de conduzir o meu voto dessa forma e peço a anuência do Plenário.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Talvez, então, tendo em conta isso e sobretudo a observação do eminente Ministro Marco Aurélio no sentido de que todos são iguais — e como de fato são, ninguém ignora isso —, todos devem, de certa maneira, adotar a mesma metodologia. Se o voto for contínuo, desde que os itens sejam destacados, eu acho que não há problema nenhum.

Eu estava preparado também para, de forma sucinta, votar item por item. Mas, então, eu me pronunciarei também ao final, acerca dos onze ou doze itens — não é? —, incluindo as preliminares. E faremos todos da mesma forma.

Está bem assim, Ministro Marco Aurélio?

Eu sei que nós ganharíamos tempo se votássemos item por item, mas não há consenso neste aspecto.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - De qualquer forma, Sr. Presidente, utilizei a palavra, inclusive pela segunda vez, apenas para preconizar, no plenário, o tratamento igualitário.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Eu não vejo por que um colega poder esgotar a matéria — não me refiro ao Relator — e os demais terem que votar item por item isoladamente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. V.Exa. sabe que o Presidente é meramente um coordenador e busca consensos. Então, como não chegamos a um consenso — e trabalhamos desde ontem nesse consenso —, vamos, então, e cada qual adota a sua própria metodologia.

O que importa para a Presidência é que os itens...



**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Eu ontem imaginei, como eu já disse, que havíamos chegado a um consenso unânime no sentido de haver o destaque das matérias. Mas vejo que esse consenso, de ontem para hoje, afastou-se do cenário jurídico.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

Então, com a palavra o eminente Roberto Barroso.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Sr. Presidente, Srs. Ministros, Sra. Representante do Ministério Público, Srs. Advogados, eu, na verdade, Ministro Marco Aurélio, não tinha participado desse debate e desse consenso, mas a estrutura do meu voto é muito simples. E eu não estou contrariado não, eu me sento aqui com muita alegria e muito prazer. Acho que estamos participando de um momento importante, com a tranquilidade que o momento exige.

Eu penso tal como o Ministro Fachin. E a primeira observação que eu gostaria de fazer, Sr. Presidente, é a de elogiar o Ministro Fachin, não apenas — e com muita sinceridade — pela oportunidade, pela decisão oportuna de trazer essa matéria prontamente a plenário, para não deixar uma situação de insegurança jurídica perdurar. E além de ter trazido a matéria prontamente, o Ministro Fachin trouxe a matéria com um voto de uma densidade, de uma extensão e de uma profundidade tal que realmente apenas documentam a qualidade, o brilho de S. Exa. Pelo esforço envolvido, eu até acrescentaria uma gota de patriotismo, porque devem ter sido muitas as noites para preparar um voto daquela qualidade.

Eu penso também, Sr. Presidente, que não é papel do Supremo fazer escolhas substantivas entre alternativas políticas. Esse é um papel da soberania popular em primeiro lugar e do Congresso Nacional em segundo lugar. Portanto, o nosso papel aqui é um papel de um árbitro de futebol, que aplica as regras e, quanto menos aparecer, melhor.

Eu acho que o papel do Supremo aqui é o de preservar as instituições, promover justiça e resguardar a segurança jurídica à luz da melhor interpretação possível da Constituição e das leis. E segurança jurídica significa normas claras, estáveis e fixadas anteriormente aos fatos.

Ministro Luiz Fux, para nós fazermos um raciocínio conjunto aqui — porque eu acho que essa é uma matéria importante —, acho que o papel do Supremo é



preservar a segurança jurídica, que significa normas claras, e normas estáveis, e normas que estejam vigendo antes de o jogo ter começado.

Por essa razão, eu pauto o meu voto sobretudo, em primeiro lugar, pela jurisprudência que o Supremo já produziu em matéria de *impeachment* durante o procedimento de 1992; e, em segundo lugar, pelos ritos que foram adotados pelo Congresso Nacional, com a chancela do Supremo, durante o procedimento de 1992.

Feitas essas observações de que a premissa do meu voto é mudar o mínimo nas regras que já foram aplicadas, eu vou pontuar as minhas divergências em relação ao voto alentado e precioso do eminente Ministro Luiz Edson Fachin.

Eu tenho, Sr. Presidente, basicamente quatro divergências em relação ao voto de S.Exa., e já vou destacá-las antecipadamente e brevemente vou fundamentar cada uma delas. A minha primeira divergência diz respeito ao papel da Câmara e do Senado no procedimento. A minha segunda divergência diz respeito ao rito na Câmara e no Senado. A minha terceira divergência diz respeito à questão do voto aberto. E a minha quarta divergência diz respeito à legitimidade das candidaturas avulsas.

Nas demais matérias, eu estou acompanhando o voto do Ministro Luiz Edson Fachin. E aí já distribuo o dispositivo do meu voto, o que facilitará essa comparação.

Eu começo, Sr. Presidente, pela questão do papel da Câmara e do Senado. Eu entendo, com todas as vênias e diferentemente do Ministro Luiz Edson Fachin, que a Câmara apenas, Ministro Marco Aurélio, autoriza a instauração do processo e que cabe ao Senado processar e julgar, o que significa que, conseqüentemente, o Senado faz um juízo inicial de instauração ou não do processo, correspondente ao recebimento ou ao não recebimento da denúncia.

E acho isso por um conjunto de razões que brevemente noticio. A primeira é uma razão histórica: penso que a interpretação dada pelo Ministro Fachin, com base na Lei nº 1.079 de 1950, é uma interpretação que reverenciava o modelo da Carta de 1946. Na Constituição de 1946 previa-se, como papel da Câmara dos Deputados, a declaração da procedência ou improcedência da acusação. Este era o papel da Câmara. E pela Constituição de 1946, votada a procedência pela Câmara, o Presidente da República era imediatamente suspenso de suas funções. Portanto, a



Câmara desempenhava, na Constituição de 1946, o papel de recebedora da denúncia, e depois caberia ao Senado apenas o julgamento.

Esse modelo foi repetido sob a Constituição de 67, repetido sob a Constituição de 69, mas foi subvertido pela Constituição de 1988, que passou a prever para a Câmara dos Deputados apenas o papel de autorizar a instauração do processo, mas apenas como uma condição de procedibilidade da ação perante o Senado.

Portanto, por esse primeiro elemento histórico, eu dirijo, porque acho que a Constituição de 88 estabeleceu um modelo diferente e penso que a literalidade do texto facilita.

O art. 51 da Constituição diz:

*"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:*

*I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente (...)"*

Portanto, ela diz "autorizar".

E vem o art. 52, que, ao definir o papel do Senado, diz:

*"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República (...)"*

O eminente Ministro Luiz Edson Fachin baseou a sua convicção diversa no art. 86, que tem a seguinte dicção:

*"Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República (...), será ele submetido a julgamento perante o Supremo (...) ou perante o Senado (...)."*

De modo que entendeu S.Exa. que, admitida a acusação, será ele submetido a julgamento.

Eu penso que aqui, o termo "admitida a acusação" é a mesma autorização do art. 51, inciso I. Portanto, é autorizada a acusação. E dizer que será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal significa que ele será submetido a julgamento em todas as fases do julgamento, inclusive na fase inicial, do



recebimento da denúncia. Então, quando o Senado tem o papel de processar e julgar, esse papel envolve o juízo preliminar sobre o recebimento da denúncia.

Eu aqui penso, com todas as vênias, que a Câmara dá uma autorização ao Senado e não uma determinação ao Senado nesse particular, até porque, se a decisão da Câmara já fosse o recebimento da denúncia, não haveria sentido em se diferir, para a instauração no Senado, do afastamento do Presidente da República.

De modo que eu penso que a literalidade do texto constitucional também favorece esse ponto de vista.

E acho que há um elemento sistemático, Sr. Presidente e eminentes colegas. Quem olhar para a Constituição não verá nela nenhum momento em que um órgão constitucional como o Senado fique subordinado a outro órgão constitucional, como o seria à Câmara dos Deputados.

Eu penso que seria um papel indigno de um órgão constitucional funcionar como um carimbador de papéis, para dar execução à determinação da Câmara dos Deputados. Eu penso que isso seja incompatível com a sistemática constitucional do bicameralismo no Brasil.

Além do que, ainda num olhar sistemático, atos muito menos gravosos, como a derrubada do veto do Presidente da República, exigem a manifestação das duas Casas. E o afastamento do Presidente da República decorreria automaticamente da decisão de uma dessas Casas?

Portanto, eu acho que, por esse conjunto elementos histórico e sistemático, o papel do Senado é um papel que envolve um juízo preliminar de recebimento ou não da denúncia.

Além de achar isso por interpretação própria, Sr. Presidente, foi isso o que se fez durante o julgamento do processo de *impeachment* em 1992. A matéria foi judicializada e há manifestação clara do Supremo, embora em *obiter dictum*, mas constante da ementa do voto do Ministro Carlos Mário Velloso. Textualmente há a afirmação de que a posição do Senado é a seguinte — escreveu S.Exa. o Ministro Velloso na ementa:

*"(...) observadas, entretanto, as limitações do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do*



*processo, no Senado. Neste é que a denúncia será recebida (...)*

Nesse mesmo julgamento, o eminente Ministro Moreira Alves, que nos honrou com a presença ontem aqui, disse textualmente:

*“À Câmara dos Deputados a atual constituição deu competência, apenas, para autorizar a instauração do processo mediante a admissão da acusação contra o Presidente da República (licença prévia para ser ele processado, e, portanto, condição de procedibilidade para a instauração de processo contra ele), ao passo que atribui ao Senado participação exclusiva no processo e julgamento do impeachment, como sucede quanto ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns de que o presidente da República é passível de acusação.”*

Portanto, há uma decisão jurisdicional do Supremo, embora em *obiter dictum*.

Depois houve uma sessão administrativa célebre e conhecida historicamente, em que o Supremo organizou passo a passo a tramitação do processo no Senado. Foi aprovada essa sequência de atos em sessão administrativa, e ela foi adotada pelo Senado, que a publicou no *Diário do Senado*.

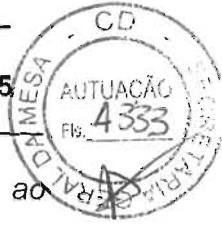
Esse procedimento — quando chegarmos ao voto do eminente Ministro Celso de Mello, S.Exa. poderá dar um depoimento como testemunha ocular da história — que foi formalizado, quando chegou ao Senado, dizia textualmente:

*“8. Discussão e votação nominal do parecer, pelo Plenário do Senado Federal, em um só turno (...)*

*a) se rejeitado, dar-se-á a extinção anômala do processo, com o consequente arquivamento dos autos (...)*

*b) se aprovado, por maioria simples de votos, reputar-se-á passível de deliberação a denúncia popular oferecida (...)*

E continua o procedimento adotado no Senado em 1992:



*"9. Transmissão da Presidência do Senado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, para os fins do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal."*

Portanto, uma vez instaurado o processo, quem preside a sessão é o Presidente do Supremo. Mas antes há esse juízo prévio de recebimento da denúncia.

Portanto, Sr. Presidente e eminentes Ministros, eu acho que decorre naturalmente da Constituição e acho que corresponde exatamente ao *modus procedendi* anterior, de 1992, estes papéis do Senado e da Câmara: a Câmara autoriza; e o Senado faz o juízo de admissibilidade da denúncia.

Portanto, Sr. Presidente, essa é a minha primeira e talvez mais importante divergência que deixo consignada, que impacta, todavia, sobre o rito a ser adotado na Câmara e o rito a ser adotado no Senado.

E também aqui o que aconteceu? O requerente da ADPF pedia que se declarasse que os arts. 20 a 22 da Lei nº 1.079, de 1950, prevaleciam sobre o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Penso que o requerente não tem razão. E aqui de novo, isso nos reconduz à Constituição de 1946 e à Lei nº 1.079, de 1950.

Ocorre que lei que o Ministro Fachin propôs que fosse adotada regulamentava a Constituição de 1946. Portanto, a lei regulamentava a participação da Câmara dos Deputados em dois momentos: o momento inicial de recebimento da denúncia; e o momento seguinte, em que por dois terços ela julgaria procedente ou não a denúncia.

Penso que pela nova sistemática, a que decorre da Constituição de 1988 e a que foi regulamentada em sessão administrativa do Supremo, a Câmara se manifesta uma única vez sobre a autorização ou não para instauração do processo, por dois terços dos seus membros.

E ao final, Sr. Presidente, eu detalho como é que isso se aplica na Lei nº 1.079, de 1950 — estou só firmando a tese.

Eu estou afirmando que não subsiste o procedimento da Lei nº 1.079, de 1950 em relação ao rito na Câmara, pedindo todas as vênias ao eminente Relator para



dizer que a votação na Câmara se dá apenas para autorizar ou não o recebimento dessa denúncia, por quórum de dois terços.

E em relação ao Senado, as coisas se passam um pouco simetricamente. Também aqui eu estou propondo que no Senado se siga o mesmo rito que foi adotado durante o procedimento de *impeachment* do Presidente Collor, em que — aí, sim — se tem uma fase um pouco mais alongada no Senado, porque a demonstração ou não da acusação é feita no Senado e não mais na Câmara dos Deputados.

Portanto, o Senado se pronuncia, Sr. Presidente, em verdade, no momento inicial, pelo recebimento ou não da denúncia: se recebê-la, o processo prossegue; se não recebê-la, ele se extingue. Depois há uma deliberação por maioria simples — e com toda vênua ao autor da ação, que pedia dois terços — quanto à pronúncia e uma deliberação por maioria simples quanto à procedência final ou não da acusação.

Portanto, Sr. Presidente, no segundo ponto de divergência, eu estou adotando como ritos na Câmara e no Senado os mesmos que foram adotados em 1992, durante o *impeachment* do Presidente Collor de Mello, e não os dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, que considero insubsistentes à luz da Constituição de 1988 nesta parte.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Apenas um esclarecimento: V.Exa. não admite em nenhum momento o quórum de dois terços no Senado?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Não. Maioria simples...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Em todas as fases?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - ...nas fases do Senado, tal como se procedeu em 1992.

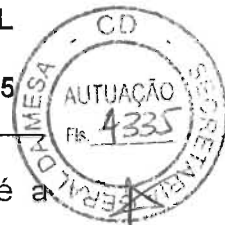
**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Inclusive para o acolhimento da denúncia?

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Sr. Presidente, mas na segunda fase foi de dois terços.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Na condenação, sim.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Na condenação foi de dois terços.





**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois é, essa é a minha dúvida.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - A Constituição, quanto a essa segunda fase, é explícita. Ela existe.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Nós estamos falando...

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Mas, de toda maneira, o Ministro Barroso está fixando a tese.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - De maneira que há a manifestação por dois terços.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - O Ministro Barroso está fixando a tese.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Isso. É isso mesmo.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Não, o Ministro Barroso está fixando a tese, tal qual o momento do Presidente Collor.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Há prosseguimento, Ministro?

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - V.Exa. admite o esclarecimento do advogado, eminente Ministro Barroso?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Pois não.

**(Não identificado)** - Excelência, na verdade, se for esse ponto, é de dois terços na votação final.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Dois terços na votação final.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Está bem. Pronto, essa era a dúvida que eu tinha.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - É de dois terços na votação final. Perdoem-me, foi um lapso meu: maioria simples no recebimento; maioria simples na pronúncia; e dois terços na condenação. Sem dúvida é isso.

Vejam que o voto do Ministro Fachin é um voto de 100 páginas. Eu tenho quatro divergências e, portanto, um grande volume de concordâncias, embora considere que essas divergências são relevantes para o funcionamento geral das coisas.

Eu tenho, Sr. Presidente, uma terceira divergência que considero importante, que é a de que a eleição para a formação da Comissão Especial deve se dar por voto aberto. E tenho essa convicção por um conjunto de razões. A primeira dessas



razões é muito simples de demonstrar e ela é bem dogmática, ela nem precisa de muita abstração principiológica.

É a seguinte a minha linha de raciocínio: a Constituição prevê algumas hipóteses de votação secreta, mas não prevê votação secreta para a constituição de Comissão Especial na Câmara dos Deputados, para processar *impeachment*. Eu não acho, porém, que o elenco de casos de votação secreta presente na Constituição seja absolutamente fechado. É possível que em documento infraconstitucional se preveja o voto secreto. Em tese, isso é possível. Mas essa hipótese não tem previsão de voto secreto na Constituição.

Aí eu vou à Lei nº 1.079, de 1950. A Lei nº 1.079, de 1950, tampouco prevê votação secreta para a constituição dessa Comissão. Ela prevê expressamente a Comissão no art. 19, mas nada fala sobre votação secreta.

Alguém poderia imaginar que o Regimento Interno da Câmara pudesse prever alguma hipótese de votação secreta legítima — acho até que poucas, mas algumas. Uma que todos reconhecem legítima é, por exemplo, a eleição da Mesa da Casa.

Mas eu vou ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, quando vejo os dispositivos que tratam da formação de Comissões Permanentes ou Temporárias, nenhum deles menciona a possibilidade de votação secreta. Essa votação secreta foi instituída...

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - V.Exa. me permite?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Pois não.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Salvo engano meu, há um dispositivo, sim, do Regimento Interno, no art. 188, III, que diz:

*"Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á (...):*

*.....  
III - para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporárias, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos 2 (dois) cidadãos que irão integrar o Conselho (...)*



**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Sim, mas olhe aqui:

*“Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos:*

*.....*

*III - para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporárias, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos 2 (dois) cidadãos que irão integrar o Conselho da República (...).”*

Eu não vislumbro essa exceção como sendo uma exceção de voto secreto.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - V.Exa. tem razão.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - E considero, portanto, que o voto secreto foi instituído por uma deliberação unipessoal e discricionária do Presidente da Câmara no meio do jogo. E, portanto, sem autorização constitucional, sem autorização legal, sem autorização regimental, por vontade unipessoal própria, ele disse: *“Aqui vai ser secreto porque eu quero”*.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - V.Exa. me permite um aparte?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - A vida na democracia não funciona assim.

Pois não, é claro.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Eu também, pelas minhas anotações e pela leitura que fiz dos alentados votos no Mandado de Segurança 21564, do Distrito Federal, que cuidava do caso Collor, vi que lá, em todas as passagens, todos que se manifestaram enfatizaram a necessidade do voto aberto em se tratando de procedimento de *impeachment*.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu fui primeiro ao elemento puramente dogmático: não está na Constituição, não está na lei, não está no Regimento Interno, não pode ser criado por ato unipessoal.



Agora, eu acho, ademais, que um procedimento como o procedimento de *impeachment*, com o impacto sobre a legitimidade democrática que ele tem, de destituição constitucional de um presidente da República, tem que prestar a reverência máxima aos princípios republicano, democrático e representativo, no que eles impõem de transparência.

Eu acho que o cidadão brasileiro tem o direito de saber a postura de cada um dos seus representantes. Este não é um procedimento interno. Este é um procedimento que tem que ser transparente para a sociedade brasileira.

E aí, Sr. Presidente, voltando ao caso do Presidente Collor, eu vou verificar que, em relação à constituição da Comissão Especial no *impeachment* do Presidente Collor, a votação foi aberta — na constituição da Comissão Especial —, aberta por voto simbólico, que significa voto aberto.

De modo que, pelas razões dogmáticas que sustentei, pelos princípios republicano, democrático e representativo e o que eles importam de transparência e pelo critério que estabeleci para minha postura aqui, de preservar tudo tão parecido quanto o que foi feito no *impeachment* do Presidente Collor, eu acho que se impõe o voto aberto.

De modo que essa é, Sr. Presidente, a minha terceira divergência.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Se for uma questão de fato. Se for uma questão jurídica, nós já estudamos.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Exatamente. Eu queria colocar a V.Exa. que nós não admitimos contestação a voto de Relatores ou de qualquer Ministro Vogal.

Se V.Exa. tiver uma questão de fato, exclusivamente de fato ou de ordem, V.Exa. está com a palavra.

**(Não identificado)** - Sr. Presidente, a intenção não é polemizar com esta Corte.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim. E nem poderia evidentemente.

**(Não identificado)** - Evidentemente.



A parte final do inciso III do art. 188 do Regimento Interno menciona “e nas demais eleições”. Apenas só esse esclarecimento do fato que está previsto no art. 188, inciso III, do Regimento Interno da Câmara.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - E por fim, Sr. Presidente, o último ponto — e aí vou ler o meu dispositivo — é o que diz respeito à ilegitimidade das candidaturas avulsas. Esse ponto já está prejudicado porque, ao dizer que a votação tem que ser aberta, eu já invalidei a constituição da Comissão Especial.

Mas aqui há um problema que eu gostaria de corrigir para o futuro e que eu espero que não volte a acontecer. Mas conserta-se o telhado em tempo de bonança. Portanto, há um problema em relação a essa questão das candidaturas avulsas que eu gostaria de enfrentar, porque considero que ele vem mal equacionado desde o *impeachment* do Presidente Collor naquele mecanismo de 1992. Eu estou me referindo à questão das candidaturas avulsas.

O que aconteceu? Eu aqui descrevo brevemente. Vou pedir licença para ler — são três sentenças —, só para eu ser fiel aos fatos. No pedido cautelar inicial, o autor diz que a Câmara dos Deputados, de maneira casuística, teria autorizado a formulação de candidaturas avulsas para a Comissão Especial instaurada para examinar o pedido de impeachment do Presidente da República. Assim — relata a inicial — teria se criado uma chapa em oposição à que estava por indicação dos líderes partidários. Tal chapa reuniria basicamente — prossegue a inicial — integrantes de segmentos de partidos políticos que não se sentiram contemplados pela indicação feita pelo Líder.

A escolha entre tal chapa oposicionista e a que havia se iniciado por indicação dos Líderes teria sido levada à deliberação do Plenário da Câmara, por voto secreto, sem que houvesse sequer o quantitativo total de representantes em cada uma delas e se pudesse, assim, assegurar a proporcionalidade dos blocos parlamentares ou partidos na composição final.

Portanto, o que diz o autor da ação? O Líder estava indicando nomes; formou-se uma chapa alternativa; e foram levadas ao Plenário as duas chapas. É isso o que diz o pedido — e eu estou citando esse fato.



Aí vem o Presidente da Câmara, nas suas informações, e diz que aplicou o art. 19 da Lei nº 1.079, que alude a uma Comissão Especial eleita para emissão de parecer sobre o processo de *impeachment*.

Aqui, Sr. Presidente, eu peço 1 minuto de atenção, embora isso já esteja superado, mas é porque aqui há um erro histórico. É no que diz respeito a esse art. 19 e por que as assinaturas avulsas são inaceitáveis. Há aqui três conjuntos de regras relevantes que eu gostaria de compartilhar.

O art. 58 da Constituição, § 1º, delega a forma de constituição das Comissões ao Regimento Interno da Casa Legislativa e garante a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares. Portanto, o art. 58, § 1º, diz que a constituição das Comissões será regida pelo Regimento Interno e que tem que se observar a proporcionalidade.

Vem o art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, e diz, Ministra Rosa, o seguinte:

*“Art. 19. Recebida a denúncia (...)” — aquela que é apresentada ao Presidente da Câmara dos Deputados —, “(...) será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma.”*

O problema nessa confusão é a palavra “eleita”, e eu já vou demonstrar por que.

Em terceiro lugar, temos o Regimento Interno, que diz que os Líderes designarão os representantes dos partidos e blocos parlamentares nas Comissões.

Então, a Constituição diz “*representação proporcional*”; a lei diz “*comissão eleita*”; e o Regimento diz “*os Líderes indicarão*”. Há uma certa dificuldade de reconciliar essas três disposições.

E aí eu fui me debruçar sobre isso, embora já não precisasse, porque achei que há um problema. E o problema está no art. 19 da Lei nº 1.079, que eu acho que nessa parte também não foi recepcionado.

Olhem o que diz o art. 19: que recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual



participem, proporcionalmente, representantes de todos os partidos. "Eleita" pode ter dois sentidos: o sentido de sujeita à votação ou o sentido de escolhida, Comissão Especial escolhida. Eu até fui ao *Aurélio* hoje pela manhã, onde a primeira acepção de "eleita" é "escolhida", não é "votada". Portanto, essa é uma acepção possível.

E ela não só é uma acepção possível, como é a única que faz sentido. Por que ela é a única que faz sentido? É que não há lógica que possa sustentar que os candidatos do partido A que vão integrar a Comissão Especial sejam escolhidos não pelo partido A, que eles vão representar, mas pelo Plenário. Não! A indicação tem que ser pelos Líderes, você não pode ter o representante de um partido em uma Comissão eleito pelo Plenário!

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Nem pelo bloco partidário, principalmente em matéria de tamanha complexidade.

Eu reconheço que está prevista a formação da Comissão, considerados também blocos de partidos políticos. Mas no caso concreto, eu acho que prefere a referência aos partidos.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu entendo.

Para ser sincero, Ministro Marco Aurélio, como a Constituição fala em partidos e blocos parlamentares, eu não dei tanta importância a isso, até porque eu fui verificar, na documentação que recebi, que isso produzia um impacto prático irrelevante. E aí eu achei que talvez essa discussão fosse menos importante.

Mas essa, que é uma retificação da interpretação do art. 19, eu acho que é importante. Porém, eu não vou fazer a retificação para aplicar nesse caso por enquanto, porque eu estou seguindo tudo como foi feito no precedente Collor. E no precedente Collor, a Comissão foi efetivamente eleita, homologada pelo Plenário.

Porém, independentemente de eu achar que o art. 19 foi mal interpretado, eu acho que a candidatura avulsa é constitucionalmente inaceitável, pela seguinte anotação que fiz: há duas razões que saltam aos olhos contra a legitimidade da candidatura avulsa, uma textual e outra lógica. A razão textual é que o Regimento Interno da Câmara, com a autoridade da delegação que recebeu do art. 58 da Constituição, estatui, com clareza inequívoca, que a indicação dos representantes partidários ou dos blocos parlamentares compete aos Líderes.

Isso está textualmente no Regimento Interno, que diz:



"Art. 33....."

*§ 1º As Comissões Temporárias compor-se-ão do número de membros que for previsto (...), designados pelo Presidente por indicação dos Líderes (...)"*

É textual o artigo!

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Menos mau, menos mau. Quer dizer, nós não temos um líder do bloco.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois é. Exatamente. Essa é uma observação que eu ia fazer.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Temos os Líderes dos partidos políticos.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Sim, por indicação dos Líderes. Portanto, não...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Não há líder de bloco.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Portanto, não pode haver votação do Plenário se a indicação é pelos Líderes.

E o próprio Regimento prevê que, se o membro da Comissão mudar de partido, ele perde a investidura. Portanto, ele não deve a sua investidura ao Plenário, ele deve a sua investidura, evidentemente, ao partido.

Portanto, Sr. Presidente, a primeira razão de inadmissão de candidatura avulsa é a textualidade do Regimento Interno.

Mas há outra razão lógica, que é a seguinte: se, por força da Constituição, a representação proporcional é do partido ou do bloco parlamentar — vamos deixar isso entre parênteses —, se a representação é do partido, os nomes do partido não podem ser escolhidos heteronomamente, de fora para dentro!

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Não, não. Está certo.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Quer dizer, os adversários, os concorrentes é que vão escolher o representante do partido? Não há nenhuma lógica nisso, que evidentemente contraria a autonomia partidária prevista na Constituição.





De modo que, Sr. Presidente, eu, pedindo todas as vênias ao Ministro Luiz Edson Fachin, também estou discordando de S.Exa. no tocante às candidaturas avulsas.

Portanto, Sr. Presidente, em suma e antes de passar a ler o meu dispositivo, eu estou votando no sentido de que o papel da Câmara é de mera autorização de recebimento da acusação e que, no Senado, existe o papel de recebimento da denúncia, de decisão de pronúncia e de condenação.

Quanto aos ritos, voto que, na Câmara, há uma única votação, por dois terços, sobre a autorização ou não da acusação E voto que, no Senado, há três votações: por maioria simples, para receber a denúncia; por maioria simples, para a pronúncia; e por maioria de dois terços, para a condenação.

Estou votando favoravelmente ao voto aberto e, portanto, invalidando a constituição da Comissão Especial pela Câmara dos Deputados.

E, apenas para deixar documentado, porque já fica prejudicado com a questão do voto aberto, eu entendo que candidaturas avulsas são ilegítimas, também à luz do que dispõe a Constituição.

Então, Sr. Presidente, eu leio, só por facilidade dos eminentes colegas e atendendo ao pedido de V.Exa., item a item do pedido à parte dispositiva do meu voto, que eu distribuí a todos — acho que inclusive ao Ministro Marco Aurélio, que nesta fase já aceita.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Agora, agora.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Isso, nessa fase já aceita.

Aí eu acho que é fácil visualizar quem acompanha uma posição ou quem acompanha outra.

Portanto, Sr. Presidente, a fim de promover segurança jurídica no processo de *impeachment*, voto pela concessão parcial das cautelares requerida pelo autor, nos seguintes termos:

Item "A": denegação, de modo a afirmar que não há direito à defesa prévia ao ato do Presidente da Câmara (acompanhando, nesse particular, o eminente Ministro Relator);

Item "B": concessão parcial para estabelecer, em interpretação conforme a Constituição do art. 38 da Lei nº 1.079, de 1950, que é possível a aplicação



subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*, desde que sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes (acompanhando o Ministro Relator);

Item "C": concessão parcial para: 1. declarar recepcionados pela Constituição de 88 os arts. 19, 20 e 21 da Lei nº 1.079, de 1950, desde que interpretados conforme a Constituição, para que se entenda que as "diligências" e atividades ali previstas não se destinam a provar a procedência ou improcedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia; e 2. declarar não recepcionados pela Constituição de 88 os arts. 22, *caput*, 2ª parte, que determinam dilação probatória e segunda deliberação na Câmara dos Deputados, partindo do pressuposto de que caberia a tal Casa pronunciar-se sobre o mérito da acusação (aqui, com todas as vênias, estou divergindo integralmente do eminente Ministro Relator);

Item "D", denegação, por reconhecer que a proporcionalidade na formação da Comissão Especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos partidários (acompanhando o Ministro Relator);

Item "E": concessão integral, para estabelecer que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação (acompanhando o Ministro Relator);

Item "F": concessão integral, para estabelecer que o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória (acompanhando o Ministro Relator);

Item "G": concessão parcial para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 24 da Lei nº 1.079, de 1950, a fim de declarar que, com o advento da Constituição de 88, o recebimento da denúncia no processo de *impeachment* ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, em votação nominal tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros (divergindo aqui integralmente do Ministro Relator);

Item "H": concessão parcial para declarar constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos arts. tais e quais da Lei nº 1.079, de 1950 — os quais determinam o rito do processo de *impeachment* contra Ministros do Supremo e contra o PGR —, ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra o Presidente da República, denegando-se o pedido de aplicação do quórum de dois terços para confirmar a instauração do processo



(divergindo aqui parcialmente do Ministro Relator, concordando apenas quanto ao quórum);

Item "I": concessão integral, para declarar que não foram recepcionados pela Constituição de 88 os arts. tais e quais da Lei nº 1.079, porque estabelecem os papéis da Câmara e do Senado Federal de modo incompatível com a disciplina que foi dada pela Constituição de 88 ( aqui divergindo parcialmente do Ministro Relator);

Item "J": denegação, para afirmar que os Senadores não precisam se apartar da função acusatória (acompanhando o Ministro Relator);

Item "K": denegação, para reconhecer a impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do CPP relativamente ao Presidente da Câmara dos Deputados (acompanhando o Ministro Relator);

Item "L": Cautelar Incidental de candidatura avulsa: concessão integral para declarar que não é possível a formação de *Comissão Especial a partir de candidaturas avulsas*, (divergindo integralmente do Ministro Relator); e, por fim,

Item "M": Cautelar Incidental: concessão integral para reconhecer que a eleição da Comissão Especial somente pode se dar por voto aberto (aqui, portanto, divergindo integralmente do Ministro Relator).

Com a brevidade possível, Sr. Presidente, diante da complexidade das questões, eu concluo o meu voto, deixando documentadas as minhas posições para facilitar a votação final.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa. também pela objetividade, concessão e profundidade do voto que proferiu.

Então, V.Exa. defere em parte também e rejeita as preliminares certamente. Não é?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - E admito a ação e rejeito todas as preliminares.

Em tudo o que eu não me manifestei expressamente, eu estou acompanhando o eminente Relator.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Então, esse é o voto de V.Exa. Já foi consignado aqui e será proclamado oportunamente.

Ministro Teori Zavascki, como vota?



**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Sr. Presidente, em primeiro lugar, eu também gostaria de enfatizar o belíssimo trabalho apresentado pelo Ministro Relator.

O meu voto fica facilitado, porque as preocupações que eu tinha em relação ao voto do Ministro Relator são exatamente as mesmas agora manifestadas pelo Ministro Roberto Barroso, embora eu tenha uma pequena discordância em relação a um dos itens da discordância do Ministro Roberto Barroso.

O meu raciocínio parte de três critérios fundamentais. Em primeiro lugar, o julgamento por crime de responsabilidade do Presidente da República é um julgamento que se faz no Congresso e não no Poder Judiciário. Trata-se do julgamento de um ato ilícito, mas que é feito anormalmente, quer dizer, excepcionalmente, não por um órgão do Poder Judiciário, mas pelo Poder Legislativo.

Isso tem algumas implicâncias. Eu não diria que se trata de um julgamento político. Trata-se de um modo diferente de interpretar a lei. Obviamente, o olhar de um julgamento feito por um Parlamentar é diferente do olhar que um juiz atribui a determinadas circunstâncias, assim como é diferente no processo do júri.

Enfim, a verdade é que a Constituição atribuiu ao Poder Legislativo o julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade. A intervenção do Poder Judiciário, como está acontecendo agora, tem, portanto, um domínio limitado e está limitada à defesa da ordem constitucional — e esta defesa da Constituição, obviamente, dela não se pode furtar o Poder Judiciário. Esse é o segundo critério, portanto, que baliza o meu voto.

E o terceiro critério é também um critério que foi adotado pelo Ministro Roberto Barroso. Na formulação de juízo sobre as questões da sua competência, o Judiciário deve, em nome da segurança jurídica, observar sempre que possível os seus precedentes a respeito.

Então, à base dessa linha fundamental de raciocínio é que eu desenvolvo o juízo a respeito desse tema.

E as minhas preocupações, como eu disse, coincidem com as manifestadas pelo Ministro Roberto Barroso, em primeiro lugar, sobre a questão do papel do Senado e da Câmara dos Deputados. Também eu, como colocou o Ministro Roberto Barroso, com todas as vênias do eminente Ministro Relator, penso que à Câmara



dos Deputados cabe apenas autorizar a instauração. Isso está dito no art. 51, inciso I, da Constituição:

*“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:*

*I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República (...).”*

E o importante é o seguinte: isso se aplica não apenas em relação aos crimes de responsabilidade, mas também em relação aos crimes comuns.

De modo que essa autorização não tem um sentido diferente nem um conteúdo diferente, quando se trata de autorizar, por dois terços, a ação penal em relação ao Presidente da República por crime comum.

O art. 52 diz assim:

*“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República (...).”*

Essa linguagem é semelhante também à que se refere a Constituição quando trata dos crimes comuns, porque diz que cabe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar o Presidente da República nos crimes comuns. Quer dizer, há uma perfeita relação.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Sintonia fina.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Há uma sintonia fina entre o que acontece em relação ao julgamento pelo Senado e ao julgamento pelo Supremo. Eu não vejo como se possa estabelecer distinções quanto à natureza dessa autorização pela Câmara dos Deputados.

E este é o argumento mais significativo colocado pelo Ministro Roberto Barroso: se cabe ao Senado suspender o Presidente da República de suas funções pela instauração do processo, isso tem um significado importante, isso não é meramente burocrático.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Senão, em última análise, a Câmara é que estaria afastando o Presidente da República.



**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Exatamente. Seria a Câmara dos Deputados, pura e simplesmente. Quer dizer, de forma indireta, haveria aqui um modo de contornar o conteúdo constitucional da decisão do Senado, que é a que efetivamente determina a suspensão do Presidente da República.

E foi assim que se decidiu, como anotou o Ministro Roberto Barroso, no caso que foi julgado, do Presidente Collor.

Eu diria que não apenas ficou isso claro na orientação que foi aqui adotada na oportunidade, por orientação do Supremo, mas na própria questão de ordem formulada naquela oportunidade, na Câmara dos Deputados, tendo o Presidente, o Deputado Ibsen Pinheiro na época, resolvido a questão de ordem. Ficou assim estabelecido — eu leio textualmente porque essa resolução foi depois submetida a mandado de segurança no Supremo e foi chancelada, a não ser com um pequeno detalhe: *“Sendo a decisão sobre a admissibilidade ou não da denúncia, o ato que autoriza a instauração ou não do processo...”*

Então, já naquela oportunidade, a própria Câmara dos Deputados admitia que o processo poderia ser instaurado ou não no Senado.

De modo que, por essas sucintas razões, eu vou pedir vênia para acompanhar o voto, nesse ponto, do Ministro Roberto Barroso, com os reflexos em relação aos ritos.

E em relação aos ritos, eu acho que se deveria adotar na sua íntegra — penso que é esse o pensamento do Ministro Roberto Barroso — o que foi adotado na oportunidade, em relação ao Presidente Collor.

Há outro ponto que a mim causou dúvida.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Ministro Teori Zavascki, há apenas uma questão, que me parece importante esclarecer: uma vez que tanto o Ministro Roberto Barroso quanto V.Exa. admitem que o Senado tem uma discricionariedade para abrir ou não o processo — como o Supremo teria a discricionariedade para aceitar ou não a denúncia e, portanto, dar ensejo à tramitação de uma ação penal —, a suspensão da Presidente de suas funções se daria apenas nesse momento, não é?

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Nessa oportunidade, a partir do Senado.



O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO - Isso está expresso na Constituição.

O SR. PRESIDENTE (Ministro Ricardo Lewandowski) - Exatamente.

O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO - Eu não sei se o Ministro Teori Zavascki vai abordar ainda, mas eu colocaria a problemática do afastamento...

O SR. PRESIDENTE (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois é, essa me parece intrínseca a essa...

O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO - ...o quórum para deliberação quanto ao recebimento da denúncia e essa consequência drástica que é o afastamento.

O SR. PRESIDENTE (Ministro Ricardo Lewandowski) - É.

O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO- É interessante observar esse ponto. Os autores, comentando a Constituição de 88, destacam claramente que, na fase pré-processual, vale dizer, naquela fase que antecede a instauração no Senado e pelo Senado do processo de *impeachment*, a Câmara dos Deputados, ao formular um juízo meramente autorizativo não vinculante, ela também se apoia em avaliação discricionária.

De tal modo que, ainda que a Câmara dos Deputados vislumbre a gravidade da conduta atribuída a qualquer Presidente da República, ela poderá perfeitamente não autorizar a instauração do processo de *impeachment*, com apoio em razões que podem ser também de caráter jurídico, mas sobretudo de natureza essencialmente política.

Esses comentários inclusive já começam a ser feitos a partir da Constituição de 1891, como se vê, por exemplo, em Carlos Maximiliano, que comentou as Constituições de 1891 e depois a de 1946.

E não tem sentido que se autorize, que se dê à Câmara dos Deputados um espaço de relativa liberdade decisória para autorizar ou não a instauração do processo de *impeachment*, e ao mesmo tempo se negue essa faculdade ao Senado.

O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO - Incorrendo, portanto, ao Senado, o que é deliberado. É incompreensível.

O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO- Exatamente.

O eminente Ministro Luiz Edson Fachin fez uma observação que é corretíssima. É claro, o Senado Federal não tem competência para reformar a



deliberação autorizativa da Câmara dos Deputados. A Câmara dos Deputados atua com absoluta autonomia institucional.

Mas do que se trata aqui é definir a extensão dos poderes constitucionais da Câmara Alta, do Senado da República, porque o Senado da República pode muitas vezes, em face da ocorrência em dado momento histórico de determinadas circunstâncias extraordinárias, avaliar que a instauração do processo de *impeachment* poderá eventualmente agravar uma crise de governabilidade e expor o Estado brasileiro a uma situação periclitante.

É interessante observar também que quando Rui Barbosa, compondo aquela pequena comissão constituída pelo Governo Provisório da República, elaborou um projeto de Constituição, que depois foi submetido ao Congresso Constituinte de 1890 a 1891 e resultou na Constituição Republicana de fevereiro de 1891 — Rui foi o grande mentor da elaboração daquele projeto —, não incluiu na proposta o afastamento cautelar do presidente da República a partir do momento em que a Câmara, naquele momento anterior, declarasse procedente a acusação. Não. Isso foi introduzido no texto do projeto, no curso das deliberações no âmbito do Congresso Constituinte.

E Rui Barbosa foi fiel ao modelo que o inspirou, que é o modelo norte-americano. Nós sabemos que nos Estados Unidos, no momento em que a Casa dos Representantes, que é a Câmara dos Deputados, formula os denominados *articles of impeachment* — que equivalem, na verdade, à decretação da acusação contra o presidente da República — não há o afastamento deste do cargo.

Veja-se o exemplo histórico e sempre lembrado do Presidente Andrew Johnson, que era o Vice do Presidente Lincoln e o sucedeu após o seu assassinato. Ele foi submetido a Câmara dos Representantes e posteriormente foi absolvido por 19 votos a 37.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Na realidade, fala-se em 1 voto.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Exatamente. Mas ele foi absolvido por 19 votos, portanto um número minoritário, contra 37 e tantos. Por quê? Porque por 1 voto ele deixou de ser condenado, mas, de qualquer maneira, ele se manteve no desempenho do ofício presidencial. Agora, no modelo brasileiro, que se tornou





tradicional a partir da Constituição republicana de 1891 e que hoje... É claro que a Câmara dos Deputados perdeu poder. Não há dúvida de que o novo modelo instituído pela Constituição de 1988 fez com que a Câmara dos Deputados perdesse poder. Hoje, o poder permanece na esfera institucional do Senado da República. A Câmara dos Deputados, hoje, ela não mais formula um decreto de acusação, ela se limita apenas a autorizar, e dessa deliberação parlamentar da Câmara dos Deputados não mais resulta, como ocorria anteriormente, o afastamento preventivo, a suspensão cautelar do exercício do mandato presidencial. Agora, essa é uma consequência constitucional gravíssima, que decorre da instauração pelo Senado, mediante deliberação autônoma do Senado da República... É dessa deliberação que decorre, portanto, esse afastamento preventivo. E essa é uma situação extremamente delicada, extremamente delicada. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, quando previamente autorizado pela Câmara dos Deputados, também pela mesma maioria qualificada de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal não é obrigado a receber a denúncia, ou a queixa-crime, fazendo instaurar, em consequência, o processo penal condenatório.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Mas me permita, Ministro Celso, um aparte ao aparte que V.Exa. já está fazendo.

Vejam que os critérios e as matérias são diferentes. Uma coisa é o *impeachment*, que é um juízo político. Aliás, nos países latino-americanos de fala espanhola, eles não usam a palavra inglesa, eles usam "juízo político": o "juízo político" do Presidente da República, o "juízo político" do Governo.

Na medida em que a Câmara autoriza o processo de dois terços, o art. 86 para mim é muito claro: autorizado por dois terços, será submetido a julgamento. Inciso II do § 1º: o Presidente ficará suspenso, nos crimes de responsabilidade, após a instauração. O verbo é um comando: "instaurar". Autorizado, o Senado tem que instaurar, não há outro juízo prévio de admissibilidade.

E por que é distinto, Ministro Celso — por isso eu fiz o aparte —, da questão relativa ao recebimento da ação penal nos crimes comuns? Porque é outro Poder, em primeiro lugar, e o juízo aqui não é político, o juízo aqui é técnico-jurídico.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Mas pode instaurar para arquivar.



**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - O juízo aqui é técnico-jurídico. Nas ações penais, nós estamos diante de um processo complexo em que o juízo político autoriza o Poder Judiciário, que é outro Poder, a dar andamento à ação penal. E aqui nós vamos analisar tecnicamente, Ministro Teori, se esta ação penal pode ser recebida ou não. As instâncias são diferentes, os Poderes são diferentes. No juízo político, que se dá todo ele no Congresso Nacional, Ministro Fachin — e penso que o voto de V.Exa. está correto no ponto — a Câmara, uma vez autorizado o processamento, o Senado Federal está vinculado a instaurar o processo. Depois ele vai julgar. Pode até arquivar.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Ele pode arquivar.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Mas eu penso que não cabe fazer, Ministro Celso — por isso eu pedi o aparte —, comparação com ação penal, que é totalmente diferente.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - É claro, o juízo político é viabilizado pelo processo de *impeachment*, mas, como destacou o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, não tem sentido que, numa questão de tão significativa importância, em que se torna mais aguda a intervenção legítima do Poder Legislativo no âmbito da Presidência da República, não tem sentido negar-se ao Senado, não se reconhecer ao Senado competência para reformar deliberações ao (*ininteligível*) em autorizativos da Câmara dos Deputados, mas para considerar razões que podem ser de ordem jurídica.

Suponha-se uma situação que pode até parecer absurda, mas que pode ocorrer. Suponha-se que determinada denúncia tenha sido apresentada por um brasileiro privado temporariamente de cidadania porque sofreu uma condenação criminal definitiva transitada em julgado e está cumprindo pena em regime aberto ou está gozando do benefício liberatório da suspensão condicional da pena — mas ele, nos termos do art. 15, inciso III, está despojado da cidadania. Pois bem, ele não é eleitor, não pode ser, não se acha investido do chamado *status activae civitatis*, no entanto, ele oferece uma denúncia. Essa denúncia é processada, culmina por gerar a autorização dada pela Câmara dos Deputados. Não pode o Senado... Não pode o Senado apreciar esse aspecto e recusar-se a instaurar o processo de *impeachment* por ausência de legitimidade ativa *ad causam* daquele que cidadão



momentaneamente não mais é, ou então matéria envolvendo a questão da própria tipicidade.

Nós sabemos, nós sabemos que os tipos previstos na Lei nº 1.079, de 1950, são tipos abertos. São tipos abertos, mas nada impede que o Senado, antes de ordenar a instauração do processo de *impeachment*, nada impede que ele, naquela fase prévia, avalie aspectos concernentes aos elementos estruturais do tipo e considere incorrente a configuração típica e entenda que aquela conduta imputada a qualquer Presidente da República não se qualifique tipicamente como um crime de responsabilidade. Estaria o Senado obrigado a instaurar o processo de *impeachment*, considerada a gravidade extrema da consequência que decorre dessa deliberação e que consiste no afastamento...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Ministro! Ministro!

Essa colocação, Presidente, é uma consequência do binômio previsto na Constituição Federal. Compete ao Senado julgar apenas, não processar.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Apenas para concluir, como disse o eminente Ministro Barroso, não tem sentido que, numa matéria de tamanha sensibilidade e tamanha gravidade, estabeleça-se uma relação de subordinação institucional do Senado da República à Câmara dos Deputados.

Eu, pessoalmente, quando votei na série Collor, no primeiro mandado de segurança, essa questão, na verdade, não estava em debate. Nós estávamos apenas examinando, naquele primeiro mandado de segurança, a legitimidade jurídica da deliberação tomada pelo então Presidente da Casa, o Deputado Ibsen Pinheiro, mas fiz algumas considerações, inclusive em *obiter dictum*, tal como essa, e destaquei que realmente havia autores eminentes, como o saudoso e eminente Ministro Paulo Brossard, como Alcino Pinto Falcão, nos seus comentários à Constituição de 1946, como o Prof. José Afonso da Silva. Hoje, por exemplo, nós temos o Prof. Alexandre de Moraes, temos o Prof. Uadi Lammêgo Bulos; todos entendem que a atividade do Senado é vinculada. Portanto, a autorização tem um caráter subordinante.

No entanto, aquela observação foi feita apenas em *obiter dictum*. Por isso mesmo que, quando da elaboração informal pelo Supremo Tribunal Federal, reunido em sessão administrativa, daquela ordem ritual, daquele rito procedimental no



17/12/2015



âmbito do Senado, a própria Corte reconheceu a possibilidade de, na fase introdutória desse processo perante o Senado, antes de vir ele a ser instaurado, reconheceu a possibilidade de o Senado, agindo com autonomia, fundado em competência discricionária, impregnado de uma relativa liberdade decisória, verificar se deve ou não deve instaurar o processo. E, se entender negativamente, qual é a consequência? É como está no Item 8 dessa ordem ritual: dar-se-á, então, a extinção anômala, simplesmente antes mesmo da intervenção do Presidente do Supremo Tribunal Federal, que, portanto, não fica vinculado a esse tipo de deliberação.

Agora, sendo uma deliberação afirmativa, positiva, aí, sim, tem-se por instaurado o processo de *impeachment* e daí, sim, o Presidente do Supremo Tribunal Federal será convidado a assumir a Presidência da Câmara Alta para efeito específico desse julgamento. Mas, de qualquer maneira, nós não podemos deixar de reconhecer ao Senado da República, hoje, concentrando em suas mãos o duplo juízo de acusação e de julgamento, com essa consequência gravíssima que é o afastamento cautelar do Presidente da República do seu mandato, não podemos deixar de reconhecer a ele a possibilidade de, mediante avaliação discricionária, verificar, fundado em razões muitas vezes eminentemente políticas ou de caráter técnico-jurídico, simplesmente deliberar pela extinção anômala, pela extinção liminar anômala desse processo.

Então, a mim me parece que o eminente Ministro Fachin está corretíssimo quando diz que o Senado não tem competência para revogar, para reformar a autorização dada pela Câmara dos Deputados. Obviamente não tem, porque ambas as Casas atuam com autonomia. Mas aquilo de que o Senado efetivamente dispõe é desse poder discricionário para, a partir da ponderação de diversos fatores, verificar se é ou não útil, se é ou não oportuno, se é ou não conveniente instaurar esse processo de *impeachment*, porque, repito, a Câmara dos Deputados, na fase pré-processual, quando ela meramente vai formular um juízo de autorização, que não é um juízo vinculante, não é um juízo subordinante, ela também pode proceder a essa avaliação discricionária.

Eu mencionei no início desta minha intervenção uma passagem do antigo e brilhante Ministro desta Corte Carlos Maximiliano quando diz que a Câmara dos



Deputados, mesmo constatando a gravidade do comportamento presidencial, mesmo entendendo que, em tese, dever-se-ia, naquela época, decretar-se a acusação, hoje, autorizar-se a instauração do processo, é possível à Câmara dos Deputados deixar de emitir esse juízo autorizativo. Agora, reconhece-se à Câmara essa possibilidade, mas nega-se ao Senado... Porque a mera autorização não tem outras consequências senão a de legitimar a possibilidade de instauração do processo de *impeachment*...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - E a sintonia é perfeita, e admite-se, no tocante ao Supremo, nos crimes comuns.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - E é interessante verificar — é só uma observação — que o Senado venha aos autos em suas informações defender sua prerrogativa, sua competência em face da nova Constituição.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - E uma prerrogativa que, é claro, de modo informal, esta própria Casa reconheceu no caso Collor. Basta verificar aquela fase introdutória da ordem ritual, que foi observada, foi aprovada, foi proposta pelo Presidente do Supremo, na sua condição de Presidente do Senado para aquele processo e julgamento. Foi apresentada, foi aprovada pela Câmara Alta, pelo Senado Federal, e, quando houve a notificação dirigida ao Presidente Collor, o Ministro Sydney Sanches, então Presidente do Supremo, atuando na condição institucional de Presidente do Senado naquele episódio, comunicou formalmente e encaminhou cópia dessa ordem ritual, desse rito procedimental. E o Senado da República atuou de acordo com aquela fórmula que havia sido, enfim, sugerida, de modo muito informal, pelo Supremo ao Presidente da Corte, que a submeteu depois à consideração do Senado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a doutíssima intervenção de V.Exa.

Ministro Fux, queria fazer uma observação?

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Sim, mas já fizeram uma observação para eu deixar o Ministro Teori prosseguir.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a compreensão.



17/12/2015



V.Exa., Ministro Teori, continua com a palavra.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Pois não. Eu gostaria de agradecer as riquíssimas intervenções dos colegas, especialmente do Ministro Celso.

É importante salientar que esse foi o procedimento adotado no julgamento do Presidente Collor e que, como agora foi lembrado, na oportunidade houve um roteiro de trabalho, que foi apresentado, publicado no *Diário Oficial*, e acompanhado de notas riquíssimas, notas muito esclarecedoras, que eu penso que vale a pena relembra, porque esclarecem muito essas questões.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Do procedimento tratado aqui.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - As notas do procedimento tratado aqui.

Eu não encontrei nessas notas nenhuma palavra sublinhada nem em negrito, mas devo dizer que essas notas têm um estilo muito...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Ouvi dizer que faltava tinta naquela época.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Ou não precisava, porque o estilo literário do Ministro Celso é mais forte do que qualquer grifo.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Essas notas dizem o seguinte — as notas que acompanham o roteiro:

*“1. Com a nova Constituição, concentram-se na instância político-institucional do Senado Federal, no que concerne ao processo de responsabilização político-administrativa do Presidente da República, tanto o juízo de acusação quanto o julgamento (CF, art. 52, I).*

*2. Em virtude das novas atribuições constitucionais do Senado e por competir-lhe o processo e o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade —, torna-se possível invocar a analogia para adotar, nesse procedimento, e com as necessárias adequações, as normas que regem o processo de impeachment dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.*



3. A exigência constitucional da maioria qualificada de 2/3 da totalidade dos Senadores limita-se, exclusivamente, à hipótese de condenação do Presidente da República pelo Senado (CF, art. 52, parágrafo único). As demais deliberações do Senado serão tomadas por maioria simples, presente a maioria absoluta dos seus membros (CF, art. 47). Todas as questões incidentes do processo serão vencidas por simples maioria, não assim a sentença condenatória. A simples maioria importa absolvição.

4. A suspensão compulsória e provisória do Presidente da República decorre da instauração do processo de impeachment pelo Senado (CF, art. 86, §1º, II). Tem-se por instaurado esse processo quando da notificação formal ao Presidente da República de que dispõe do prazo de 20 dias para responder à acusação popular, que foi considerada objeto de deliberação pelo Senado.

5. Com a supressão do papel constitucional que tradicionalmente sempre foi outorgado à Câmara dos Deputados, já não mais lhe incumbe, sob a égide da Carta Política de 1988, a formulação do juízo de acusação. Desse modo, revela-se inviável — até mesmo por ausência de recepção da norma inscrita no art. 23, § 4º, da Lei nº 1.079/50 — a eleição, por essa Casa Legislativa, de uma comissão de três membros destinada a acompanhar, no Senado, o julgamento do Presidente da República. Essa atribuição — nela incluída a faculdade processual de oferecer o libelo acusatório — pertence, agora, aos próprios denunciantes.

6. O Presidente do Supremo Tribunal Federal funciona como Presidente do Senado ao longo de todo o



*processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade. Dessa indisponível condição jurídico-constitucional decorre a relevante circunstância de que ao Presidente do Supremo Tribunal Federal compete a resolução de todos os incidentes de ordem jurídica que se verificarem durante as sucessivas fases em que se desenvolve o procedimento. Desse modo, as deliberações emanadas da Comissão Especial de Senadores comportarão recurso, na esfera político-administrativa, para o Presidente do Supremo Tribunal Federal.*

*7. O prazo constitucional de 180 dias (art. 86, § 2º), referente ao afastamento do Presidente da República de suas funções, inicia-se com a instauração do processo de impeachment. A contagem desse prazo — que é improrrogável — não se inicia, em consequência, com a mera instalação dos trabalhos no Senado Federal.*

*8. O Presidente do Supremo Tribunal Federal não discute, não vota e não julga o libelo acusatório. Cabe-lhe, tão somente, exercer a Presidência do processo de impeachment do Chefe de Estado.*

*9. A ausência dos denunciantes, que eventualmente deixem de comparecer ao julgamento, não implicará o adiamento dessa sessão do Senado (Lei nº 1.079/50, art. 62, caput)."*

Portanto, essas riquíssimas notas, que eu suspeito tenham sido editadas aqui por inspiração do nosso decano — não posso afirmar, mas tenho quase certeza —, eu as adoto na íntegra, porque, no meu entender, correspondem exatamente aos predicados constitucionais.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Inclusive, se V.Exa. me permitir, pela pertinência, V.Exa. fez referência... As notas também fazem essa observação. O § 4º, do art. 23, que não foi impugnado nesta ADPF, ele, na verdade, tornou-se





incompatível com o novo modelo institucional, consagrado pela vigente Carta Política. Por quê? Porque a Câmara dos Deputados, ao haver perdido seu papel de responsável pela formulação de um decreto de acusação, ela não mais constituirá uma comissão acusadora, composta por três Deputados Federais, para acompanhar o julgamento do acusado pelo Senado.

O § 4º diz o seguinte: a Câmara dos Deputados, após declarar procedente a acusação... Isso no velho papel que lhe foi dado, na verdade, desde a Carta Imperial de 1824. A Carta Imperial de 1824 já dava à Câmara dos Deputados já essa atribuição. Mas diz o § 4º do art. 23: "*A Câmara dos Deputados elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado*". Isso não existe mais. A rigor, eu também, quando me pronunciar, vou propor que se declare revogado, ante a superveniência de uma ordem constitucional com ele incompatível, o § 4º do art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950. A impugnação aqui foi apenas aos §§ 1º e 5º do art. 23, mas há também o § 4º, que não mais subsiste em face precisamente do papel de que não dispõe hoje a Câmara dos Deputados.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço.

V.Exa. continue.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Indo adiante, Sr. Presidente, superado esse ponto, eu quero dizer que estou acompanhando o Ministro Barroso quanto a esse ponto, com a consequente modificação dos ritos proposta pelo Ministro Barroso também, mas que, fundamentalmente, seria adotar o rito que foi estabelecido no precedente do Presidente Collor.

O ponto seguinte seria a questão da votação secreta em aberto. Eu confesso que fiquei com muita dúvida sobre esse ponto. E a minha tendência — e é nesse sentido o meu voto — é acompanhar o Ministro Fachin nesse ponto, considerar legítimo o voto secreto, mas não pelo fundamento que S.Exa. deduziu. S.Exa., se não me engano, deduziu como fundamento para isso que seria legítima em nome de um resguardo de consciência. Eu penso que esse fundamento não seria suficiente, porque com muito mais razão se deveria preservar o resguardo de consciência na condenação. Então, se a escolha de comissão demanda resguardo de consciência, com muito mais razão se deveria resguardar consciência no caso de absolvição ou condenação. Mas o fundamento, no meu entender, é outro.



Como S.Exa. o Ministro Relator demonstrou, as comissões são formadas segundo o Regimento Interno, portanto há aqui uma reserva regimental para isso.

E o Regimento Interno, embora não faça menção específica a essa comissão, no art. 188, inciso III, ele faz uma distinção — aliás, em todo o art. 188 me parece que essa distinção é clara — entre atos deliberativos e atos eletivos. Relativamente aos atos de natureza deliberativa, parece-me que deve vigorar a velha doutrina que — no voto do Ministro Brossard, no primeiro mandado de segurança sobre esse tema... — vem desde 1914, segundo a qual tudo o que a Constituição não determinou... autoriza que seja secreto deve ser público no âmbito parlamentar. Isso, para os atos deliberativos.

Agora, em relação aos atos de natureza eletiva, não há propriamente uma deliberação. Há uma escolha de quem vai deliberar. É uma indicação de quem vai deliberar. Quer dizer, os escolhidos para deliberar não podem deliberar secretamente. Agora, não vejo inconstitucionalidade na escolha reservada, secreta daqueles que vão deliberar, internamente. Parece que essa é uma questão *interna corporis*, que, nesses limites, seria compatível com a Constituição. De modo que, em função dessa distinção e com base na parte final do art. 188, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, parece-me que a votação secreta não seria ilegítima. Todavia, na questão das candidaturas avulsas, eu concordo com o Ministro Barroso.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Ministro Teori, só para pontuar uma questão. Ainda que se admitisse que o voto pudesse ser secreto, eu acho que esta não poderia ter sido uma deliberação unipessoal e discricionária do Presidente. Eu acho que, no mínimo, teria que ser uma deliberação plenária. O que eu acho é que não é possível, no meio de uma votação, diante da antecipação de um resultado desfavorável, eu mudar a regra do jogo sem submeter a ninguém. Eu teria dúvidas do voto secreto em si, mas neste caso concreto eu não teria nenhuma. Isso é mais ou menos como eu estar perdendo o jogo e dizer: *“Eu vou levar a bola para casa ou então vocês vão jogar com a minha bola”*. Houve ali um problema de violação, no mínimo, da colegialidade, na tomada de uma decisão que era institucional e não pessoal. Por isso, eu acho que há um elemento a mais.



**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu gostaria de observar em relação a isso... Eu concordo com essa questão da possibilidade de uma fixação a partir de critérios regimentais, especialmente no que diz respeito a essa distinção entre a decisão com caráter eletivo e a decisão com caráter deliberativo. E nós o fazemos aqui. Embora não haja previsão, todas as nossas votações são secretas. E aqui se tratou apenas de colocar, implementar uma decisão que estava no Regimento às demais decisões sobre eleição, que não tinha sido lida no voto do Ministro Barroso. Mas isso é um ponto importante. Não se pode tirar isso do Regimento Interno, não fazer uma interpretação ablativa.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu até disse, Ministro Gilmar, e V.Exa. não estava aqui... Eu não considero que seja ilegítima qualquer votação secreta.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Isso. Como também me parece absurda a interpretação que corre de que a Constituição definiu tudo o que é secreto. E do resto terá que ser voto aberto, como até tem sustentado gente muito qualificada.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Também ressalvei isso. Também disse que não esposava essa tese.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - O Ministro Ayres Britto tem sustentado essa tese. Até porque seria conferir à Constituição uma onipotência que nem ela pretende ter. De modo que a mim me parece que esse é um ponto realmente relevante, e nós precisamos então fixar. Aqui se trata de uma decisão de quem tem o poder de interpretar a norma regimental de... E aqui, inclusive, se levamos em conta o argumento do Ministro Barroso, nós vamos transformando a ADPF em alguma outra coisa, porque já começa a trazer exemplos de caso concreto, quando a ação foi proposta inicialmente tentando delinear o rito de forma abstrata.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Agora, Ministro Teori...

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Só um instantinho. V.Exa. não estava aqui quando eu votei.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Mas eu ouvi o voto de V.Exa.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - O meu voto foi: os casos não são apenas os que estão na Constituição. A lei também pode. Os casos a lei não prevê,



o regimento eu acho que pode prever. O que eu acho que não pode é você estabelecer a regra no meio do jogo. Essa é uma ADPF um pouco diferente. Nós estamos aqui fixando um rito para o procedimento de *impeachment*. Desse modo, eu acho que já fica inclusive advertido quem vá conduzir as próximas etapas que não pode, no meio da etapa, se alguma coisa estiver indo diferentemente do que eu quero, eu mudar a regra. Se era secreta, eu transformo em aberta; se era aberta eu transformo em secreta. O que dá segurança jurídica são regras pré-estabelecidas.

Nessa matéria, diferente de outras coisas da vida, como no belo poema espanhol, o caminho não se faz ao andar, Antonio Machado, o caminho tem que estar pronto, temos que saber qual é o caminho. Portanto, nós não podemos ficar na mão de mudanças de regras de acordo com o resultado. Se eu for perder, eu mudo para secreta, se eu for ganhar, eu mudo para aberta, porque é exatamente isso que nós queremos prevenir e foi exatamente isso que deu o mérito da decisão do Ministro Fachin: nós saímos com regras prontas. Portanto, eu estou afirmando, com todas as letras, que as regras que nós definirmos são as que vão valer. Não se pode ir fazendo um zigue-zague, nem de um lado nem de outro, para se chegar a um resultado. Regras valem para todo o mundo.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** É verdade, e é importante que nós reparemos que só estamos nessa situação porque o Congresso não legislou sobre a matéria. Assim foi também no caso Collor.

No caso Collor, para aqueles que têm memória e responsabilidade, sabe-se que na Câmara se discutiu a questão do voto nominal, que, sabia-se, poderia ser secreto ou aberto. O Presidente Ibsen decidiu que seria aberto, a despeito de interpretações no sentido de que deveria ser secreto, até com o argumento, que o Ministro Fachin usou, da liberdade de consciência, da proteção em geral, e o Supremo disse que não. E isso foi sendo feito à medida que o processo se desenvolvia, tantos foram os mandados de segurança.

Infelizmente, nós estamos no mesmo estágio, porque, de alguma forma, estamos inclusive revivendo debates. Não houve a regulação por lei, tanto é que há aspectos para os quais o Ministro Celso chama a atenção agora, dizendo que outras normas que não foram contempladas à época também não foram recebidas. É esse o estado da arte.



**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Uma questão, Ministro Teori, se me permitir, até porque eu fui assessor parlamentar na Câmara dos Deputados durante 5 anos, é que candidaturas avulsas são admitidas para as eleições, por exemplo, da composição das Mesas, tanto da Presidência quanto da vice-Presidência e das Secretarias da Mesa da Câmara dos Deputados. O que a Constituição exige é a proporcionalidade, que se respeite a proporcionalidade partidária.

A questão sobre se a vaga vai ser de A ou de B na eleição eu penso que é uma questão *interna corporis* da Câmara dos Deputados. O que não se pode ter aqui é uma comissão que seja eleita em desrespeito à proporção prevista na Constituição.

Muitas questões já foram colocadas no passado, como, por exemplo, na eleição de Luís Eduardo Magalhães. Luís Eduardo Magalhaes foi eleito, em fevereiro de 1995, Presidente da Câmara dos Deputados. O Partido dos Trabalhadores lançou candidato à Presidência. Foi deferido o lançamento do candidato do Partido dos Trabalhadores ao definir candidato avulso, e nem era o partido com maior representatividade. E disputou. Depois, no voto, o Partido dos Trabalhadores não foi eleito para composição da Mesa e, pela proporção, ele teria direito.

O Partido os Trabalhadores veio ao Supremo Tribunal Federal, e esta Casa rejeitou esse mandado de segurança. Por quê? Porque, se o partido optou por disputar cabeça de chapa, perdeu o direito ao local que ele teria na proporção. Ele foi ao voto e perdeu. Ele assumiu um risco ao lançar aquela candidatura.

O que nós temos aqui? Isto é da prática cotidiana. Se nós formos para as eleições da Mesa, que ocorrem a cada 2 anos, sempre há candidatos avulsos e há muitos candidatos avulsos que ganham. O conhecido Inocêncio Oliveira, que já foi Presidente da Câmara dos Deputados, já disputou várias vezes como candidato avulso, porque o seu partido não o indicava para a disputa à Mesa e ganhava, e ganhava as posições na Câmara. Ele foi eleito várias vezes para compor a Mesa da Câmara dos Deputados, como Secretário, como Suplente, sendo candidato avulso.

Então, isso é da cultura da Casa. O que a Constituição exige — e aqui, sim, entendo que nós podemos analisar e enfrentar — é que seja respeitada a proporcionalidade, isso sim.



**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Outro dado que me parece confuso, a partir da exposição do Ministro Barroso, é se de fato tem que ser indicação de partido, porque é eleição e porque é eleição aberta ou secreta. Aqui me parece que há uma esquizofrenia. Se se trata de indicação do partido, que se faça a indicação. Mas aí está prejudicada a questão sobre a eleição: pouco importa.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Vamos lá! Se V.Exa. está confuso, eu vou esclarecer. A regra constitucional é a seguinte, claramente: as Comissões Permanentes e Temporárias serão compostas na forma do Regimento Interno. É o que dispõe clara e textualmente o art. 58.

Nós não estamos falando de eleição para a Mesa, nós não estamos falando de eleição do órgão dirigente de toda a Casa, nós estamos falando de uma composição de Comissão Permanente e Temporária, em que a Constituição estabelece que haverá Comissões Permanentes constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo Regimento — Constituição de 1988, editada muitos anos depois da lei, que é de 1950.

Aí vem o Regimento, acolhendo a delegação legislativa recebida da Constituição, e estabelece que a escolha vai ser feita pelos Líderes — vai continuar confuso — e que a escolha vai ser feita pelos Líderes. E aí é preciso saber o que está valendo, se é a delegação constitucional explícita feita pela Constituição ao Regimento ou se é a lei votada 38 anos antes na Constituição. E o Regimento Interno diz com clareza solar que quem indica são os líderes. E, neste caso, diferentemente do da Presidência da Mesa, é a representação do partido. E, conseqüentemente, estabeleceu-se um critério pelo qual o Plenário, composto pelos partidos concorrentes, é que escolhe os representantes do partido A na Comissão. Isso não tem nenhuma lógica, além de violar evidentemente a autonomia. É como se o Supremo quisesse mandar um representante para algum lugar, e quem escolhesse fosse outro órgão.

Não é assim que funciona. Quem escolhe o seu representante é o titular da competência, portanto, é o partido. O que eu acho que pode acontecer em nome da democracia é se fazerem eleições dentro do partido. Se há chapas, se há grupos concorrentes, você faz a disputa intrapartidária. Agora, fazer a disputa intrapartidária



17/12/2015



votando no Plenário, infelizmente, acho que viola a autonomia partidária e acho que não há lógica que possa sustentar.

**O Sr. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Sr. Presidente, eu estou concluindo meu voto, apenas quero arrematar as observações dos colegas, que eu agradeço. Primeiro, falo ainda sobre a primeira observação do Ministro Barroso relativamente ao que ocorreu no caso concreto, quando da indicação da eleição por voto secreto. Nesse ponto acho que o Ministro Gilmar tem toda a razão: nós estamos aqui diante de um juízo numa ADPF; nós estamos estabelecendo a regra do jogo. E a regra do jogo é acolher ou não a constitucionalidade do art. 188, inciso III, na parte final, do Regimento Interno. E, olhada do ponto de vista abstrato, independentemente do que possa ter a razão do caso concreto, que acho que aqui não está em jogo, eu não vejo como se possa reconhecer a inconstitucionalidade do Regimento Interno nesse ponto que admite que, para eleições internas, como é o caso, possa-se adotar um critério de votação secreta.

Então, nesse ponto, eu vou acompanhar, e por essa razão, o Ministro Relator, mas, quanto às candidaturas avulsas, com toda a vênia ao Ministro Gilmar, ao Ministro Toffoli e ao Ministro Relator, eu vou acompanhar — e adoto como razão — justamente isso que o Ministro Barroso colocou agora.

Parece-me que é ilegítima na circunstância e, por uma razão, além de todas, essa fundamental, se é verdade que tem de guardar proporcionalidade, não se trata de proporcionalidade de integrantes do partido, tem de ser de representantes do partido. Portanto, os representantes têm de ser escolhidos na forma das instâncias partidárias próprias, o que, como o Ministro Barroso demonstrou, atualmente, por força da Constituição e da norma regimental, nesses casos — nesses casos, que são diferentes de eleição da Mesa —, dá-se por indicação de Liderança.

Por isso, Sr. Presidente, o meu voto é idêntico, as conclusões são idênticas às do Ministro Barroso, que, em sua maioria, acompanham o Relator, com exceção do item 13, visto que S.Exa. considera o voto aberto como indispensável. Eu, nesse ponto, discordo.

Esse é o meu voto, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Então, no que tange à eleição da Comissão, V.Exa. concorda que possa haver um voto



secreto, não necessariamente aberto, no entanto, não admite candidaturas avulsas, tal como fez o eminente Ministro Barroso?

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Em suma, no item 13, eu acompanho o Relator quanto à votação.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - No mais, acompanha o Relator.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Sr. Presidente, há divergência, quanto ao mais, há divergência.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Quanto ao mais?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Quanto ao mais, ele acompanha a divergência.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não, quanto ao mais... Exatamente.

Ministro Fachin.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Sr. Presidente, na condição de Relator, permita-me só fazer dois esclarecimentos acerca do debate riquíssimo.

Embora meus eminentes pares tenham me ouvido ontem por aproximadamente 2 horas, portanto, desbordei, quiçá, de um tempo razoável, que é o conceito constitucional da duração do processo, em relação à questão da votação aberta ou secreta, eu tive a oportunidade de assentar, quando proferi o voto, que esse é um ponto que se abre para duas vias, com solidez de sustentação, em direções distintas. Assentei isso no voto.

Tomei o caminho da votação secreta, não pela inconstitucionalidade formal do Regimento Interno, até porque ele estaria estribado na hipótese do art. 58 da Constituição, mas contrabalançando dois princípios e reputando também possível que o princípio constitucional da publicidade, do qual deriva a transparência, pode, em determinados casos, ceder diante de alguns outros valores.

Então, esse foi o caminho, mas também acentuei — os senhores devem estar lembrados — tanto no início do voto, quanto nesse ponto, quanto ao final, que estava trazendo isso ao debate, à deliberação e, do ponto de vista da colegialidade, não teria dúvida em acompanhar a maioria se este Tribunal se inclinar pela votação aberta, até porque nós estamos comungando de todas as premissas. As premissas





que o Ministro Barroso aqui traduziu são as premissas que adotei no meu voto pelo menos, até determinado ponto. Essa é a primeira circunstância que disse ontem e estou agora a explicitar.

A segunda é apenas uma preocupação em relação à consequência do rito, que a divergência do Ministro Barroso propõe. Fica a preocupação, com esse rito mais abreviado na Câmara, com a devida vênua, de que o direito da denunciada de se defender, parece-me, será bastante abreviado, porque, na Comissão Especial de cunho processante, a proposição que eu trouxe envolve três manifestações logo após o parecer preliminar, depois da primeira discussão única no plenário da Câmara, que admite a denúncia como objeto de deliberação, 20 dias para contestar e um conjunto de razões finais após o parecer final da Comissão. A adoção de um rito abreviado, talvez, se é que eu alcancei a posição ou a consequência, poderá afetar esses três momentos. Eu recomendaria que se refletisse a preservação desses três momentos, até porque, no meu voto, tomei a liberdade de fazer nesse ponto uma longa sustentação, como decorrência do contraditório e da ampla defesa não só da Constituição, como também de algumas regras e pactos internacionais internalizados entre nós. Então, este é o segundo aspecto, que é na verdade mais, quem sabe, uma interrogação à divergência. E estou apenas ressaltando o que pontuei verticalizadamente no meu voto sobre esse aspecto.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

Ministro Barroso, pelas minhas anotações, eu entendi que V.Exa. não divergia nesse aspecto da ampla defesa.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Não, não. O rito da Câmara eu proponho que seja exatamente o mesmo adotado no *impeachment* do Collor, que foi de dez sessões, estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal, porque aquilo que se perde em ritualística na Câmara transferiu-se, por força da Constituição, para o Senado. Portanto...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - V.Exa. me permite?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Claro, com muito prazer.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - A rigor, tendo em conta a cláusula constitucional, nós ainda não temos, no âmbito da Câmara, nem acusado nem litigante.



**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Há uma mera autorização. V.Exa. tem razão.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço os esclarecimentos.

Então, só para novamente repisar o voto do eminente Ministro Teori Zavascki, V.Exa. entende que cabe também ao Senado um juízo discricionário, de aceitação ou não da acusação contra a Presidente da República. Também adota os mesmos ritos sugeridos pelo Ministro Barroso no Senado. Quanto ao voto aberto, V.Exa. se pronuncia pelo voto fechado, pela admissibilidade, mas não aceita a apresentação de candidaturas avulsas. E no mais, acompanha a divergência e também o Relator naquilo em que a divergência não discrepou do Relator.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Na verdade, o meu voto é semelhante ao do Ministro Barroso, com a única divergência de que, no meu entender, é legítima a votação por voto secreto para a escolha da Comissão.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Acompanha meu voto, salvo o item 13 do meu dispositivo. Acompanha a dissidência, salvo o item 13, em que ele acompanha o Relator.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

E anoto também que o Ministro Fachin se reserva o direito de, eventualmente, reformular o seu voto nessa questão ao final dos debates.

A Ministra Rosa Weber como vota?

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - Sr. Presidente, felizmente, nós vivemos num Estado Democrático de Direito, e do conceito de democracia é inseparável a ideia de responsabilidade. Por isso, sendo o *impeachment* um instrumento de apuração de responsabilidade, por corolário ele é um instrumento de aprimoramento da própria democracia. Essas palavras não são minhas, essas palavras são do Ministro Paulo Brossard, esse gaúcho que tanto honrou a nossa terra.

O Ministro Paulo Brossard, na sua obra *O Impeachment*, que o Ministro Sepúlveda Pertence, quando Presidente desta Casa, apresentou — uma publicação temática das decisões da Corte com relação ao *impeachment* —, apontou como a melhor obra na nossa literatura sobre o *impeachment*, essa monografia do Ministro



Paulo Brossard, ela, em seu preâmbulo e na parte final, traz uma inflexão que foi feita pelo Visconde do Uruguai — lembrada pelo Ministro Brossard no encerramento do seu preâmbulo — no tempo em que ainda se grafava o “é” do verbo “ser” com “h” e “e”. Em 1862, disse então o Visconde do Uruguai, conforme transcrito pelo Ministro Brossard: *“He preciso pensar, meditar, trabalhar seriamente para melhorarmos as nossas instituições e o Estado”*.

E eu faço este registro hoje, em que, em sede de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental, voltamos o nosso olhar, mais uma vez, para o rito do *impeachment*, eu faço esta homenagem ao Ministro Paulo Brossard, não pela envergadura... Embora não tenha sido meu professor, o Ministro Teori teve essa sorte. Eu não tive. No meu ano ele estava licenciado. Então eu o homenageio aqui não só pela pessoa dele, pela sua cultura e por toda colaboração que trouxe ao nosso País em tão diferentes frentes, mas pela atualidade das suas palavras, em especial nessa lembrança da reflexão do Visconde do Uruguai.

De qualquer sorte, Sr. Presidente, com relação ao que estamos enfrentando, eu tenho um voto escrito. Não é, em absoluto, alentado, como o belíssimo, profundo voto do eminente Relator, que eu não me canso de louvar, mas são as minhas observações e o meu sentimento e a minha reflexão sobre o tema. Eu requeiro a juntada desse voto escrito.

E, para facilitar — nós estamos às 16h30min —, eu digo a V.Exa. que, de toda a minha reflexão e ouvindo o estudo profundo do Ministro Fachin e também atenta às belas sustentações orais dos diferentes ângulos, traduzindo as diferentes visões de quem as proferiu, mas me levaram a refletir e foram úteis para a formação do meu convencimento, então, à luz de todos esses aspectos, eu resumo dizendo o seguinte, Sr. Presidente: acompanho quase na íntegra o voto do eminente Relator, mas acompanho na íntegra as breves, mas em dois pontos fundamentais, divergências do voto do Ministro Luís Roberto.

E basicamente, no que tange à nova arquitetura trazida ao processo de *impeachment* pela Constituição de 1988, distinguindo o juízo que é efetuado pela Câmara dos Deputados como um juízo preambular de mera admissibilidade, um juízo meramente autorizativo, que, em absoluto, a meu juízo, com todo o respeito



aos entendimentos contrários, não vincula o Senado Federal, na verdade, a Câmara abre a porta, ela permite o ingresso; ela não tem força para impor o ingresso.

Hoje o Senado é a Casa a quem cabe o processamento e o julgamento do *impeachment*, o que não se faz em duas instâncias. Não são dois processos. Então, nessa ótica, entendendo que a Câmara apenas autoriza a instauração, parece-me que esse é o ponto central porque vai ter reflexo imediato no rito a ser observado. Por isso digo que acompanho, nesse ponto central, a divergência aberta pelo Ministro Luís Roberto.

E outro ponto que, com todo o respeito também aos que entendem, com respeitabilíssimos argumentos, de forma contrária, eu entendo que o voto há de ser, em matéria de *impeachment*, aberto. A vida do Estado e a vida no Estado dos homens e das mulheres públicas, hão de se fazer na mais absoluta transparência. E, no caso, se a deliberação final há de ser um voto aberto por força da própria Constituição, com todo o respeito, a constituição da Comissão Especial, o que seria acessório, não pode deixar de seguir a sorte do principal, considerada a teleologia do próprio instituto, que há de se fazer à luz da sociedade, na mais absoluta transparência.

Então, renovando meus pedidos de vênias aos que compreendem de forma contrária, eu acompanho na íntegra...

Eu teria uma pequena divergência ao voto do Ministro Luís Roberto ainda quanto àqueles blocos parlamentares e partidos.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Ou à questão das candidaturas avulsas, em que há uma divergência...

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Não, não, está acompanhando nas candidaturas avulsas também.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Também?

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - Eu acompanho nas candidaturas...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Admitindo?

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - Eu teria uma pequena divergência, mas era uma filigrana, e acho que não devemos aqui nos dispersar com detalhes.



No que diz respeito a partidos e blocos parlamentares, eu entenderia que seriam os partidos e não os blocos, mas, enfim, não acho que mereça maior reflexão o tema. Então, em linhas gerais, eu acompanho na íntegra a divergência.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Se V.Exa. me permitir uma observação, ela pode parecer uma divergência menor, mas ela tem um profundo efeito prático.

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - Tem.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Se não se admitir a eleição por bloco, mas sim apenas por partido, exatamente nos termos do que determina a Lei do *Impeachment*, de 1950, pode haver, eventualmente, uma nova votação na Câmara, porque não se sabe, a votação não foi exclusivamente por partidos.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - O Ministro Luís Roberto Barroso, quanto a esse tema, reserva às Lideranças...

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - Aceitou os partidos.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu aceitei...

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - Aceitou o bloco?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu aceitei o bloco.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Aceitou o bloco, mesmo não tendo Líder?

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - A própria Constituição fala em blocos.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu penso que a Constituição, que é posterior, fala em partidos e blocos parlamentares.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Ou blocos.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Ou blocos. Portanto, eu acho que ela se agregou nesse particular à normatização anterior.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Desde que tenham uma indicação por Líder.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Desde que tenham...?

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Uma indicação por Líder.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Uma indicação por Líder o bloco tem que ter, exatamente.



17/12/2015



**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - O Líder do bloco?

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - E a proporcionalidade como fica?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - O que menos me preocupa...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Isso, Sr. Presidente, porque, se admitirmos que a escolha possa partir daquele que capitaneia o bloco, nós teremos, em segundo plano, a participação partidária, a proporcionalidade exigida pela Constituição.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - O que me levou a tratar esse assunto com certa irrelevância foi a mínima consequência prática que teria sobre a composição.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Ressaltou a Ministra.

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - É que, na verdade, como o art. 58, §1º, no final, refere também "*dos partidos ou dos blocos parlamentares*", o eminente Ministro Luís Roberto afastou a Lei nº 10.079 com relação a esse aspecto, onde era expressa, no sentido de que seria pelos partidos — a lei.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Mas, dentro do bloco, tem que haver proporcionalidade. Por isso é que me preocupei menos também.

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - Aí V.Exa. ficou atento à escolha ou eleição justamente pela...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - ...para a formação da Comissão Especial, a proporcionalidade para a formação, desde que observada a proporcionalidade.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Isso é fundamental.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Mas, de qualquer maneira, Sr. Presidente, está previsto na Constituição Federal. Vai-se acoirar de ilegal isso, se está previsto aqui? Diz a Constituição:

"Art. 58. ....

§ 1º - *Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível*" — tanto quanto possível —, "*a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares (...)*"



A vontade constitucional é claríssima aqui: "*ou dos blocos parlamentares*".

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - É porque, na verdade, a própria Constituição estabelece também a necessidade de lei nacional. Como a lei que nós temos é a 10.079, justamente a recepção ou não do diploma legal que está aqui sendo aqui apreciado, eu me inclinei no primeiro sentido. Mas, como eu digo, para mim não parece que... Posso até ser sensível, ficar sensível a alterar, mas, por ora, eu fico acompanhando na íntegra, até por uma necessidade, parece-me, de um exame, de uma solução mais coesa da Corte. Eu acompanho na íntegra a divergência aberta pelo...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Ministra, V.Exa. me permite? Eu pincelei, mas não houve reflexo no Plenário, a problemática do quórum para chegar-se ao recebimento da acusação e a consequência drástica que é o afastamento do exercício do mandato.

Cogitei aqui que não poderíamos, Sr. Presidente, potencializar o art. 47 da Constituição Federal, porque nós chegaríamos à seguinte conclusão, a partir do art. 47: exige-se para o funcionamento da Casa a maioria absoluta dos membros, mas se contenta, quanto à votação, quando não previsto um quórum especial especificamente na Carta da República, com a maioria simples.

Nós poderíamos ter, em tese, o afastamento da Presidente da República mediante 22 votos, o que para mim deixa o sistema sem fechar. Exige-se, para se ter a acusação, dois terços na Câmara; exige-se realmente, para se chegar à procedência da acusação, também dois terços, mas se placita, para o afastamento do exercício do mandato, uma votação que se contenta com 22 votos.

**(Não identificado)** - Nisso o Ministro Marco Aurélio tem razão.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Ministro Marco Aurélio, o assunto é delicado realmente. Eu me fixei aqui no meu voto num pilar: manter as regras que vigoraram em 1992. E a regra de 1992 foi a regra da maioria simples, que está, inclusive, naquele conjunto de proposições normativas aprovadas em sessão administrativa pelo Supremo.

Eu acho que o que nos liberta num caso polêmico como este é a vinculação aos precedentes e aos ritos já adotados. De modo que, embora não considere...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Embora o sistema seja o *civil law*.



**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - É, embora não me seja indiferente — considero relevante a observação do Ministro Marco Aurélio —, eu, não obstante isso, gostaria de manter as regras de 1992, que previam maioria simples nesse particular, sendo certo, Presidente, que, no regime anterior, a suspensão já se dava com a simples decisão da Câmara. Agora, agregou-se um componente a mais, que é a admissão da denúncia pelo Senado. Portanto, é um *plus* garantístico.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Vamos presumir o que normalmente ocorre, ou seja, a presença dos 81 Senadores.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Perdão. Aqui eu tenho uma observação, uma dupla observação.

O parecer do Ministério Público fala em maioria absoluta, e eu estou sendo informado pela assessoria de que, revendo as regras que foram adotadas durante o *impeachment* do Collor, estabeleceu-se maioria absoluta para o afastamento.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Maioria simples, não maioria... O 47 versa a maioria absoluta quanto ao quórum para o funcionamento, mas, posteriormente, contenta-se com a maioria simples para a deliberação. Aí eu não tenho presente — eu não participei do julgamento dos processos que envolveram o ex-Presidente Fernando Collor de Mello, muito embora não estivesse legalmente impedido —, eu não tenho presente o que se deliberou em 1992, se se deliberou pela necessidade da maioria absoluta para chegar-se ao afastamento ou da maioria simples.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - A maioria, Ministro Marco Aurélio, foi simples. Está no item 8, "b", das normativas aprovadas pelo Supremo: "*Se aprovado, por maioria simples de votos, reputar-se-á passível de deliberação a denúncia popular oferecida*". Portanto, é textual.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Eu acho que, no plano lógico, o Ministro Marco Aurélio suscitou questão muito importante.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - A questão é relevante, mas...

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Pela lógica... É preciso dois terços da Câmara, e, para afastar, maioria simples? Não combina, isso não combina.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu só sugeriria que nós prosseguíssemos na votação, até porque...





**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Esse tema pode até ficar superado conforme o resultado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Bem, mas fica, de certa maneira, já pré-apregoadado, porque esse é um tema relevantíssimo, em função do resultado da votação.

Então, a Ministra Rosa Weber adota o voto aberto integralmente. Bem, inicialmente, V.Exa. não aceitava os blocos, mas, agora... Por enquanto, mantém-se com a posição inicial? Pois não.

E também com relação ao papel do Senado, V.Exa. acompanha integralmente o posicionamento do...

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - Eu acompanho a divergência, integralmente, do Ministro.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não, o.k. Está anotado.

Ministro Luiz Fux, como vota?

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Sr. Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados e estudantes presentes, eu não me sentiria confortável se não iniciasse este voto por um sincero e profundo elogio à atuação do Ministro Edson Fachin. Nós temos que considerar que S.Exa., num espaço diminuto de tempo, produziu um voto de duzentas laudas que não tem nem apresenta nenhuma incoerência intrínseca, apenas, digamos assim, certa divergência em relação a alguns pontos.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Foram cem páginas.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Como?

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Foram cem páginas.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Cem páginas, frente e verso, são duzentas. Eu li.

Enfim, de qualquer maneira, foi extenso, foi um voto profundo, foi um voto memorável, foi um trabalho — de quem está ingressando na Corte há pouco tempo — realmente expressivo. Já era de se esperar, exatamente por força dos antecedentes de S.Exa. na vida acadêmica, que eu tive a oportunidade de acompanhar e presenciar em vários encontros.



17/12/2015



Sr. Presidente, várias abordagens aqui já foram efetuadas sob o ângulo constitucional. Quer dizer, nós iremos aqui, talvez, repetir algumas teses que foram sustentadas, algumas até já adiantadas com a erudição tradicional do nosso decano.

No primeiro momento em que esta questão se colocou e que o Ministro Fachin foi instado a decidir liminarmente através de uma tutela de urgência, o que se criticava no meio acadêmico, abstratamente, sem conhecimento de causa, é que o Supremo Tribunal Federal agiria como legislador positivo e estabeleceria um rito a *latere* da Lei 1.079 e da Constituição Federal, como se fosse essa efetivamente a nossa pretensão. Mas, na verdade, o Supremo Tribunal Federal, até mesmo no voto, principalmente no voto do Ministro Fachin, adstringiu-se à Constituição Federal, à Lei 1.079, ao Regimento Interno da Casa e à jurisprudência. E, hoje, pela força que a lei confere à jurisprudência, não se pode mais sustentar que a jurisprudência não seja fonte formal do Direito. A jurisprudência hoje é fonte formal do Direito. Ela serve para julgamentos, ela serve para inadmissão de ações *ab initio*, serve para julgamentos pelo relator, como porta-voz do colegiado, de sorte que aqui não se inovou em absolutamente nada.

E, partindo dessas conclusões que também foram utilizadas pelo Ministro Edson Fachin, nós temos aqui premissas constitucionais e premissas de natureza processual. As premissas constitucionais já foram até aqui muito bem exploradas por todos, que é esse limite da jurisdição constitucional *versus* política. E o Ministro Fachin, em todo o seu voto, destacou que nesse confronto inerente ao moderno constitucionalismo prevalece a deferência ao Legislativo no Estado Democrático de Direito. Essa é a regra. E, por isso, o voto de S.Exa. não tem absolutamente nenhuma incongruência.

Nada obstante, é natural do colegiado que haja divergência aqui e ali, um pedido múltiplo, uma acumulação de pedidos enorme. De sorte que realmente são vários os itens que suscitaram aqui. Até se nós levarmos em consideração o número de pedidos, o voto do Ministro Fachin e o número de divergências, nós vamos ver que essas divergências podem ser expressivas qualitativamente, mas foram diminutas. Quatro divergências de inúmeros pedidos.

Pois bem. A segunda premissa para mim talvez seja a mais importante, porque são as premissas de caráter processual. Nós estamos diante de um



processo constitucional, nós não estamos julgando a natureza da infração, nós não estamos julgando quais foram os atos praticados. Nós estamos julgando processo e procedimento.

E eu diria mais, Sr. Presidente: não obstante se aduza crime de responsabilidade, na verdade, não se pode aplicar analogicamente o Código de Processo Penal. Esses crimes de responsabilidade só têm o nome de responsabilidade, mas não têm nenhuma sanção penal, porque crimes não são. São infrações político-administrativas. Então, o processo civil se aplica para lides não penais, que é o caso específico.

Aqui se menciona, por exemplo, ação de improbidade. Ação de improbidade é um misto de todas estas vertentes: administrativa, política e penal. Mas o que se aplica subsidiariamente? O Processo Civil. Aqui não se aplica, subsidiariamente, no meu modo de ver, com a devida vênia, o Código de Processo Penal. Aplicar-se-ia, sim, o Código de Processo Civil.

Com relação às premissas do processo constitucional, sobressaem-se neste caso específico duas regras de eminência máxima na Constituição, que são a regra do devido processo legal e da segurança jurídica.

Sob o primeiro aspecto, do devido processo legal, o Ministro Fachin nos deixou pedra sobre pedra no tocante a perpassar todos os procedimentos pela cláusula do devido processo legal.

Entretanto, no âmbito da segurança jurídica, eu tenho efetivamente algumas observações, porque o voto do Ministro Fachin realmente é um voto que arrebatou as consciências. Mas sucede que há um aspecto importantíssimo que nós não podemos olvidar: depois de 1988, depois da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de julgar um caso semelhante a este, fixou a sua jurisprudência e também, sem inovar no ordenamento, estabeleceu um rito procedimental. E aqui, sob o ângulo da segurança jurídica, o Direito brasileiro é muito apegado a essa cláusula pétrea. Porque nós temos no Direito Material, em retroatividade das leis, a prescrição, a decadência; no Processo Civil, temos a coisa julgada.

Então, já iniciado um primeiro aspecto da segurança jurídica, que, no meu modo de ver, verifica-se no caso em foco, veja V.Exa. o seguinte: já iniciado o



processo, sugere-se um novo rito. Só esse fato já viola a segurança jurídica. Por quê? Porque o rito fixado pela Corte Suprema, à luz da Constituição de 1988, já fora estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal. Então, vai-se modificar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal num caso específico? Modificar daqui para a frente! Modular os efeitos, esperar terminar este mandato. E vai para o mandato seguinte, se formos modificar. Mas, na verdade, sob o ângulo processual, seria uma violência à segurança jurídica se nós modificássemos o rito adotado pela jurisprudência do Supremo num caso ocorrente depois da Constituição de 1988. Qual é a diferença? Efetivamente, é o *impeachment* de 1992 e uma pretensão de *impeachment* formulada agora.

Por outro lado, hodiernamente, não se admite mais essa mudança *ex abrupto* da jurisprudência. Há, na exposição de motivos do novel Código, que ontem foi reajustado para se adaptar às necessidades dos custos operacionais do Supremo Tribunal Federal, uma afirmação muito interessante de Bentham: nenhum cidadão e, *a fortiori*, nenhum agente político pode ser tratado como um cão que só sabe que aquilo é proibido quando um taco de beisebol lhe toca o focinho. E é mais ou menos o que se pretende. Eventualmente, aprovar um procedimento completamente diferente daquele que fora instituído — repito — depois da Constituição de 1988.

Então, o procedimento — e mais: o procedimento traçado naquela oportunidade, em 1992 — fora antecedido de um mandado de segurança com votos que compõem o acórdão de 240 laudas, votos que eu tive o prazer de verificar, as lições ali expostas, das quais se sobressaem as do nosso decano, que, efetivamente, é o remanescente daquela oportunidade. Não é verdade?

Acho que V.Exa. é o único remanescente do julgamento aquela oportunidade.

Portanto, Sr. Presidente, sob esse ângulo, eu entendo que seria uma gravíssima violação à segurança jurídica se nós, neste momento, tratássemos este caso de *impeachment* diferentemente daquele caso que ocorreu depois da Constituição Federal de 1988.

Num segundo plano, Sr. Presidente, também da segurança jurídica... Porque a segurança jurídica, por exemplo, pressupõe motivação. Ela pressupõe exposição clara das manifestações de vontade, porque o Direito é um mundo de manifestações de vontade. Pois bem. Mistério, segredo e democracia não combinam.



Absolutamente não combinam! E não é por isso que a própria Constituição Federal dispõe que não bastam só as suas regras, que o que importa são as suas normas. E há o princípio da publicidade, que é um princípio caríssimo à Constituição da República Federativa do Brasil.

Ontem eu muito me impressionei com o belíssimo voto do Ministro Fachin, com relação àquela intangibilidade da liberdade de consciência. Mas, efetivamente, se nós formos verificar, em não havendo nenhuma regra constitucional nesse sentido, há de prevalecer a principiologia da Constituição Federal, que privilegia a publicidade. E vejam que contradisse Têmis: o voto é secreto para formar Comissão, mas, na hora de votar, todo mundo tem que mostrar o rosto, a votação é ostensiva e nominal. Isso não tem coerência.

E, nesse particular...

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Ministro Fux, só para acrescentar algo ao raciocínio: nós deveríamos, nesta linha, rever as eleições que fazemos no tribunal. Nós fazemos eleições aqui para direção, fazemos também eleição para o TSE e talvez estejamos na Corte Constitucional cometendo inconstitucionalidades.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - É porque nesse caso específico... Quer dizer, o Direito tem que ser interpretado de alguma maneira, à luz do pano de fundo.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Quando é o nosso caso, a gente diferencia?

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Não sei, mas eu não costumo ver aqui no nosso caso nenhum Ministro dar cabeçada no outro. Nunca vi numa eleição...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - E aqui há uma regra não escrita de que o mais antigo é sempre eleito. É um segredo de polichinelo, não é?

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Há coisas... Por exemplo, se nós estamos diante de um ambiente objetivamente estável, *pacta sunt servanda*; se as coisas não estão andando como estavam, *rebus sic stantibus*. Então, essas regras são estabelecidas num ambiente de normalidade. Não vamos comparar essa eleição do Presidente do Supremo com aquela eleição que foi melhor do que o último UFC, em que o nosso brasileiro José Aldo perdeu, que foi o mais animado.



17/12/2015



Pois bem, Sr. Presidente. Então eu não verifico... E trago aqui — e vou fazer a juntada do voto — uma série de passagens doutrinárias no sentido de que deve haver essa publicidade. E aqui, também me valendo das razões sustentadas nos brilhantes votos que foram aqui proferidos, notadamente, nesse particular, aderindo às razões do Ministro Barroso, efetivamente essa transparência, esse voto aberto foi respeitado, repito, no processo de mesma natureza que este que foi instaurado após a Constituição de 1988. Então, é uma questão de segurança jurídica a preservação de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Nessa linha, eu também, sem mais delongas, vou aderir à proposta do Ministro Barroso quanto à candidatura avulsa e também em relação à possibilidade de indicação por blocos parlamentares, porque o art. 58 da Constituição Federal... Nós não falamos em Regimento, nós estamos falando em Constituição Federal:

*“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento (...).*

*§ 1º Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou” — há uma equivalência — “dos blocos parlamentares (...).”*

Então, há aqui uma constitucionalização da utilização de blocos parlamentares para a criação dessas Comissões.

Eu, por fim, Sr. Presidente, entendo que de alguma maneira — de alguma maneira — nós devemos manter o rito do Presidente Collor, mas isso para efeito de segurança jurídica, para não alterar para menos, para não retirarmos garantias já definidas. Mas o afastamento por maioria simples, hoje, realmente ressoa ilógico e contraditório, tendo em vista o quórum da Câmara, de dois terços, para autorizar o processo.

De sorte que eu vou, neste primeiro momento, acompanhar integralmente a divergência. Tenho a impressão de que estou acompanhando integralmente a divergência aberta pelo Ministro Luís Roberto Barroso, com a devida vênias do Ministro Fachin. Mas eu entendo que as vênias não são aquelas vênias que nós



fazemos aos advogados para depois negar o *habeas corpus*. São as vênias sinceras de um colega que nutre por V.Exa. talvez o elemento humano mais importante numa relação profissional, que é a admiração. Tenho certeza de que expressei a minha admiração em relação ao seu voto.

Mas, então, eu vou me reservar, neste primeiro momento, a integralmente acompanhar essa divergência.

Apenas quero dizer, Sr. Presidente, que eu não estou me comprometendo com essa tese, mas eu verifico, por exemplo, que nós teríamos aqui pelo menos uma grande incongruência. Quer dizer, a Câmara, por dois terços, autoriza, e aí o Senado é obrigado a instaurar o processo. E, após ser instaurado o processo, afasta-se a Presidente, o que significa dizer, por via reflexa, que quem afasta o Presidente é a Câmara dos Deputados. Porque qual seria a alternativa do Senado?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Não, Ministro. O Senado pode...

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Não, eu estou fazendo um argumento!

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Ah, entendi, contrário.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Contrário! Por favor! (*Risos.*)

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - *A contrario sensu*!

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - *A contrario sensu*. Está certo. Mas não há problema. Quem discordar *a contrario sensu*... Isso me faz lembrar que havia uma câmara tão divergente num determinado tribunal, o qual eu não vou citar, que havia divergência até em voto de pesar, que não é o nosso caso aqui. (*Risos.*)

Desta sorte, Sr. Presidente, eu, com essa intervenção...

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - Ou de "apesar"? (*Risos.*)

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Também.

Desta sorte, Sr. Presidente, com essas pequenas digressões — e eu vou fazer uma juntada por escrito —, mais uma vez elogiando o voto do Ministro Fachin — e não preciso nem pedir vênias, pois o voto é brilhantíssimo —, eu vou, nesses quatro pontos, acompanhar a divergência.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Agradeço a V.Exa.

Como é o voto do eminente Ministro Dias Toffoli?



**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Sr. Presidente, também eu cumprimento o eminente Relator pelo voto extremamente equilibrado, fundamentado, responsável e numa perspectiva minimalista da nossa atuação diante dos outros Poderes, mais especificamente, no caso, em relação ao Congresso Nacional.

E não faço um elogio para divergir. O elogio para divergir eu vou fazer ao Ministro Luís Roberto Barroso, que trouxe, também de uma maneira muito objetiva, os principais pontos e pautou a discussão da divergência, facilitando o trabalho de todos nós na metodologia do voto. Embora tenha um alentado voto por escrito, que S.Exa. disse que fará juntar com os pormenores dos seus argumentos, S.Exa. nos trouxe, também de maneira muito fundamentada, de maneira bastante objetiva, clara e didática, os pontos específicos em que está a divergir do Relator.

Também os votos que lhe seguiram foram fundamentados com grande propriedade, assim como os debates que ocorreram ao longo dos votos até aqui proferidos. Eu não posso deixar de dizer que esta é uma tarde em que muito nos orgulha estar integrando esta Casa e esta Corte com um debate tão aprofundado, tão importante, feito de uma maneira objetiva.

Não poderia também deixar de cumprimentar, Sr. Presidente, embora não estivesse aqui no início da sessão... Eu estava no meu gabinete da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, despachando, mas despachando com a *TV Justiça* ligada e com o som alto para ouvir desde o relatório do eminente Ministro Fachin até as sustentações orais, que se iniciaram com o Dr. Cláudio, pelo partido autor da ADPF, e terminaram com o eminente Procurador-Geral da República, o Dr. Janot, passando por tantas brilhantes sustentações, como a do Ministro Adams, da AGU, aqui presente, e de Miro Teixeira, que fez referência a mim, denunciando que eu não estava aqui.

Miro, eu estava ouvindo V.Exa., que não está aqui agora também. (*Risos.*) Estava ouvindo do meu gabinete no Tribunal Superior Eleitoral quando V.Exa. fez sua sustentação — e o fez de forma eloquente, como sempre.

É muito bonito ouvir na tribuna o Miro Teixeira. É uma pena que o fato de S.Exa. estar no Congresso Nacional o afaste da advocacia, porque é um brilhante profissional — afasta-o do ponto de vista da rotina do dia a dia.





Mas foram várias e belas as sustentações — cumprimento-os por elas — bastante esclarecedoras e bastante oportunas.

Sr. Presidente, eminentes colegas, eu desde logo, então, justifico que, pelos fundamentos trazidos no brilhante voto a que eu adiro, do Ministro Luiz Edson Fachin, eu estou a acompanhar S.Exa. *in totum*.

Vou fazer um apanhado em relação aos pontos objetivos de três questões de que diverge o Ministro Barroso e que, dentre as outras divergências... Porque as outras divergências são consequências dessas, na questão do rito. Então, eu vou, inicialmente, fazer uma rápida abordagem. Não tenho voto por escrito, não farei juntada de voto por escrito. Então, terei que ler aqui alguns dispositivos legais para, desde logo, estar com o voto registrado.

Quanto ao item “g”, em que o Ministro Barroso diverge do voto do Ministro Fachin, no que já foi acompanhado pelos demais colegas que se seguiram, quanto ao papel do Senado da República e a questão relativa ao recebimento da denúncia de *impeachment*, que ocorre após a sua autorização pelo Senado, Sr. Presidente, vamos inicialmente ao dispositivo do art. 52. Inicialmente, ao art. 51:

*“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:*

*I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;”*

Então, autorizar, por dois terços, o processo. Ela já autoriza o processo. Tecnicamente, até o recebimento da denúncia não existe o processo. Tecnicamente falando, até o recebimento da denúncia não existe o processo.

Vou à gramática e à literalidade do dispositivo e, daí, iniciar os fundamentos do meu voto, porque eu acompanho o Ministro Fachin. Se autoriza o processo, é porque o processo já existe, passa a existir com a deliberação da Câmara dos Deputados por dois terços.

Por sua vez, o art. 52:

*“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I - processar e julgar (...);”*



Não é analisar a instauração ou o recebimento de uma denúncia, é processar. Ele processa o quê? O que já existe. Porque vejam: no inciso I do art. 51 já se fala em processar, já se fala que processo existe.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Eminente, a Constituição diz a mesma coisa quando fala do Supremo, ela diz "processar e julgar".

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Mas eu vou chegar lá. Eu vou, ao longo do voto que eu estou construindo, *ad hoc*, eu vou chegar e poderei responder. Obviamente que V.Exa. poderá discordar, como estou a discordar agora do voto de V.Exa., mas — quem sabe? — poderá refletir e refluir. Por isso estamos no colegiado...

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - ... construindo a deliberação. Sem dúvida.  
*(Risos.)*

Pois bem. Então, o art. 52, inciso I, já fala que a competência privativa do Senado é processar e julgar. Ou seja, ele processa aquilo que já existe, um processo. E só se pode falar em processo depois do recebimento de denúncia. Então, esse "autorizar" da Câmara, para mim, tem um significado muito maior do que aquele que a divergência apresentou.

Por outro lado — e nós vamos adiante, ao artigo que fala do Presidente da República —, o art. 86 diz:

*"Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento (...)."*

Vejam, é vertical!

*"Art. 86. Admitida a acusação (...) será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade."*

*§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: (...)."*



Então, o *caput* fala das consequências. Já foi recebida a denúncia — é vernáculo —, já foi admitida a acusação. Ou seja, denúncia já recebida por dois terços da Câmara, será ele submetido a julgamento. É vertical.

O § 1º trata de outro assunto. É a suspensão das funções. E o inciso I diz que o Presidente ficará suspenso de suas funções nas infrações penais comuns — e aqui está a condicionante —, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal.

O inciso II diz: “*Nos crimes de responsabilidade, após a instauração*” — aqui não há condicionante; conjugado com o *caput*, que diz que será submetido a julgamento, o inciso II do § 1º já diz que será instaurado — “*do processo pelo Senado Federal*”. Por que, no caso do Supremo — nos debates eu já adiantei esta posição —, é condicional o afastamento ao recebimento da denúncia por esta Casa. Porque de processo não se pode falar ainda, porque tecnicamente não é o Poder Legislativo que analisa crimes comuns, e sim o Poder Judiciário.

O que o Senado faz e o que se faz na Câmara é um juízo político que autoriza o processo pelo Supremo Tribunal Federal, no caso de crime comum. E esta Casa vai analisar os aspectos técnicos, jurídicos, e não políticos; se cabe ou não o recebimento, tecnicamente, daquela denúncia.

No inciso II, não há condicionante nenhuma. Ele será afastado após a instauração do processo. É óbvio que tem que haver a instauração do processo no Senado da República. É óbvio que tem que haver a instauração do processo no Senado da República, admitida — como diz o 86, ou autorizada, como diz o 51 — a acusação por dois terços dos Deputados Federais. Será submetido a julgamento, diz o *caput* do 86. E o inciso II do § 1º, que será afastado após a instauração do processo.

Não há aqui nenhuma necessidade de algo além do trâmite documental, que será encaminhado por mensagem da Câmara dos Deputados para o Senado Federal, de que aquela acusação foi admitida. O Senado, recebendo, vai instaurar, na sua forma legal, o procedimento. Ao instaurar esse procedimento, vai comunicar à Presidência da República o afastamento. Não há que se ter uma nova votação nesse momento.



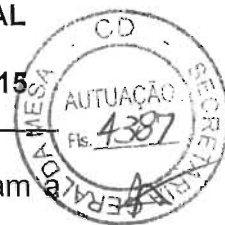
Outro fundamento, além do que está tecnicamente no papel da Constituição, é da ordem natural das coisas. E por que a Constituição assim dispõe? Porque a Câmara dos Deputados é a Casa que representa a soberania popular. Ela é formada pelo voto popular proporcional e representa a Nação brasileira, representa o povo brasileiro. O Senado Federal, de outra banda, representa os Estados. Os Senadores são eleitos não pelo sistema proporcional, mas, sim, pelo sistema majoritário, porque ele não tem necessidade de representar o povo na forma proporcional. Ele representa os entes da Federação. O Senado Federal tem outra forma de eleição. Ele tem outra razão de ser, outra razão de existir.

A soberania popular é representada na Câmara dos Deputados por dois terços de seus membros, pela maioria qualificada — que não é pequena — de dois terços de seus membros. É mais do que reformar a Constituição. A reforma da Constituição exige três quintos. Se a soberania popular representada na Câmara dos Deputados pelo voto de dois terços de seus integrantes diz que estão autorizados o processo e o julgamento do processo de *impeachment*, eu entendo que realmente, a partir daí, com a instauração desse processo, que não tem necessidade de uma deliberação prévia do Senado, estará afastado da Presidência da República o acusado. O significado do Senado é representar a Federação e a responsabilidade que tem aquela Casa perante a unidade nacional. Mas aqui o afastamento é delegado à soberania popular.

Se um Presidente da República não consegue ter 171 Deputados em seu apoio, entre 513, realmente fica muito difícil a governabilidade. Daí, naturalmente, o afastamento.

Então, eu insisto: na literalidade dos dispositivos está claro que não cabe ao Senado analisar, seja por maioria qualificada, seja por maioria absoluta, seja por maioria simples, se aquela acusação admitida será ou não processada. É vertical a Constituição. Ela determina o processamento. É óbvio que pode, ao processar, depois arquivar ou julgar improcedente etc. Mas isso faz parte do juízo político daquela Casa. Mas tem que instaurar. E, no momento em que se instaura, afasta-se aquele que está sendo acusado.

Por isso, com esses fundamentos, agregando esses fundamentos, que já estão também colocados no voto do Relator, mas que, diante dos debates, eu



necessitava justificar, peço vênia — e há divergência — aos que acompanharam a fundamentada divergência, também fundamentada divergência, para acompanhar o Relator no ponto.

Quanto à forma de votação, se voto aberto ou voto secreto, não há dúvida de que é voto, porque a Lei nº 1.079, de 1950, impõe o voto. A Comissão será eleita. Então, aqui não se discute se há ou não votação. Votação há. Isso é consenso entre todos nós. Eu estou dizendo e destacando isso porque eu vou chegar, depois, à candidatura avulsa também, o terceiro ponto que eu destaco.

Então, trata-se de votação para formar Comissão Especial na Câmara dos Deputados. Ora, a Lei nº 1.079 diz que a Comissão será eleita. E o que diz o Regimento Interno sobre eleições? Diz que, nas eleições para a Mesa e para as Comissões, o voto será secreto.

Onde, na Constituição, com que fundamento na Constituição nós podemos dizer que as votações eletivas da Câmara dos Deputados têm que ser abertas? Não consigo encontrar, com a devida vênia aos fundamentados argumentos dos colegas, fundamento para dizer que o voto tem que ser aberto. Pelo contrário. O que temos é que a regra é nos temas deliberativos, de deliberação: *“É a favor do projeto de lei? Sim, não, abstenção.”* Isso é aberto. Matérias deliberativas. Mas não se trata de deliberação. A deliberação de admitir a acusação ou não será evidentemente aberta.

Depois, no Senado Federal, julga-se procedente, improcedente ou se arquiva a acusação. Essa também será aberta. Mas a eleição das Comissões dá-se na forma regimental. Isso é um tema *interna corporis* das Casas Legislativas. Não compete, numa visão minimalista de interferência, a nós aqui gozarmos a possibilidade de a Câmara dispor, já que a Constituição não disse que ele tem que ser aberto ou fechado, que as eleições lá podem ser abertas. As deliberações, aí sim, penso que nós poderíamos. E, de regra, já são totalmente abertas. Mas não se trata de deliberação.

Desculpe-me a reiteração. Por isso também, no ponto, eu destaco que andou bem o eminente Relator pedindo vênia aos votos divergentes da sua posição.

Por último, o terceiro destaque que eu faço é quanto às candidaturas avulsas. Com o perdão... Há aqui eminentes Parlamentares assistindo. Temos aqui os Deputados Henrique Fontana, Wadih Damous; temos, de Pernambuco, o



Deputado... O nome agora me fugiu... Bruno Araújo. Cada qual num posicionamento diferente, tenho certeza. Apesar de aqui nós estarmos tratando...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Pelo Rio de Janeiro, V.Exa. não se refere a alguém?

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Do Rio de Janeiro?

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Na ponta à direita.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Não estou vendo daqui. Ah, sim! Alessandro Molon, ali na ponta, à direita. Eu estava de costas para S.Exa.

Talvez estejam outros aí. Desculpem-me se eu não fiz referência.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Não é a ponta à direita, é a esquerda de quem olha. *(Risos.)*

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Mas os eminentes Deputados que estão presentes, mesmo com posições diferentes quanto àquilo que estamos a deliberar aqui, obviamente com entendimentos diferentes...

E, Ministro Gilmar, embora se trate de uma matéria de Direito abstrato, ela só está colocada aqui por um caso concreto. Vamos e venhamos, existe um caso. E não foi só esse caso. Foram distribuídas várias ações, numa tentativa de se...

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Escolher o Relator, não é?

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - ...estabelecer aí uma situação de *alia* em relação a tal ou qual consequência.

Pois bem. O que não existe aqui, porque estamos aqui a deliberar colegiadamente, aqui funcionamos colegiadamente... Não há Ministro que possa ser escolhido para isso ou para aquilo.

Pois bem. Os eminentes Deputados aqui presentes sabem muito bem que a candidatura avulsa é da cultura daquela Casa. Não há como negar. Deputado Henrique, Deputado Wadih, Deputado Molon, Deputado Bruno Araújo, não há como negar. Para todas as eleições. Para a composição de Mesa diretiva, de Comissões. Se forem eletivas, são passíveis de ter candidatos avulsos, que internamente em seu partido vão disputar com outros do mesmo partido, muitas vezes. E às vezes ganham, como eu citei aqui Inocêncio Oliveira, que ganhou por diversas vezes, no seu partido, do candidato oficial do partido, que era apresentado para disputar.



Nós vamos entrar nesse tema estritamente *interna corporis*? Com a devida vênia, pelo menos neste caso aqui, das candidaturas avulsas, vamos respeitar a tradição da Casa Legislativa.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Ministro Toffoli, posso só fazer uma observação, porque eu acho que é relevante o que V.Exa. está suscitando?

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Sim, sim.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Quer dizer, eu acho que essa disputa com candidaturas alternativas deve ser intrapartidária, e não levada ao plenário.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Mas eu estou dizendo exatamente...

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Quando se trate de órgão dirigente do plenário, não teria dúvida.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - É por isso que eu estou dizendo que é da tradição da Casa. É da tradição da Casa.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Portanto, não é uma visão autoritária. Eu acho que deve e pode haver disputa. Só acho que a disputa dentro do partido não pode ser arbitrada pelo Plenário. É só uma observação.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Onde, na Constituição, que ela é proibida? É a pergunta que eu faço, Ministro Barroso: onde, na Constituição, ela está proibida? Eu entendo que nós podemos glosar uma Comissão formada por um único partido. Num Congresso que tem 26 partidos hoje — que integram a Câmara dos Deputados são 26 partidos —, se houver uma Comissão formada só pelo partido A, todos os integrantes, e vier um mandado de segurança para cá, nós temos exatamente o 58, § 1º, que diz que se tem que respeitar a proporcionalidade na formação das Comissões. Aí nós podemos glosar. E a jurisprudência nossa é nesse sentido.

Agora, já foi trazida aqui a eleição de Luís Eduardo Magalhães, em 1995, em mandado de segurança. E esta Corte já disse que a única coisa que pode ser glosada aqui é a proporcionalidade; candidatura avulsa, não.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Não, mas a minha posição...

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Candidatura avulsa *interna corporis*. E já existe jurisprudência da Corte nesse sentido.



**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu já entendi. A minha posição é o representante do partido A tem que ser escolhido em disputa interna, dentro do partido A, e não escolhido heteronomamente, de fora para dentro, pelo Plenário. Essa é a minha posição.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Aí a gente vai estar descumprindo a lei. A lei fala em eleição.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - A Constituição delega ao Regimento.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - A eleição é livre. O que a Constituição amarra é a proporcionalidade da representação partidária.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Supervenientemente à lei, a Constituição delegou ao Regimento Interno. A lei é de 50, o Regimento Interno é recente. E a lei fala em eleição, a meu ver no sentido de escolhida, e não por votação.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Ah, bom! Se começarmos a qualificar o sentido das palavras... Fala de eleição.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - É o primeiro sentido, no Dicionário *Aurélio*, da palavra "eleita".

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Ah! O Dicionário *Aurélio* agora é dicionário jurídico. Bom...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - É que também a Constituição se refere à proporcionalidade.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - É claro.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Se potencializarmos a sua eleição, a proporcionalidade pode ficar em segundo plano.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Não, mas aquela Casa trabalha por equilíbrio.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Quando o sujeito apresenta a sua eleita, não quer dizer que ela foi escolhida em votação, entendeu? Eleita é no sentido de escolhida.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Chega a ser engraçado falar em eleição a partir da indicação do partido. Que eleição é essa?





**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Não, a eleição é intrapartidária. É essa a minha posição.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Então, devia ter sido esclarecido.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - É uma conciliação de valores, no caso, para se chegar a um resultado, tanto quanto possível, e à expressão da Carta que atenda à proporcionalidade...

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Nós estamos interferindo em matéria *interna corporis* sem fundamento na Constituição. Nós temos o direito constitucional de, como guardião da Constituição, analisarmos se a Comissão foi composta proporcionalmente ou não entre os partidos, porque, se elegeram todos de um único partido ou se elegeram de vários partidos, mas de maneira desproporcional, aquele que se sentir atingido ou ofendido virá aqui a esta Casa, e nós recolocaremos as questões no sentido da defesa do que está no art. 58, § 1º, que é a proporcionalidade. Mas dizer se pode ou não pode haver candidatura avulsa, se as indicações têm que ser do Líder partidário ou do Presidente de partido, isso não são matérias que tenham base constitucional. E nós estamos aqui em uma arguição de descumprimento de preceito constitucional, de preceito fundamental. Que preceito fundamental é este que nos dá ensejo a glosar candidaturas avulsas internas no Congresso Nacional?

Eu gostaria de ver que Deputado teria coragem de vir à tribuna defender que não cabe candidatura avulsa, ou que ela não seja da tradição da Casa, ou que ela não seja da cultura da Casa. Ela é da cultura da Casa.

Nós estamos interferindo em uma posição absolutamente *interna corporis* da Câmara dos Deputados. Eu não dou esse passo. Eu respeito as atividades e as competências *interna corporis* de todos os Poderes. Procuro respeitar e respeito. Nós deliberarmos aqui que não pode haver um Deputado... Nós estamos tolhendo! Nós estamos tolhendo a representação popular, nós estamos tolhendo a soberania popular, Ministro Gilmar, a mais não poder, porque qualquer um dos 513 Deputados pode ser candidato. O que a Constituição determina é que tem que ser respeitada, nas composições de Comissões, a proporcionalidade. Nós estamos tirando de um Deputado o poder legítimo de se colocar aos seus pares como candidato em uma



eleição interna. E a Lei nº 1.079 fala que é eleição. Então vai haver Deputado de primeira classe e Deputado de segunda classe. Não há essa possibilidade.

Aliás, foi para não haver Deputado de primeira classe e de segunda classe que este Supremo Tribunal Federal acabou com a cláusula de barreira.

Isso é muito grave, Sr. Presidente. V.Exa. é um Presidente de Poder. É muito grave. Nós estamos interferindo na liberdade de qualquer um dos Deputados de se apresentar como candidato a essa Comissão.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Olha, Ministro Toffoli...

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Eu reitero: isso é de uma gravidade imensa, é de uma gravidade imensa. É uma interferência no outro Poder, a mais não poder. É a minha ótica, com a devida vênua.

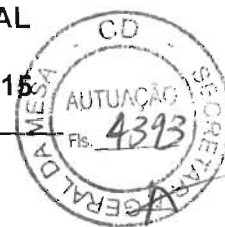
**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

Ministro Toffoli, apenas para raciocinar — e sem querer interferir no brilhante e veemente raciocínio de V.Exa. —, nós todos sabemos que a democracia representativa se faz por meio de partidos. Então, as candidaturas avulsas, de certa maneira, têm uma ligação com partido.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Mas tem que respeitar a proporcionalidade.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Não é possível que um marciano saia de Marte, caia no meio do Plenário da Câmara e do Senado e se candidate. Tem que haver um mínimo de consenso, de escolha por parte de partido, uma escolha formal ou informal. Não há uma escolha fora do âmbito partidário, uma candidatura fora do âmbito partidário, porque, senão, nós podemos admitir também candidaturas avulsas para a Câmara, para o Senado, para o Executivo, etc. Esse é um aspecto.

Outro aspecto — e sem querer ainda me definir em um ou em outro sentido — é o seguinte: não é a primeira vez que o Supremo Tribunal Federal interfere nessa lógica interna dos partidos. Ele, por exemplo, definiu a questão de fidelidade partidária. Quer dizer, a partir da própria sistemática que decorre da Constituição, da principiologia da Constituição que rege a democracia representativa e que estabelece que o mandato pertence ao partido, e não à pessoa é que se tirou essa conclusão.



Apenas para refletir, Ministro Fachin.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Presidente, V.Exa., na semana passada, na sessão administrativa, que é pública também — só não é transmitida pela televisão e pela rádio, mas é pública —, fez uma enfática defesa da democracia no Poder Judiciário, no debate da eleição dos órgãos diretivos dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, para se permitir, na discussão do anteprojeto da Lei Orgânica da Magistratura, que os magistrados de primeiro grau votem também, formem uma lista tríplice.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Mas de forma regrada. Quer dizer, na verdade, o que eu defendi foi uma certa ordem. Nós estamos numa democracia, tem que haver uma ordem.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Então, a democracia vai servir para o Poder Judiciário, internamente, mas não dentro da Casa da soberania popular que é o Congresso Nacional e, no caso, aquela Casa que representa a soberania do povo, que é a Câmara dos Deputados? Não me parece coerente, desculpe-me, o posicionamento que V.Exa. teve na discussão da Lei Orgânica da Magistratura, na semana passada.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Não, perdão, aí não me cobre coerência porque eu fui extremamente coerente. Eu acho que uma democracia implica ordem. A proposição que eu oferei ao Plenário administrativo foi aprovada no sentido de que todos os juízes, sejam de primeiro grau, sejam de segundo grau, exceto aqueles que não tenham sido vitaliciados, elegem uma lista tríplice. Portanto, há um certo ordenamento, há uma certa lógica no processo. Não é alguém que vai se candidatar de forma avulsa e vai se credenciar ao ser eleito pelo Plenário dos tribunais.

Mas enfim, Ministro, eu respeito.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Sr. Presidente, eu vou importuná-lo...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Inclusive eu assinalo que V.Exa. tem uma experiência pessoal no Congresso Nacional que deve ser respeitada. Eu respeito. V.Exa. não só tem um forte embasamento teórico, mas também tem uma experiência prática. Eu acho que isso tem que ser considerado pelos eminentes pares.



17/12/2015



**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Mas, Sr. Presidente, eu vou concluir com veemência. Em relação aos outros dois temas, realmente são temas que estão colocados etc. Há fundamentos que justificam os votos proferidos, mas, nessa questão da candidatura avulsa, sinceramente, eu vou usar uma expressão: se a Corte deliberar que não pode candidatura avulsa, a Corte estará se equivocando e estará interferindo em matéria *interna corporis* de outro Poder. Registro isso.

Em conclusão do meu voto, eu subscrevo totalmente o voto proferido pelo Ministro Luiz Edson Fachin. Eu divirjo de todas as divergências, na medida em que só acompanho integralmente o Ministro Luiz Edson Fachin, destacando estes três pontos: 1º) não cabe ao Senado Federal fazer uma reanálise da admissão — ele tem que instaurar o processo, e, uma vez instaurado, comunicar à Presidência, para afastamento; 2º) o voto pode, sim, ser secreto; 3º) as candidaturas avulsas são lícitas.

Com isso eu concluo o meu voto, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa.

**O SR. RENATO OLIVEIRA RAMOS** - Ilustre Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. É uma questão de ordem ou de fala?

**O SR. RENATO OLIVEIRA RAMOS** - É específica. Fui nomeado hoje advogado da Câmara — meu nome é Renato —, para acompanhar este julgamento.

Eu só quero esclarecer uma questão da chapa avulsa, que é uma questão de ordem prática da Câmara dos Deputados. É que, uma vez não tendo chapa avulsa e não eleita chapa única, não quer dizer que a chapa única será objeto de deliberação e eleita pelo voto. Não escolhida pela Câmara dos Deputados, não haverá comissão.

Só para esclarecer essa questão de ordem bem prática.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Agradeço. Está bem.

Ministro Toffoli, agradeço a intervenção de V.Exa., sempre veemente e brilhante em seus pronunciamentos.

Passo a palavra à Ministra Cármen Lúcia, para colher o seu voto.



**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Presidente, a minha vida já está muito facilitada pelos debates, que foram amplos. Por um voto... Eu não queria me repetir, mas, como diz o Ministro Marco Aurélio, todas as vezes em que parece que a gente elogia é porque vai divergir. E nesse caso até vou, em parte.

Mas isso, tenha certeza, Ministro Fachin, não é absolutamente um exercício de retórica. O voto de V.Exa., qualificadíssimo, honra o Supremo Tribunal, tanto pela profundidade quanto pela exauriência do que foi posto. Portanto, o meu elogio a V.Exa. E o denodo com que se houve num tempo muito curto fez com que todos nós tivéssemos certa facilidade para cuidar de um tema — a petição longa, os aditamentos.

E deixo de fazer o mesmo elogio ao Ministro Barroso porque já o fiz pela Internet, pela mensagem, quando ele hoje expôs o seu voto, até para adiantar a ele que eu o acompanharia, porque, nem se tivéssemos feito juntos, não teríamos tido tantas afinidades.

E também, como os outros, Presidente, cuido de deixar claro que o trabalho dos senhores advogados, quer nos memoriais que foram apresentados, quer quanto às sustentações orais, que trouxeram argumentos de muita valia, ajudou-nos muito no desate desta que é uma questão gravíssima para o Brasil.

Eu diria, Presidente — eu não vou fazer a leitura do meu voto porque é um voto mais extenso —, que, sem responsabilidade, não há democracia; sem democracia, não há justiça; sem justiça, não há dignidade, menos ainda cidadania. Então, quando se põe em pauta um julgamento como este, em que se cuida do *impeachment* de um Presidente, na estreita legalidade... Tal como o Ministro Barroso fez, eu também estabeleci alguns pontos que me pareceram dever ser claros para mim na condução da construção do meu voto.

E parti da sustentação dos três pilares da dinâmica democrática estatal, que são a responsabilidade, sem a qual regrediríamos a um período em que o rei não erra, pois erro que se impõe ao ser humano precisa ser respondido, quando praticado; a legalidade, sem a qual o Estado de Direito seria retórica, permitindo que qualquer pessoa pudesse mandar a seu bel-prazer, e outros tivessem que obedecer, ainda que não fosse esse o seu prazer; e a segurança jurídica, sem a qual viver com



17/12/2015



o outro fica extremamente difícil e vira um exercício desconfortável, de sustos permanentes.

Por isso também este caso que se põe em exame nesta ação exigiu-me, como juíza, esclarecer como eu me comportaria na elaboração deste voto. E parti, portanto, como já foi dito aqui por outros Ministros que me antecederam, da prudência de atuar considerando o que já foi aplicado por este Supremo Tribunal Federal na análise de um caso que, tristemente — eu digo “tristemente” porque não chega a ser glorioso para nenhum povo ter de lidar com processos de *impeachment* —, mas que foi cuidado no Brasil, foi cuidado por este Supremo Tribunal Federal. E, portanto, eu tive a prudência de seguir, tanto quanto possível, naquilo que me pareceu que devesse ser repetido e que pudesse estar coerente, ainda hoje, com a Constituição brasileira, o que se aplicou.

Considerarei, ainda, além da prudência, o limite estrito de atuar num tema no qual a lei — esta lei — já foi aplicada depois do início da vigência da Constituição de 1988, no processo levado a efeito, de tal maneira que a segurança jurídica não fosse de qualquer forma tisonada, e a juridicidade fosse assegurada no processo, para que eventuais teorias não pudessem fazer sucumbir nem direitos de minorias, nem direitos de maiorias, sem o resguardo daquelas primeiras.

Também não posso deixar de considerar que me guiam o princípio da transparência, que é próprio da República, o da segurança jurídica e o do rigor técnico, como é próprio da democracia, e da legalidade, que é inerente ao Estado de Direito.

E por isso, Sr. Presidente, como eu disse, tendo um voto mais alentado, que eu não vou absolutamente ler, como nunca li, eu vou apenas justificar talvez — e até em homenagem ao brilhantíssimo voto do Ministro Edson Fachin — as razões que me levam a divergir e a acompanhar a divergência nos quatro pontos que foram acentuados. E por isso é que, pela mensagem que enviei ao Ministro Barroso, chamava atenção a que podíamos ter feito os votos juntos, tal a afinidade que houve.

Quanto ao papel da Câmara e do Senado, se a gente considerar quer a Constituição, quer estudos do Prof. Paulo Brossard, do ex-Ministro Paulo Brossard, que expressamente afirma na sua obra que, se num momento a Constituição



atribuía à Câmara dos Deputados receber acusação e competia ao Senado Federal julgar, o processamento estava autorizado. E, se houve essa mudança para agora se processar e julgar, é que se entregou à Câmara o dever/poder de autorizar, sem o quê o Senado nada poderá fazer. Se autorizado, compete, nos termos expressos da Constituição, processar e julgar, e não mais apenas julgar.

Como se tem uma repetição muito frequente, a Constituição não contém palavras inúteis. Logo, onde ela mudou exatamente para incluir o processamento e o julgamento ao Senado, a ele compete este papel.

Esta lição do Paulo Brossard, que aqui já foi repetida várias vezes, até pela prática anterior, eu a tomo integralmente. Por isso, no meu ponto, estou seguindo a divergência, com as linhas do Ministro Fachin.

Quanto ao rito, também tenho, como foi posto pelo Ministro Barroso, exatamente o que se estabeleceu. Recebido e autorizado pela Câmara, o processamento fica então a cargo do Senado, que ali deliberará tal como posto no voto de S.Exa. que eu me escuso de repetir.

Eu chamaria apenas a atenção para um ponto, Presidente. Quando afirmo que compete ao Senado processar, não é que ele possa deixar de processar, o que, aliás, vem da história. Num parecer que eu tive oportunidade de oferecer ao Barbosa Lima Sobrinho, que assinou o *impeachment* que foi levado a efeito em 1992, eu assinalava uma passagem de Rui Barbosa, que é muito curta e, por isso, vou fazer a leitura.

Rui Barbosa, fazendo referência a um pedido de *impeachment* que estava no Congresso Nacional, portanto no início da República, dizia: "*Por uma infração de uma lei ordinária, esteve o Presidente dos Estados Unidos a um voto de distância da condenação. Coteje-se agora essa situação com a nossa*". Ele vai, então, fazendo um cotejo das duas situações. É claro que a Constituição de 1891 era muito diferente desta, exatamente porque o Senado só julgava.

Mas o que me chama a atenção quando eu digo que compete processar e, como competência não é faculdade, é dever, ele tem que processar para receber ou não a denúncia, mas aí está rigorosamente dentro do afirmado pelo Ministro Barroso, que eu estou acompanhando.

Afirmava, então, Rui Barbosa:



*“Resolver neste ou naquele sentido, isso cabe à discricção do Congresso Nacional de acordo com a lei — com a lei, e não com as conveniências —, porque, no exercício desta prerrogativa, o Congresso atua como um tribunal e não como uma entidade política, mas, seja qual a for a solução que incumbe à sua consciência, o que ele não pode evitar é o exame do assunto. Aí, não tem arbítrio. Aí, não pode ladear a necessidade. Aí, não lhe é lícito transigir. Há de vestir a toga da magistratura que a Constituição lhe entregou e proferir uma decisão, autorizando o Plenário ou encerrando o processo na formação da culpa, condenando ou absolvendo. Se se furtar a esse dever, é um Congresso abdicatário, o resto do naufrágio de um regime, e não o órgão de uma Constituição viva. Dificuldades há, cuja evocação pode ser deplorável, mas, uma vez evocadas, fosse medi-las com o olhar seguro da razão e destramá-la com a mão firme da Justiça”.*

Portanto, o Senado recebe e processa, e o rito para este processamento estou acompanhando, no caso, exatamente o que foi posto nesta passagem pelo Ministro Barroso e pelos que o acompanharam.

O terceiro item é relativo ao voto aberto, e eu também estou pedindo vênias ao Ministro Fachin para considerar que, neste caso, também houve mudança da Constituição. Do estudo feito do sistema, não há como se assegurar que haveria de ser secreto neste caso porque faltaria, então, fundamento jurídico — e um fundamento jurídico voltado especificamente a este caso.

Quanto às candidaturas avulsas, eu vou acompanhar, neste momento, sem embargo de até me reservar o direito de continuar a estudar o caso.

Acho que o Ministro Toffoli, quando põe a questão de ser ou não matéria *interna corporis*, tem alguma razão no que afirma, mas não são razões que me bastam ainda agora para estabelecer que, do conjunto de normas que nós estamos tomando como aquelas que vão reger este rito e este processamento, pudessem





acontecer sem embaraços que podem comprometer o próprio exercício da competência.

Reafirmo: acho que em algumas ocasiões — e talvez esta seja uma delas — o fio tênue que separa o que é político e extramuros, digamos, de cada qual dos Poderes, o interno até realmente fica muito mais cinzento. Mas, neste caso, com a análise completa de todos os pedidos feitos — e este é até um caso em que foi feito um pedido cautelar incidental —, parece-me que não há razões suficientes que deixem em desvalia os argumentos apresentados pelo Ministro Barroso, que, portanto, eu estou acompanhando.

Assim, Sr. Presidente, fazendo valer as razões rapidamente aqui expostas que eu alongo no meu voto e considerando que eu estou acompanhando às inteiras o voto divergente do Ministro Barroso, com as vênias do Ministro Fachin, que mais uma vez — tenha certeza, Ministro — eu considere um dos brilhantes votos que foram apresentados aqui, para muita honra tanto do Tribunal quanto, acho, de todos os brasileiros que se sentem seguros diante dele, no mais, em tudo, eu acompanho integralmente o Ministro Fachin, com os quatro pontos de divergência, portanto, do Ministro Barroso.

É como voto, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Eu agradeço a V.Exa.

Colho agora o voto do Ministro Gilmar Mendes.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Presidente, como já me manifestei, gostaria também de reconhecer os méritos inegáveis do voto aqui trazido pelo Ministro Edson Fachin. Sem dúvida nenhuma, tivemos na tarde de ontem um dia memorável desta Corte. S.Exa. apontou e enfrentou todas as questões suscitadas na ADPF, que não são poucas, como nós vimos a partir da itemização, e deu a elas respostas plausíveis que vêm sendo reconhecidas pela Corte.

Alguns pontos precisam ser discutidos e têm suscitado indagação. Um deles tem dividido a doutrina e tem dividido também o entendimento jurisprudencial, que é a questão do papel de Câmara e Senado. Evidentemente, o texto constitucional permite duas leituras, como nós temos visto, inclusive nas manifestações aqui no plenário. Evidentemente, a exigência para que se autorize ou admita o processo,



como nos chama a atenção para isso o Ministro Dias Toffoli, indica a importância que o Constituinte conferiu à Câmara dos Deputados. Permite-se, portanto, esta leitura que S.Exa. o Ministro Fachin e, agora, o Ministro Toffoli fizeram do tema.

Evidentemente, também há problemas aqui suscitados, por exemplo, pelo Ministro Celso de Mello quanto às situações que podem ser colocadas e que levariam a uma necessidade de rejeição do processo no Senado, na hipótese de o autor, de o representante não estar na posse dos seus direitos políticos ou — outra situação que se poderia cogitar — de uma renúncia após a aceitação ou o recebimento do pedido no âmbito da Câmara dos Deputados — a renúncia do Presidente da República —, em que o Senado não estaria obrigado a dar prosseguimento eventual ao processo porque a matéria poderia ser julgada prejudicada.

A mim me parece que as duas teses nesse sentido não são impossíveis. Se se colocar essa situação peculiar, obviamente o Senado poderá instalar a Comissão e encerrar o processo imediatamente, como disse da tribuna, com toda a clareza, ontem, o experiente Parlamentar Miro Teixeira.

Portanto, a mim me parece que a solução que o Ministro Fachin traz para o tribunal parece adequada e respeitosa da convivência entre estas duas Casas. Nós estamos vivendo um momento extremamente delicado de conflitos enormes entre os Poderes e também no âmbito do próprio Poder Legislativo, com afirmações retóricas que podem se convolar em desarmonia.

Há poucos dias, eu ouvia o Vice-Presidente Michel Temer dizer que a desarmonia entre os Poderes, ou até intrapoderes, era inconstitucional — chamando a atenção para as distorções que podem ser colocadas. Então, neste passo, a mim me parece que o eminente Relator trouxe uma importante contribuição para esta Casa, ao indicar um caminho nesse sentido.

Eu também, como outros Ministros, compartilho da ideia de que é necessário preservar a jurisprudência estabelecida no caso Collor, indubitavelmente. Mas o que S.Exa. está fazendo é seguir exatamente aquele roteiro, com adaptações que, inclusive, reforçam o direito de defesa, de modo que não há dificuldade, a meu ver, de seguir esses passos traçados no seu voto. E S.Exa. não está destoando em



substância daquele roteiro e, na parte em que o faz, faz de maneira a reforçar a defesa de quem venha a ser processado.

Diante das considerações que vimos e que aqui se misturam, o debate, na verdade, acaba sendo um debate pessoalizado e personalizado, e é inevitável até que isso ocorra, diante desse quadro. Infelizmente, como eu já disse, não foi feita a lei no tempo adequado. Já estamos a vivenciar um segundo *impeachment* presidencial em 27 anos e continuamos a esgrimir argumentos e a tentar salvar a lei de 1950.

Portanto, compreendem-se as dificuldades colocadas, mas, de fato, devemos ter enorme cuidado para não agravar uma situação que já está muito agravada. O Ministro Toffoli disse que quem não tem 171 votos na Câmara não tem condições de governar — morreu politicamente. Eu ouvi de um ilustre juiz desta Corte que participou do caso Collor e disse: *“Se o Presidente não tem 171 votos, e nós sabemos que eles são insuficientes, ele não vai ser mantido por liminar nem por tentativas de lançar expedientes jurídicos, manejar tricks”*.

Há um duro encontro com a realidade, e isso tem que estar nas nossas considerações. Nós temos que ler o texto e o contexto.

Então, a mim me parece que, neste ponto, devo acompanhar, sem ressalvas, sem nenhuma reserva, o voto do Ministro Fachin.

Ontem tive intensa discussão com o Ministro Celso de Mello a propósito da tese por ele sustentada sobre o papel da Câmara e do Senado e do julgamento que se deveria fazer apenas na Câmara, Alta Câmara da Federação, e o próprio Ministro Toffoli, em seu voto, mostrou também que aqui há papéis distintos que têm que ser considerados na interpretação sistemática que há de se fazer.

Quanto ao voto secreto, há esta lenda urbana, fácil de esgrimir, que nos faz lembrar aquela célebre frase de um jornalista inglês de que, para problemas complexos, existem soluções fáceis, mas inequivocamente erradas. Se nós pudermos dizer, a partir do texto constitucional, o que o texto constitucional quis na ordem jurídica e declarou que seria de voto secreto, portanto, tudo o mais teria que ser voto aberto, nós teríamos que começar a rever todos os regimentos dos tribunais no Brasil todo, para não praticarmos uma insinceridade constitucional.



Todos nós sabemos de escolhas de advogados no TSE, de escolhas de listas e tudo o mais. Então, temos que ter muito cuidado até para sermos razoavelmente coerentes.

É óbvio que a lei e o regimento podem definir outras situações. Imaginar esta onisciência do Constituinte é uma quimera, com todas as vênias, de modo que eu, neste ponto, também sufrago o voto de S.Exa.

Aqui aquela esquizofrenia que eu já apontei: a questão do voto da candidatura avulsa. A lei fala em eleição, as *(ininteligível)* têm que ser indicação do partido. “Ah, a eleição deveria ser no partido”. E nós sabemos que isso se faz, como nós estamos a assistir a este fenômeno lamentável que está a ocorrer no PMDB, com troca de Líderes a cada hora, com as indicações — as indicações se dão pelos Líderes. Ora, esta é uma tradição antiga. Até no regime militar havia candidatura avulsa.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - E *interna corporis*. Não há na Constituição nada que vete.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Aí nós estamos dizendo que é uma eleição. Mas que eleição secreta — as palavras têm algum significado e alguma força —, se a chapa já está definida e pode ocorrer o impasse que se colocou aqui? “Ah, se eles não conseguem o número de sufrágio, então, estarão não eleitos, e não se forma a Comissão”.

Que contribuição nós estamos dando, inclusive, para a força normativa do texto constitucional? “Ah, mas está no Regimento.” Se é assim, certamente a Câmara vai mudar o Regimento, porque obviamente não estamos fazendo uma intervenção em algo que é o cor do sistema de autonomia do Parlamento e que vitaliza a democracia, porque permite que eventualmente se escape do modelo oligárquico que se forma nos partidos políticos, em todos os partidos políticos.

Mas, entre nós, este quadro de domínio das diretorias dos órgãos diretivos assumiu uma situação conhecida de total domínio de imposição por parte dos órgãos diretivos. Então, aí nós vimos e cassamos a possibilidade de a Câmara se manifestar. É claro que há o parâmetro da representação parlamentar, do quadro plural proporcional, mas nós estamos dizendo que cabe ao partido indicar.



Quer dizer, que eleição é essa? De que eleição nós estamos falando? De que vale falar que é eleição secreta, se se diz... Se se trata de manipular esse processo, então está bem, assumamos. Mas assumamos que nós estamos fazendo uma manipulação do processo para efeito *ad hoc*, para interferir no processo! Se é disso que se cuida... Mas vamos dar a cara a tapa, vamos assumir que estamos fazendo isso com endereço certo, que estamos tomando uma decisão casuística. Mas se se trata de ter regras claras e respeitar a autonomia do Parlamento, então, vamos respeitar. Se se trata de eleição... Aqui não se trata de eleição. Por que não se falou em indicação, para uma das questões mais sérias que se coloca no Parlamento, que é a questão do *impeachment*, em que se convola as duas Casas em Casas julgadoras, em sentido amplo?

Então, sejamos atentos quanto à nossa responsabilidade histórica. E sejamos atentos também quanto ao fato de que expedientes desse tipo não resultam em aborto de medidas desse tipo, não resultam na possibilidade de evitar *impeachment*. Ninguém vai ser salvo de *impeachment* por cautelar ou por interferência do Judiciário. Se não houver base parlamentar, não sobreviverá. Os 171 votos necessários para permitir que se escape do *impeachment*, como o Ministro Celso chamou a atenção, no caso dos Estados Unidos, não são suficientes para governar. Nós estamos de ladeira abaixo, fomos desclassificados, mais uma vez, por uma agência de *rating*, sem governo, sem condições de governar, com um modelo de fisiologismo que nos enche de vergonha e sem capacidade de retomar qualquer iniciativa.

Esses dias o Senador Serra escreveu um artigo citando Bernard Shaw e dizendo que devemos ter medo de duas coisas no mundo: aquilo que desejamos e conseguimos e aquilo que desejamos e não conseguimos. As duas coisas podem se transformar em tragédia. Nós estamos vivendo um momento em que a recuperação política passa por obter vitórias efetivas no Parlamento, apoio no Parlamento, e não tentativas de manipular o resultado de votação via intervenção judicial.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Ministro Gilmar, se deliberarmos que só cabe aos Líderes indicar os candidatos e impedir a candidatura avulsa, nós estaremos autorizando um déficit democrático, internamente, no Parlamento. Por quê? Porque 26 Líderes vão definir quem são, exclusivamente, os elegíveis,



subtraindo dos outros 513 a liberdade de votar em quem se apresente, entre eles, para ser candidato. É muito grave essa questão da candidatura avulsa! Eu divergi em outros temas. Quanto às posições, houve divergência. Mas nesta aqui eu volto a insistir: 26 Líderes vão definir o que é essa Comissão, e não os 513, porque os 513 vão votar em algo que já está apresentado!

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - É disso que se cuida.

Portanto, Sr. Presidente, encerrando a minha manifestação, estou votando no sentido aqui indicado pelo Ministro Fachin e pelo Ministro Toffoli, em toda a sua inteireza.

Acompanho também o Ministro Teori, no que diz respeito ao voto secreto.

Mas encerro, Sr. Presidente, destacando a responsabilidade desta Corte nesse tipo de matéria. Dizer que os líderes devem indicar é comprometer o próprio sistema democrático, num modelo que já é por natureza oligárquico. E nós estamos a ver isso nos dias de hoje, de ontem, de anteontem, com as disputas nesse grande partido que compõe a base do Governo, o PMDB, com abaixo-assinados que fazem com que o Líder do partido dure 2 dias, 3 dias ou 4 dias. Esse é que deve indicar, segundo os critérios que nós estamos estabelecendo, os representantes do PMDB na Comissão.

Para quê eleição? O que nós estamos dizendo, a rigor, é que cabe a uma oligarquia a designação desses membros, e, vejam, com reflexos em todo um funcionamento da Câmara dos Deputados. Estamos manipulando esse processo, com eficácia próxima de zero, se não zero, porque não se salva quem precisa de força política, com esse balão de oxigênio dado por corte judicial.

Voto apoiando integralmente a manifestação do Ministro Fachin.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa., Ministro Gilmar Mendes.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu vou pedir licença, porque eu tenho que viajar.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Boa viagem. Ministro Marco Aurélio, como vota V.Exa.?

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Sr. Presidente, retorno, em primeiro lugar, ao início da sessão, e devo, a esta altura, dar a mão à palmatória e



17/12/2015



reconhecer que o sistema que foi engendrado pela maioria para tomada dos votos se mostrou um sistema profícuo, tendo em conta o trabalho realizado pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

Quando a votação chega à cabeceira, chega praticamente com os temas já definidos, e a nossa tarefa — aqui estamos na cabeceira — é uma tarefa facilitada; facilitada pelas discussões havidas, pelos votos que nos antecederam.

Sr. Presidente, a Carta de 1988 deu uma ênfase muito grande aos partidos políticos, muito embora se diga que, praticamente, no Brasil, nós não temos partidos políticos — e imaginávamos que tínhamos um, no passado. Partidos políticos realmente definidos sob o ângulo ideológico, sob o ângulo de uma plataforma.

Mas não podemos desconhecer que esse valor, representado pelas legendas, foi agasalhado pela Constituição de 1988. Começamos a constatar isso quando vemos o rol das condições de elegibilidade, e, nesse rol, nós temos a necessária filiação partidária, a se ver o art. 17. E um capítulo da Carta de 1988 foi dedicado à exposição, à ênfase aos partidos políticos, vencendo, assim, inclusive, a problemática das normas de disciplina — e disciplina não apenas no âmbito da agremiação, mas também no âmbito da Casa Legislativa — e fidelidade partidária.

Foi dito aqui, eu ouvi, que teremos a escolha dos integrantes da Comissão Especial definida pelos líderes dos partidos políticos. Mas indago, Presidente: como surge um líder? Ele se escolhe? Ele se declara Líder de um grupo de Parlamentares? Não. Ele é escolhido pelos próprios Deputados que compõem na Casa a legenda. E há existência do Líder para viabilizar até mesmo uma racionalização maior.

Reconheço, Presidente, e só vou me pronunciar no tocante às partes em que divirjo do Relator, que produziu um trabalho excepcional e conseguiu lê-lo em tempo recorde na sessão de ontem, com uma belíssima dicção. Só vou me pronunciar sobre esses tópicos. E reconheço, Presidente, que, no tocante à formação das Comissões em geral, a Constituição Federal se refere à representação proporcional dos partidos e admite, porque é a realidade, a proporcionalidade tendo em conta os blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. E se cogita de bloco parlamentar uma finalidade na existência, que é a imputação em uma determinada linha.



Portanto, eu assento que, de início, cabe realmente aos Líderes a indicação daqueles que deverão compor. E nem por isso se deixa de ter a eleição, que, numa ratificação — portanto, ela representa, em última análise, uma ratificação —, deverão compor a denominada chapa para a constituição da Comissão Especial.

Presidente, a problemática do voto secreto — eu diria do voto misterioso. Se levarmos às últimas consequências o Regimento da Câmara dos Deputados, e o Regimento realmente prevê que, nos casos de eleição — e é do que se trata —, nós teremos o voto secreto, como está no inciso III do art. 188, nós estaremos contrariando um silêncio eloquente das Constituições Federais posteriores à de 1934, que previu, no caso de eleições, o voto secreto. Reporto-me, Presidente, ao art. 38 da Constituição de 1934, no que previu que o voto será secreto nas eleições e nas deliberações sobre vetos e contas do Presidente da República. Mas esse preceito não foi repetido em um silêncio que já enquadrei como eloquente nas Cartas posteriores.

A mais, Presidente, há de prevalecer sempre o interesse público. E o interesse público direciona — e é princípio básico da administração pública gênero — à publicidade, à transparência e viabiliza a busca de um outro predicado, que deveria ser um predicado existente na administração pública, que é a eficiência.

Reporto-me, Presidente, ao voto que proferi na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.461, quando este Plenário acabou abordando a matéria da votação aberta no que teve que se pronunciar quanto à harmonia ou não de um preceito da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com a Carta Federal, um preceito que versava sobre o problema da cassação de Parlamentar e dispunha que essa cassação deveria ser mediante escrutínio aberto.

Reporto-me ao meu voto, ao voto do Ministro Carlos Ayres Britto, no mesmo sentido, ao voto sempre muito douto do Ministro Celso de Mello e também, muito embora S.Exa. tenha votado em um sentido diverso no caso, ao voto, ao aparte ao meu voto, do Ministro Carlos Velloso. Nada justifica, Presidente, a existência, no caso, do voto secreto. Tal como o Ministro Luís Roberto Barroso, não potencializo em si o rol de situações jurídicas, apontando-as, portanto, exaustivas — o rol previsto na Carta de 1988. Poderei raciocinar e concluir, depois de reflexão, pela existência de uma dada situação concreta que revele, a partir do interesse público,





do interesse coletivo, do interesse da sociedade, a necessidade de ter-se o escrutínio secreto, mas não posso, potencializando o Regimento da Câmara dos Deputados, ressuscitar o art. 38 da Constituição de 1994.

Portanto, concluo que, no caso, a votação tem que ser aberta. Também concluo que, ante a ênfase dada pela Carta aos partidos políticos, não há campo para ter-se candidatura avulsa, cuja espontaneidade é de um subjetivismo maior. Quanto à defesa — isto é pacífico —, nós precisamos admitir que houve uma modificação substancial, tendo em conta o papel das duas Casas, com a Carta de 1988. A ter esse diploma, incumbia à Câmara não autorizar o processo contra o Chefe do Poder Executivo nacional, mas decretar a própria acusação. Interpreto o que se contém no art. 86 de forma sistemática, como fez também o Ministro Luís Roberto Barroso e aqueles que o acompanharam. E, considerado o sistema, não posso dissociar o art. 86, a cabeça do art. 86, no que realmente alude à admissão da acusação contra o Presidente da República por dois terços da Câmara dos Deputados, de outros dispositivos previstos nessa mesma Constituição Federal. E aí, em primeiro lugar, surgem as competências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O art. 51, inciso I, e o art. 52, também inciso I, são categóricos ao relevarem que à Câmara dos Deputados compete autorizar por dois terços o processo, que seja processado o Presidente da República.

Então, Presidente, nesse caso, ante esse sistema, que é um sistema de freios e contrapesos, não cabe potencializar o vocábulo "acusação" contido na primeira parte do art. 86, já que ao Senado Federal cumpre julgar, mas cumpre também processar. E, no âmbito dessa arte de processar, tem-se a possibilidade ou não de ele concluir pelo arquivamento da própria acusação formalizada pelo cidadão ou pelos cidadãos brasileiros contra o Chefe do Poder Executivo. Entendo que, até mesmo na visão do leigo, se se dissesse aqui que o Senado está atrelado ao que deliberado pela Câmara, o Senado deixaria de ser uma Câmara Alta e passaria a ser uma Câmara baixíssima, isso na visão leiga, não numa visão técnica, evidentemente.

A problemática da defesa, Presidente, é uma problemática muito séria, e precisamos homenagear, tanto quanto possível, o sistema, que é um grande todo. E eu não potencializo o fato de, no rol das garantias constitucionais, só se ter



assegurado o contraditório quando existente acusado ou litigante. No grande todo, nós, tanto quanto possível — essa expressão é utilizada pela Carta no tocante à outra matéria —, devemos viabilizar o devido processo legal.

No âmbito da Câmara, eu não vejo como se cogitar, aí, do contraditório e, portanto, da necessidade — no que minimizo a participação da Câmara na leitura que faço da Constituição Federal — de viabilizar a audição de possível interessado quanto à autorização a ocorrer.

Mas o mesmo não ocorre, Presidente, tendo em conta a acusação e tendo em conta a confecção de um processo no âmbito do Senado Federal. Dir-se-á que, instaurado o processo no âmbito do Senado Federal, ter-se-á a oportunidade de ouvir o interessado ou a interessada, no caso concreto, nessa quadra tão difícil no Brasil ante um impasse incompreensível entre o Executivo nacional e o Legislativo, após a instauração do processo.

Acontece que, se concluirmos dessa forma, o sistema ficará capenga. Por que ficará capenga — e eu aplico, analogicamente, a legislação instrumental comum à espécie? Porque nós sabemos que, no processo-crime, antes de se ter o processo propriamente dito, há uma fase preliminar em que o juízo recebe, sem exame aprofundado, como está no art. 396, a denúncia e, depois, ouvido o acusado pelo Estado-acusador, que é o Ministério Público, pode arquivar essa mesma denúncia.

No tocante à Chefia do Poder Executivo Nacional, o que ocorre quando se trata de imputação alusiva a crime comum, antes do recebimento da denúncia pelo Supremo Tribunal Federal, antes de instaurado o processo-crime propriamente dito, que pressupõe o recebimento da denúncia, há a audição do acusado, segundo o disposto na Lei nº 8.038, no art. 4º desta lei.

Digo mais, Presidente: a instauração do processo no Senado da República tem uma consequência extremada, que eu diria extremada, que é o afastamento do Chefe do Poder Executivo da respectiva cadeira por 6 meses. Indaga-se: essa instauração, pode haver o arquivamento no processamento em si implementado pelo Senado da República, não vai ser precedida do mínimo, que eu aponto como o mínimo, que é a manifestação do Executivo? Penso que sim.

A fase própria, a meu ver, isso cogitando em um sistema que deve fechar, deve ser um grande todo, isso dando uma ênfase maior ao devido processo legal,



gênero, a fase própria para a audição precede, a meu ver, a instauração, que eu diria, da acusação em si, a decretação da acusação, que gera — vou repetir — uma consequência drástica, que é a consequência prevista no § 1º do art. 86.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - V.Exa. me permite? Isso seria analogamente aquilo que se tem aqui nos processos penais originários, uma defesa prévia, antes do recebimento da denúncia.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Exato, como ocorrerá e se, ao invés de um crime de responsabilidade em que o julgamento é precedido pelo Senado da República, verificará em se tratando de um crime comum. Eu não posso dizer que, em se tratando de um crime comum — que também gera, recebida a denúncia, a consequência alusiva ao afastamento do exercício do mandato —, tenhamos a audição prévia, antes do recebimento, antes do surgimento do processo-crime propriamente dito, e que, no tocante ao crime de responsabilidade, não ocorra a mesma coisa.

Por isso é que, no caso, aderindo substancialmente à divergência externada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, eu assento que a oportunidade ótima da audição é aquela que antecede à instauração da acusação pelo Senado da República. Estou a divergir nesta parte.

Então, Presidente, assento que é viável a formação, e assim deve ser considerada a ordem natural das coisas, mediante a formação da Comissão Especial, mediante a indicação dos líderes dos partidos políticos, para chegar-se à proporcionalidade buscada no contexto do art. 58, afasto a candidatura avulsa, porque homenageio a existência dos partidos políticos e, portanto, uma visão coordenada, concatenada ao exercício no âmbito da Casa legislativa. Declaro assento também que a votação deve ser uma votação aberta, quanto à formação da Comissão, e assento que a oportunidade para ouvir-se, mediante uma notificação, como prevista até mesmo na Lei nº 8.038, o interessado ou a interessada é aquela que antecede o que se poderia haver para utilizar uma expressão das constituições anteriores como decretação da acusação pelo Senado Federal, que tem ampla liberdade na atuação e, portanto, deve figurar, como eu disse, na visão leiga, também na visão leiga, como uma Câmara alta.

É como eu voto.



**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa. e colho agora o voto do eminente decano Ministro Celso de Mello.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Sr. Presidente, também eu, à semelhança dos demais juízes do Tribunal, tenho um voto escrito mais extenso, mas vou me limitar apenas a alguns pontos — na verdade, quase que, essencialmente, a um só em relação ao qual eu...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - V.Exa. me permite?

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Pois não.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Muito embora nós tenhamos aí o rótulo de decisão alusiva a uma medida de urgência, a uma medida que seria, de início, precária e efêmera, o julgamento que está se realizando é um julgamento definitivo.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Não há nem dúvida. O conteúdo das manifestações decisórias evidencia que nós estamos, no fundo, no fundo, julgando o próprio mérito da controvérsia colocada ao exame desta Corte.

Mas, de qualquer maneira, Sr. Presidente, só vou fazer apenas algumas observações e estabelecer algumas premissas que me parecem importantes no que se refere ao meu voto.

Antes de mais nada, eu quero dizer que não cometerei exagero algum ao dizer que estou tendo a honra de participar de um julgamento memorável, que, certamente, inscrever-se-á nos registros das mais importantes decisões do Supremo Tribunal Federal, tal o brilho, tal a densidade dos votos de todos os Srs. Ministros desta Corte, independentemente das posições divergentes que hajam assumido e também com especial destaque para as sustentações orais que ontem foram realizadas com bastante brilho, destacando-se a manifestação dos senhores advogados, dos eminentes advogados e dos eminentes Srs. Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República.

Mas não posso deixar de dar um destaque muito particular ao voto primoroso e brilhante que foi proferido pelo eminente Ministro Luiz Edson Fachin. Como já foi dito, S.Exa. produziu uma peça jurídica valiosíssima, densa e, dentro de um limitado espaço de tempo, pôde enfrentar com absoluta competência questões complexas que envolvem questões que se colocam no plano dessas delicadas relações



institucionais entre os Poderes da República, notadamente entre o Congresso Nacional e a Presidência da República.

Tenho certeza de que o voto memorável do eminente Ministro Relator vai se perpetuar nos Anais desta Corte, confirmando uma tradição histórica que se iniciou, eu diria, até num momento preciso, em 1898, quando, pela primeira vez, o Supremo Tribunal Federal, afastando a tese da doutrina das questões políticas, tese que, no fundo, implicava o estabelecimento de um círculo de imunidade dos Poderes, impondo a incognoscibilidade de ações judiciais que aqui eram propostas, mas, a partir de 1898, há uma inflexão nessa jurisprudência da Corte, uma inflexão de grande importância, e ainda que, de maneira cautelosa, porém sempre responsável, o Supremo Tribunal Federal construiu, ao longo desse itinerário histórico, uma orientação jurisprudencial segura no trato de controvérsias, de litígios que envolvem muitas vezes a própria definição da substância do poder, ainda mais quando se estabelecem situações de conflituosidade, de litigiosidade entre duas importantíssimas instituições da República e da soberania nacional, que são o Congresso Nacional, de um lado, e a Presidência da República, de outro.

Há apenas outro registro inicial, Sr. Presidente. Eu jamais imaginei, nesta última etapa da minha vida profissional como juiz desta Corte, que, decorridos 23 anos, a contar de 1992, quando ainda contava com apenas um triênio nesta Corte e apenas 46 anos de idade, viesse a participar, uma vez mais, do julgamento de uma causa impregnada de gravíssimas consequências no plano jurídico constitucional e político institucional, na medida em que estamos a discutir a ordem ritual, a recepção ou não de determinados dispositivos constantes da Lei nº 1.079, de 1950, e também a extensão dos poderes das Casas do Congresso Nacional e o exercício, pela Sra. Presidente da República, nos momentos em que isso eventualmente se configurar, do seu direito à prestação jurisdicional e à proteção judicial efetiva desta Corte se e quando as Casas do Congresso Nacional eventualmente transpuserem os limites que devem conformar juridicamente um processo que, a despeito de sua extrema densidade política, está, no entanto, sujeito à observância das prescrições estabelecidas na lei fundamental da República.

Um político francês, Sr. Presidente, em carta dirigida a Montesquieu em 1748, poucos anos antes do falecimento desse pensador, salientava que só conhecia duas



espécies de governos, os governos bons e os governos maus: os bons, que estão ainda por fazer; os maus, em que toda arte consiste, por diferentes meios, em passar o dinheiro da parte governada à bolsa da parte governante. Numa clara demonstração, no entanto, de confiança na dignidade, na correção e no rigor ético daqueles que exercem o poder, deixou registrada a sua crença na possibilidade de um bom governo, em que, respeitadas a liberdade e a propriedade do povo, ver-se-ia resultar o interesse geral, em contraposição ao interesse particular. E, para obviar os males resultantes do exercício ilícito do poder governamental e, desse modo, inibir e reprimir práticas atentatórias daquela constelação de valores ético-jurídicos e político-administrativos que a Carta federal consagra como indeclináveis pressupostos axiológicos fundantes do próprio sistema que estabelece, concebeu-se a fórmula constitucional do *impeachment*, que exterioriza, em função dos objetivos a que se vincula, um dos mais relevantes instrumentos de preservação e de estabilização da ordem normativa proclamada pela Constituição da República.

A repulsa a práticas administrativas ou a comportamentos pessoais indignos reflete-se, claramente, na própria gravidade objetiva dos efeitos que, constitucionalmente previstos, decorrem da condenação imposta pelo Senado da República ao Chefe de Estado, por crimes de responsabilidade.

A Lei Fundamental do Estado revela-se, por isso mesmo, hostil — intransigentemente hostil — aos comportamentos do Presidente da República, de qualquer Presidente da República, que ofendam, por transgressão aos modelos normativos definidores dos crimes de responsabilidade, a integridade dos deveres inerentes ao cargo presidencial, comprometendo, assim, a dignidade e o decoro das altas funções da Presidência da República.

O eminente e saudoso Ministro Paulo Brossard, que tanta falta nos faz, em razão dos inúmeros e virtuosos exemplos que nos legou de uma vida modelar como homem público, que nos revelou a dignidade da política, que honrou ambas as Casas do Congresso Nacional, como Deputado Federal inicialmente e, depois, como Senador da República e líder de um partido de oposição, em tempos sombrios, em tempos de declínio acentuado das liberdades públicas em nosso País e que iluminou os caminhos da jurisprudência desta Suprema Corte, observou, em clássica monografia por todos conhecida sobre o instituto do *impeachment* que, *verbis*, “o



que, no sistema parlamentar, mediante a votação de moção de desconfiança ou de voto de confiança, afastando ou confirmando a autoridade questionada, se alcança em horas, dificilmente obter-se-á no sistema presidencial, ao cabo de um processo penoso e traumático em que o acusado, mesmo absolvido — e só é condenado pelo voto da maioria de dois terços do Senado depois de autorizada a instauração do processo de responsabilidade pelo voto de dois terços da Câmara dos Deputados — não raro o Presidente da República mesmo absolvido ao longo do processo de impeachment fica arranhado e quiçá enlameado”. Por isso mesmo, esse eminente e saudoso Ministro e colega nosso do Supremo Tribunal Federal preconiza a modernização das nossas instituições no pertinente à responsabilidade dos Poderes Executivo e Legislativo. Pois, observa ele, com grande sabedoria, sem eleição, não há democracia. Mas, sem a responsabilidade efetiva dos eleitos, a democracia não passará de forma disfarçada de autocracia. Autocracia eletiva e temporária; porém, sempre autocracia.

O *impeachment*, por isso mesmo, como aqui já foi salientado e o foi magnificamente do denso voto proferido pelo eminente Ministro Fachin, enquanto prerrogativa institucional do Poder Legislativo que legitima de maneira muito arguta e grave a intervenção legítima do Poder Legislativo na esfera orgânica da Presidência da República, configura sanção de índole político-administrativa, destinada a operar, de modo legítimo, a destituição constitucional do Presidente da República, além de inabilitá-lo, temporariamente, hoje pelo período de 8 anos — e não mais pelo período de 5 —, para o exercício de qualquer função pública, eletiva ou de nomeação.

Na realidade, o *impeachment*, que não pode ser degradado nem reduzido à figura inconstitucional do golpe de Estado, traduz, em função dos objetivos que se perseguem e das formalidades rituais a que necessariamente se sujeita, um dos mais importantes elementos de estabilização da ordem constitucional, lesada por comportamentos do Presidente da República e configurando transgressões aos modelos normativos definidores dos ilícitos político-administrativos, das infrações político-administrativas. Como acertadamente a elas se referiu o eminente Ministro Luiz Fux, nós estamos aqui em face de típicos ilícitos político-administrativos, que podem até mesmo, eventualmente, instaurar a responsabilidade penal de qualquer



Presidente da República, mas, notadamente, nós estamos a discutir, no contexto do processo de *impeachment*, ilícitos político-administrativos que nem sempre correspondem a figuras típicas do direito penal, antes de mais nada, mas são comportamentos que ofendem a integridade dos deveres do cargo presidencial e que comprometem a dignidade das altas funções em cujo exercício foi o Presidente da República investido.

Embora a prerrogativa da cidadania, posto que a instauração desse processo de apuração e de responsabilização política do chefe do Poder Executivo submete-se ao princípio da livre denunciabilidade popular, aqui eu uso uma expressão cunhada por Pontes de Miranda: o postulado da livre denunciabilidade popular. Somente o eleitor, somente o cidadão tem legitimidade ativa, tem qualidade para formular, perante a Câmara dos Deputados, uma acusação popular. O instituto de *impeachment* também configura — e, nessa condição, deve ser compreendido e analisado — uma garantia de índole constitucional destinada a impedir que se concretize de modo ilegítimo ou arbitrário a remoção do Presidente da República do alto ofício no qual se acha investido. Por isso mesmo, as normas de regência do *impeachment*, cuja gênese reside no texto da própria Constituição da República, pertinentes às diversas fases procedimentais em que ele se desenvolve, essas normas impõem limitações intransponíveis aos poderes do Legislativo na condução do processo e julgamento do Chefe de Estado.

Sob tal perspectiva, não se pode considerar o pronunciamento do saudoso Ministro Edgard Costa, do Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar nesta Corte a Representação nº 96 e ao admitir a possibilidade de revisão judicial nessa matéria, definiu a estrutura formal do *impeachment* como um instrumento de preservação não só da garantia subjetiva de defesa do Chefe de Estado, como também da independência institucional do Poder Executivo em face do Congresso Nacional. Aqui eu reproduzo esse fragmento do duto voto do saudoso Ministro Edgard Costa: *"Portanto, o impeachment, a despeito da excepcionalidade desse instrumento constitucional e a despeito da radicalidade das consequências político-jurídicas que decorrem de sua utilização, busca, na verdade, proteger e assegurar a intangibilidade de um princípio fundamental, de um dogma consagrado em nossa Constituição da República, que é o princípio da divisão funcional do poder"*.





Mas, de qualquer maneira, disso tudo decorre que a eventual inobservância do rigor formal que condiciona a própria validade do processo de *impeachment*, a partir inclusive da fase pré-processual em que nos encontramos neste momento, da fase pré-processual que se instaura no âmbito da Câmara dos Deputados, poderá conduzir à eventual inobservância desse rigor formal, poderá conduzir até mesmo à nulidade dos atos de persecução, nulidade que poderá ser pronunciada pelo Poder Judiciário. Daí assistir plena razão àqueles que justificam, ainda que em bases excepcionais, a cognoscibilidade, pelo Poder Judiciário, de ações concernentes a lesões ou a ofensas eventualmente cometidas pelo Legislativo, por qualquer de suas Casas, em qualquer das fases do processo de *impeachment*, inclusive neste estágio pré-processual instaurado perante a Câmara dos Deputados contra direitos públicos subjetivos assegurados pela ordem constitucional ao Presidente da República. E a razão é muito simples: reside na própria gravidade das consequências decorrentes da condenação senatorial do Chefe de Estado por ilícitos político-administrativos.

Daí a observação que, já no século XVIII, fez Alexander Hamilton, no *The Federalist Papers*, quando, buscando informar os cidadãos do Estado de Nova Iorque no processo ainda de ratificação da Constituição americana de 1787, ele, juntamente com John Adams, que foi, como sabemos, o primeiro Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, e também Alexander Hamilton, que foi, na verdade, o grande autor intelectual do projeto de Constituição em que se converteu a vigente Constituição americana de 1787, além de James Madison, o autor e inspirador do *Bill of Rights*, a declaração de direitos compostas das dez primeiras emendas promulgadas após a vigência da Constituição de 1787.

Mas o que dizia Alexander Hamilton no *The Federalist*? Ele apontava para a gravidade da sanção consistente naquilo que a Constituição americana menciona como sendo *removal and disqualification from office*. A pena — diz Hamilton — que da condenação do *impeachment* pode resultar não remata o castigo do delinquente. Após sentenciado a perder para sempre o apreço, a confiança, as dignidades e as remunerações pecuniárias da sua pátria, ainda fica sujeito a julgamento e a condenação pela via ordinária das leis.

Por isso é essencial reconhecer-se que o postulado das inafastabilidade do controle jurisdicional legítima nas hipóteses de lesão a direitos individuais ou ao



regime das liberdades fundamentais a possibilidade de atuação reparadora do Poder Judiciário, especialmente quando os atos vulneradores de situações jurídicas promanam, no contexto de um processo impregnado da magnitude que assume este processo, de órgãos ou agentes integrantes do aparelho de Estado.

Então, apenas contra esse ponto, Sra. Presidente, eu diria que é antiga, porém ainda revestida de inegável atualidade, a advertência de Rui Barbosa, que foi o grande Senador da República, que foi notável jurisconsulto e eminente patrono dos advogados brasileiros. Para Ruy, a violação de garantias individuais perpetrada à soma de funções políticas não é imune à ação dos tribunais, pelo fato de que a discricção dos corpos legislativos não se legitima quando exercida em desarmonia com os limites estabelecidos pelo estatuto constitucional, uma vez que as atividades dos poderes do Estado sofrem os rígidos condicionamentos que lhes impõe a Constituição da República, especialmente nas hipóteses de aplicação de sanção punitiva, ainda que de índole política, como a decretação da perda do mandato presidencial.

Portanto, é imperioso assinalar, em face da alta missão de que se acha investido o Supremo Tribunal Federal, que os desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados pelas Casas Legislativas, mesmo quando surgidos no contexto de processos políticos, não se mostram imunes à fiscalização judicial desta Suprema Corte, como se a autoridade e a força normativa da Constituição e das leis da República pudessem absurdamente ser neutralizadas por estatutos meramente regimentais ou pelo suposto caráter *interna corporis* do ato transgressor de direitos e garantias assegurados pela própria lei fundamental do Estado.

Portanto, incumbe ao Supremo Tribunal Federal, num contexto de litigiosidade como este, que resulta de um conflito entre dois importantíssimos Poderes da República, incumbe a esta Corte desempenhar verdadeira função arbitral nas delicadas relações institucionais entre esses órgãos da soberania nacional, em ordem a fazer prevalecer no plano político-jurídico o convívio harmonioso, que é uma imposição constitucional, que decorre explicitamente da cláusula inscrita no art. 2º da Constituição da República, em ordem a fazer prevalecer o convívio harmonioso entre os órgãos do Estado, prestigiando-se desse



modo o dogma da separação de poderes, que traduz elemento nuclear e central no contexto das funções governamentais.

O fato irrecusável, portanto, está que, no longo itinerário percorrido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, iniciado em 1898 com o julgamento do HC 1073, do Distrito Federal, de que foi Relator o Ministro Lúcio de Mendonça, e ressaltadas algumas inflexões pontuais registradas no curso de sua atuação, esta Corte Suprema fez consolidar orientação que, reduzindo os círculos de imunidade do Poder e limitando a abrangência da doutrina das questões políticas, culminou por consagrar o direito de qualquer pessoa, governantes ou governados, à proteção judicial efetiva, que se traduz no denominado parágrafo régio do Estado de Direito, para usar uma expressão de García de Enterría, e que assegura, nas hipóteses de lesão atual ou potencial, a inafastabilidade do controle jurisdicional.

Acho importante salientar esse ponto, porque nisso reside a plena legitimidade da atividade jurisdicional que esta Suprema Corte está a desenvolver aqui e agora no contexto deste processo de controle abstrato de fiscalização concentrada.

O meu dissenso, e respeitoso dissenso, em relação ao magnífico voto do eminente Ministro Luiz Edson Fachin reside na definição do papel constitucional do Senado da República. Como aqui já foi dito e reafirmado em todos os belos votos pronunciados, a Constituição de 1988 alterou radicalmente as atribuições das duas Casas do Congresso Nacional. A Câmara dos Deputados sempre atuou, e isso vem desde a Constituição Imperial de 1824, quando havia o processo de responsabilização política tão somente dos Ministros de Estado e Conselheiros de Estado. Lá, uma vez julgada procedente a acusação pela Câmara dos Deputados, tornava-se lícito ao Senado do Império, que era vitalício, impor não apenas a sanção político-administrativa da remoção do ofício, mas também permitir a imposição de penas privativas de liberdade e, até mesmo, a inflicção da pena de morte. Isso está na Lei Imperial de outubro de 1827.

Pois bem, a Câmara dos Deputados sempre teve um papel bastante importante, como continua a tê-lo ainda sob a égide desta Constituição, mas na verdade, reduziram-lhe os poderes. O eminente Ministro Paulo Brossard, na 2ª e na 3ª edições da sua obra sobre o *impeachment*, nas notas prévias, registrou, fez



consignar precisamente isto, a perda evidente de poderes que a Câmara dos Deputados sofreu com a vigente Constituição nessa área da responsabilização política do Presidente da República. Basta verificar aqueles parágrafos do art. 23 que permitiam à Câmara declarar procedente a acusação, constituindo inclusive uma comissão acusadora de três Deputados, comissão que iria atuar perante o Senado Federal. Também em face do regime constitucional anterior, o afastamento preventivo do mandado presidencial se dava por efeito direto da deliberação da Câmara dos Deputados. Hoje não mais. Isso não mais acontece. A Câmara dos Deputados, obviamente, ao apreciar uma acusação popular, não é obrigada a processá-la em ordem a dar autorização ao Senado Federal.

Eu tenho aqui à minha frente um trecho interessante de Sampaio Dória, que foi professor nas Arcadas e Ministro da Justiça. Nos seus comentários à Constituição de 1946, Sampaio Dória afirma que o ato de declarar-se a procedência ou a improcedência da acusação é um ato discricionário. Por quê? Porque a Câmara dos Deputados, naquele momento em que eles fluem de mais poderes do que aqueles que ela ostenta hoje — porque hoje ela se limita apenas a uma mera autorização —, mas, naquele momento, a Câmara dos Deputados podia perfeitamente ter em consideração, diz Sampaio Dória, *“a conveniência dos interesses nacionais, a oportunidade da deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência no cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo de impunidade, e o mal da deposição numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente, poderá a Câmara dos Deputados isentá-lo do julgamento perante o Senado, dando por improcedente a acusação”*.

Os autores que hoje comentam a vigente Constituição perfilam essa mesma situação. A Câmara dos Deputados, ao conceder ou não a autorização, o faz a partir de um juízo eminentemente discricionário. Pois bem, é certo que eminentes doutrinadores, grandes publicistas como Paulo Brossard, José Afonso da Silva, Alcino Pinto Falcão, Alexandre de Moraes, Uadi Lammêgo Bulos e o Prof. Ives Gandra Martins, se não obstante a doutíssima opinião desses eminentes publicistas no sentido de que a instauração do processo de *impeachment* decorre de uma atividade plenamente vinculada do Senado da República e, portanto, o Senado não tem condições de avaliar discricionariamente se deve ou não deve instaurar o



processo de *impeachment*, a mim me parece que as mesmas razões invocadas por Sampaio Dória para justificar esse espaço de discricionariedade política, essa esfera, ainda que reduzida de liberdade decisória em relação à Câmara dos Deputados, essas razões a mim parece que são inteiramente aplicáveis também ao Senado Federal, de tal modo que o Senado Federal não se converta num mero executor constitucional de uma deliberação que não tem eficácia subordinante nem vinculante, mas meramente autorizativa emanada da Câmara dos Deputados.

E, como aqui já disse o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, não há nesse tema uma situação, um estado de subordinação institucional do Senado da República à Câmara dos Deputados. A Câmara dos Deputados limita-se, mediante um juízo político, a partir de uma avaliação eminentemente discricionária... A Câmara dos Deputados limita-se a conceder ou a não conceder autorização. E, se a autorização vier a ser concedida, se ela vier a ser concedida, essa autorização representará mero requisito de procedibilidade. Sem a autorização, o Senado da República não pode, validamente, fazer instaurar um processo de *impeachment*. Ele depende essencialmente dessa prévia autorização legislativa. Mas, dada a autorização legislativa, ele, Senado da República, que dispõe de tanta autonomia institucional quanto a Câmara dos Deputados, não ficará vinculado, jungido, subordinado a uma deliberação que tem um conteúdo meramente autorizativo.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Só uma observação, Ministro Celso.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Pois não.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Eu tive oportunidade de ler o voto de V.Exa., e V.Exa. faz exatamente uma abordagem processual desse processo do *impeachment*. V.Exa. afirma que a atuação da Câmara representa um pressuposto de Constituição de desenvolvimento válido e regular do processo. Eu tive oportunidade de mencionar que a hipótese é de um processo constitucional. Então, dois fatores se convergem para essa exposição brilhante que V.Exa. está fazendo.

Em primeiro lugar, qualquer magistrado, mesmo depois de ter analisado de forma preliminar os pressupostos processuais, pode, eventualmente, lá adiante julgar que estão ausentes e extinguir o processo. Primeiro.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Claro.



**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Em segundo lugar, é da essência do processo brasileiro — pode ser processo civil, penal — que o juízo de admissibilidade tem dupla apreciação. V.Exa. veja: os recursos são interpostos perante o juízo para o tribunal. Quantas vezes aqui o recurso é admitido — o recurso extraordinário que veicula matéria constitucional —, é admitido em primeiro grau e o tribunal inadmite o recurso?

Então, seria realmente uma contradição em relação ao nosso sistema que o Senado não pudesse, por exemplo, naquela hipótese que V.Exa. citou, da ilegitimidade de quem representou porque perdeu a cidadania supervenientemente, nulificar aquele processo, tivesse que abrir de qualquer maneira e, ao abrir o processo, afastaria o titular da Presidência.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Eu acho que as razões expostas por V.Exa. ainda confirmam mais e com superioridade essa preocupação que visa unicamente definir agora, sob a égide de uma nova ordem constitucional, o papel do Senado Federal, porque afinal hoje nele concentram-se os dois juízos até então, tanto que, nesse ponto, o eminente Ministro Fachin apreciou a questão de uma norma constante da Lei nº 1.079, de 1950, que dizia que a Câmara dos Deputados atuaria como tribunal de pronúncia, e perante ela instaurar-se-ia o *judicium accusationis*, e o Senado, como tribunal de julgamento, nele instaurando-se o *judicium causae*.

Mas, na verdade, hoje o que ocorre é que esses dois juízos concentram-se no Senado, porque ao Senado não compete apenas o julgamento, também compete o processo, tanto que nós não estamos ainda hoje nesse estágio pré-processual, não estamos ainda em face de um processo de *impeachment*. Não há processo de *impeachment* perante a Câmara dos Deputados. Há um estágio pré-processual, constitucionalmente necessário, destinado a ter ou não esta prévia autorização, que vai atuar como requisito de admissibilidade — esse, sim, como pressuposto processual, para efeito da válida Constituição e normal e regular desenvolvimento de uma relação que só se instaurará por iniciativa e por autônoma deliberação do Senado da República.



Por isso, nesse ponto, e realmente aí, reside apenas o meu respeitoso dissenso em relação ao magnífico voto proferido pelo eminente Ministro Luiz Edson Fachin.

No que se refere às outras questões, é claro, elas estão, enfim, reproduzidas no meu voto escrito, é importante observar, a respeito da alegada suspeição do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Eduardo Cunha. É importante a observação feita pelo eminente Ministro Fachin, que se ajusta a um precedente que o Supremo Tribunal Federal firmou, no antepenúltimo mandado de segurança, ou no penúltimo mandado de segurança do caso Collor, dos cinco mandados de segurança que ele impetrou, quando ele suscitou a suspeição de Senadores da República para efeito de julgamento da causa perante o Senado da República.

É que havia alguns Senadores, como o nosso saudoso colega Ministro Maurício Corrêa. O Ministro Maurício Corrêa, na condição de Senador da República, interveio como membro da CPI. Então, o então Presidente Collor sustentava, na sua impetração mandamental, que o Senador que houvesse investigado os fatos que acabaram gerando a denúncia popular e depois esse julgamento pelo Senado não poderia participar do julgamento. E mais: havia alguns Senadores que eram suplentes de Senadores titulares nomeados Ministros de Estado, e eles também seriam suspeitos.

O que disse o Supremo Tribunal Federal? O Supremo Tribunal Federal, lembrando, de novo, o lúcido magistério do eminente saudoso Ministro Paulo Bossard, que dizia o seguinte: *“Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos”* — julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos.

Pois bem, tendo em vista esses aspectos, o Supremo Tribunal Federal, nesse precedente, entendeu inteiramente aplicável, em matéria de impedimento ou de suspeição, antes de mais nada, a interpretação de que são normas de Direito estrito. Em segundo lugar, há dois artigos da Lei nº 1.079, de 1950, que dispõem sobre a matéria. Um é o art. 36, e o outro é o artigo inverso, o 63.



Mas, enfim, o que diz o art. 36?

*"Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República (...) o deputado ou senador;*

*a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos, cunhados, enquanto durar o cunhadio, e os primos co-irmãos;*

*b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria."*

São somente esses dois casos. Portanto, imputa-se ao Presidente da Câmara dos Deputados suspeição, tendo em vista sua atuação política, mas na verdade a atuação política muitas vezes é sectária, é parcial. E esta não é uma *causa suspicionis* que possa e deva ser considerada pelo tribunal. Por isso mesmo, em relação aos Senadores da República, naquele outro contexto, o Supremo entendeu que não: há que se aplicar o art. 36 da Lei nº 1.079. Também, no caso, excepcionalmente, seria aplicável a regra da suspeição e/ou do impedimento se algum Deputado houvesse prestado depoimento como testemunha ou mantivesse essa relação de parentesco com a Sra. Presidente da República.

Mas, de qualquer maneira, acho que foi corretíssima a observação constante do voto do eminente Ministro Fachin.

No que se refere à questão da votação secreta, eu também acompanho o eminente Ministro Luiz Edson Fachin. Reconheço que é importante distinguir-se entre eleição e deliberação, tal como S.Exa. o fez. E é claro que as deliberações, essas não de ser manifestadas *coram populo*, em face de todos, em ambiente público, com a revelação das razões pelas quais os membros do Congresso Nacional deliberam, decidem neste ou naquele sentido.

Eu tenho sempre salientado nesta Corte que, em matéria de deliberação estatal, promane esta do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, neste tema incide a cláusula da publicidade, que tem extração eminentemente constitucional. E tenho sempre salientado que não custa rememorar





que os estatutos do poder numa república fundada em bases democráticas não podem privilegiar o mistério.

Por isto, a Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos, enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como sendo um regime do poder visível, na expressão de Bobbio, que também afirma que o modelo democrático há de ser o modelo ideal do *“governo do poder publico em público”*. Por isso mesmo, a dessacralização do segredo torna-se um dado importante e um fator de legitimação das próprias deliberações estatais, exceto naquelas hipóteses sempre excepcionais que jamais se presumem em que houver, por parte da Constituição, especialmente da Constituição, a imposição do regime de sigilo.

De outro lado, também entendo as razões invocadas pelo eminente Ministro Fachin, e depois acrescidas pela intervenção do eminente Ministro Dias Toffoli. Também a mim me parece legítimo o ato eleitoral que teve por objeto uma determinada chapa avulsa, ainda que de maioria oposicionista, mas sempre respeitado o critério da proporcionalidade partidária, que é uma exigência de índole constitucional.

No que se refere à defesa prévia, acho que a ordem ritual que se desenha no contexto ora em exame assegura à Sra. Presidente da República, especialmente nos termos expostos pelo eminente Ministro Relator, a possibilidade de exercer com amplitude a prerrogativa indisponível do direito de defesa.

Portanto, essa cláusula essencial — e representa uma das pedras angulares do Estado Democrático de Direito — não está sendo desconsiderada, muito menos transgredida. Ao contrário. Haverá, nos momentos oportunos, essa ampla possibilidade de impugnação, de contestação por parte da Sra. Presidente da República.

Em suma, Sr. Presidente, eu peço vênia àqueles eminentes Ministros que pensam em sentido diverso para — com aquela única exceção referente ao papel constitucional do Senado da República, a quem reconheço a possibilidade constitucional de, na fase introdutória da causa, proceder autonomamente, mediante deliberação própria, sem estar vinculado juridicamente a uma simples autorização



emanada da Câmara dos Deputados — dizer que a mim me parece que é preciso reconhecer ao Senado da República esse espaço de discricionariedade política.

Observe — já havia salientado isso, e o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, de modo muito claro, também estabeleceu os fundamentos deste entendimento — que o próprio Supremo Tribunal Federal, não obstante de modo absolutamente informal, propôs, no que se refere ao processo e julgamento do Presidente da República pelo Senado e no âmbito do Senado Federal, uma ordem ritual em que, como se vê no item 8 daquela fórmula procedimental, admite-se, segundo essa compreensão, a possibilidade de o Senado Federal, antes de convocar o Presidente do Supremo Tribunal Federal para presidi-lo, colegialmente, apreciar questões quer de ordem jurídica, quer de natureza política. E, mesmo com apoio em juízo de oportunidade, de conveniência, de utilidade, tendo em vista os altos interesses nacionais, permite-se ao Senado da República a possibilidade de, sem desconstituir, sem afetar a autorização parlamentar previamente outorgada pela Câmara dos Deputados, mas agindo numa esfera de atuação autônoma, recusar-se a fazer instaurar o processo de *impeachment*, ainda mais porque — e isso foi dito aqui — as consequências imediatas da instauração do processo de *impeachment* são radicais, são profundamente graves, uma vez que implicam o afastamento preventivo e importam em suspensão cautelar do ofício presidencial. E isso pode acarretar problemas gravíssimos.

Portanto, é lícito ao Senado Federal proceder à formulação do mesmo juízo discricionário que a doutrina já reconhecia, sob a égide de regimes constitucionais anteriores, à Câmara dos Deputados, quando da deliberação da Câmara dos Deputados resultava esse afastamento preventivo, essa suspensão cautelar do mandato presidencial.

Como diz Sampaio Dória, um dos autores apenas, era lícito à Câmara formular um juízo discricionário e, tendo em vista a conveniência dos altos interesses nacionais, formular um juízo de ponderação. Se fosse o caso, a despeito de até mesmo entender procedente aquela acusação, ainda assim, reconhecia à Câmara dos Deputados a possibilidade de declarar improcedente a acusação, e, com isso daí, extinguir-se naquela Casa Legislativa esse processo, que era um processo escalonado — não é mesmo? —, uma vez que eles vinham ouvindo as



fases. Hoje a situação mudou, e deslocou-se para o Senado aquela consequência que antes resultava da deliberação parlamentar da Câmara dos Deputados.

Por isso, a mim me parece lícito reconhecer ao Senado da República essa esfera de atuação discricionária na fase introdutória deste processo de *impeachment*.

Com essas considerações, Sr. Presidente, eu acompanho então, no caso, o dissenso iniciado pelo eminente Ministro Luís Roberto Barroso no que se refere ao item “g”, que está na parte dispositiva que S.Exa. nos apresentou. Quer dizer, *“concessão parcial para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 24 da Lei nº 1.079/1950, a fim de declarar que, com o advento da Constituição da República de 1988, o recebimento da denúncia no processo de impeachment ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, em votação nominal tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros”*, cumprindo nesse ponto o que determina o art. 47 da Constituição, que exige um quórum de funcionamento — maioria absoluta —, mas, para efeito de deliberação, contenta-se com a maioria simples, com aquela maioria ocasional, uma vez presente o quórum de instalação.

É nesse sentido, Sr. Presidente, o meu voto.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Eu agradeço a V.Exa., sempre um voto profundo, repleto de citações doutrinárias e de lembranças históricas. V.Exa. aborda o Direito comparado, o temporal, a jurisprudência. Realmente é sempre uma aula de Direito para todos nós.

Eu queria, inicialmente, cumprimentar o eminente Ministro Luiz Fachin pelo denso e substancioso voto que proferiu e que, no tocante ao direito à ampla defesa e ao contraditório, é uma verdadeira aula, é uma peça acadêmica que deve ser recomendada para estudo em todas as universidades do País. Eu parablenizo V.Exa. pelo estudo que fez, pela contribuição que deu a este debate, que permitiu realmente que aflorassem várias ideias, várias posições, no plenário desta Suprema Corte. E todos sabem que V.Exa. teve pouquíssimo tempo para trazer esse alentadíssimo voto com que brindou a Casa e que, como disse, inclusive quando V.Exa. terminou de formulá-lo, honra as melhores tradições do Supremo Tribunal Federal.



E também sou testemunha da angústia republicana de V.Exa. no sentido de buscar a pauta, no dia 16, antes do recesso, para que nós tivéssemos pelo menos 2 dias para discutir este assunto importantíssimo e não deixássemos a sociedade e o próprio Congresso Nacional em suspenso, aguardando eventualmente o fim do recesso.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Sr. Presidente, permita-me apenas nesse sentido cumprimentar V.Exa., que acolheu prontamente o pedido que lhe fiz, aliás, no Dia da Justiça, dia 8, quando despachei a respectiva liminar para inclusão em pauta. De modo que os elogios devem ser dirigidos à diligência de V.Exa.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Não, absolutamente. Eu tenho apoiado V.Exa., que obrou com a máxima diligência e com espírito estritamente republicano.

Dito isso, vou pedir vênia para divergir em parte de V.Exa. e também para adotar integralmente o voto do eminente Ministro Luís Roberto Barroso. Eu vejo que são três os pontos que são trazidos a debate ou que foram agora mais intensamente debatidos.

Primeiramente, é o pedido de letra "d" formulado na cautelar. É que seja realizada uma interpretação conforme o art. 19 da Lei nº 1.079, afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da Comissão Especial se deve dar com o representante dos blocos parlamentares no lugar de representante dos partidos políticos.

Eu confesso que, num primeiro momento, tive uma certa perplexidade. E eu ia divergir de V.Exa. porque entendia, no primeiro momento, quando o Supremo declarou recepcionada a Lei nº 1.079, de 1950, considerando que o art. 19 expressamente estabelecia que a Comissão seria eleita com a participação proporcional apenas e exclusivamente de representantes dos partidos, que apenas os partidos estariam habilitados a participar com os seus integrantes dessa Comissão.

Mas depois verifiquei — e isso foi agora aclarado com muita evidência pelos Ministros que me antecederam — que há, sem dúvida nenhuma, um dispositivo que é taxativo, que é expreso, que é límpido, que é claro: aquele que consta do § 1º do art. 58, que diz exatamente que é assegurada, tanto quanto possível, a



representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

Aliás, a Ministra Rosa, que está assentindo com a cabeça, foi também uma dos que enfatizaram esse aspecto.

Eu penso, então, que dada essa clareza meridiana da Constituição, não há como excluir os blocos da participação, da feitura da Comissão que julgará o *impeachment* ou aceitará o *impeachment*, melhor dizendo, na Câmara dos Deputados. No entanto, eu acompanho a maioria, que já se formou, no sentido de afastar a possibilidade de candidaturas avulsas, porque nós temos que considerar — e peço vênica aos que não concordam com este ponto de vista — que o regime político que nós adotamos é o da democracia representativa. Nós aprendemos, desde os primeiros anos dos bancos escolares, que a democracia representativa se faz mediante partidos políticos. Não há nenhuma possibilidade de candidaturas avulsas, seja para se habilitar a um mandato na Câmara, ou no Senado, ou no Executivo. Não existe essa possibilidade.

Aliás, o Ministro Marco Aurélio, com a experiência que tem em matéria eleitoral — foi várias vezes Presidente do TSE —, trouxe para mim um argumento imbatível. O art. 14, § 3º, inciso V da nossa Carta Magna, estabelece como condição de elegibilidade a filiação partidária.

Portanto, parafraseando aquela famosa expressão “fora da igreja não há salvação”, eu diria que, na democracia representativa, fora dos partidos não há salvação. Não existe candidatura avulsa. Pode até, de forma anômala ou por praxe parlamentar, admitir-se, mas isso não é salutar para a democracia representativa. A eleição de um candidato por meio de um partido político garante ao eleitor exatamente aquela possibilidade de acompanhá-lo no que diz respeito à fidelidade relativa à agremiação partidária à qual ele pertence. Por isso mesmo é que nós aqui, depois de um longo debate, deduzimos dos princípios da Constituição a fidelidade partidária, sentando-se que o mandato não pertence ao parlamentar, mas pertence, sim, ao partido político.

Dito isso, eu aceito que os blocos parlamentares, juntamente com os partidos políticos, participem da formação da Comissão que aceitará ou não a denúncia na



Câmara dos Deputados, mas exorcizo, afasto a possibilidade de candidaturas avulsas, pelas razões que enunciei.

O pedido da medida cautelar é aquele que pretende afastar aquela ampla discricionariedade da Câmara para não apenas aceitar a representação contra o Presidente da República, mas também aquela ideia que se tinha, ou que alguns tinham, de que a Câmara pudesse impor ao Senado a sua vontade e obrigar que o processo, o julgamento e o processo fossem obrigatoriamente desencadeados.

Eu não quero tecer maiores considerações porque todos aqueles que me precederam e que abraçaram essa tese trouxeram argumentos muito superiores, mas eu queria apenas sublinhar dois aspectos. Primeiramente, quando o art. 51, inciso I, da Constituição Federal, diz "autoriza", ele quer dizer "faculta". Faculta à Câmara Alta, ao Senado, julgar e processar. Não é uma determinação, não é uma ordem, não é um comando. A decisão da Câmara não vincula o Senado. É disso que se cuida. É essa a conclusão que se pode tirar das intervenções que foram feitas majoritariamente, e, agora, inclusive, a partir dessas lições que nós auferimos do pronunciamento de nosso eminente decano.

Eu queria adicionar um segundo argumento, que é o seguinte: processar e julgar o Presidente da República é competência privativa do Senado, conforme o art. 52, inciso I. Quando o constituinte fala "privativo" ou "competência privativa", ele quer dizer competência exclusiva, competência indelegável. Portanto, ela não é compartilhada de nenhuma forma com a Câmara dos Deputados.

Eu teria uma série de outros argumentos, mas paro exatamente nesses dois argumentos.

Finalmente, o terceiro ponto de discórdia é aquele formulado na petição inicial e incidental, que é a peça 35, que diz respeito à votação para a Comissão Especial. E aí trata-se de saber se o voto é aberto ou fechado. E aqui eu gostaria também de repetir brevemente, talvez em outras palavras, aquilo que já foi dito pelos Ministros que me antecederam e que adotaram a tese do voto aberto, com a qual eu concordo, que as hipóteses de escrutínio sigiloso estão taxativamente previstas na Constituição de 1988, como, por exemplo, no art. 52, III e IV, que trata da aprovação da escolha de magistrados, de Ministros dos Tribunais de Contas, de Governadores de Territórios, de Presidentes e Diretores do Banco Central, do Procurador-Geral da



17/12/2015



República; o art. 52, XI, para aprovar a exoneração de ofício do Procurador-Geral da República antes do término do seu mandato.

Ou seja, quando a Constituição quis que a votação fosse secreta ou sigilosa, ela o deixou expressamente consignado. Ou seja, como disse o eminente vice-decano, o Ministro Marco Aurélio, trata-se de um silêncio eloquente da Constituição. Essas são as palavras do nosso Ministro Marco Aurélio.

E mais: eu quero agora também fazer eco às palavras dos Ministros que me antecederam e que também estão concordes com essa tese de que, numa democracia, especialmente na sua forma republicana, o princípio, a regra é de que todos os atos da administração estatal sejam públicos, sejam transparentes. Não há razão, tendo em conta inclusive a menção que a Ministra Rosa fez no sentido de que o processo de *impeachment* é um processo pedagógico, é um processo que deve reforçar a democracia. Ele realmente é um instrumento para expurgar os maus governantes, na evocação de um texto histórico que fez o Ministro Celso de Mello. Portanto, se é algo para melhorar a democracia, é algo que precisa ser transparente, público. Não há nenhuma razão para permitir que aqueles que representam o povo, que são meramente mandatários, possam, de alguma forma, atuar nas sombras. Eles precisam dizer a que vieram, têm que expressar a sua vontade de maneira clara, para que os mandantes, que são os eleitores, possam saber exatamente em que sentido os seus representantes ou mandatários estão atuando.

De maneira que me filio à corrente do voto aberto. Penso que nós estamos num momento de aprimoramento da nossa democracia. E nós precisamos avançar, até porque aqui, no meio, no ambiente judiciário, tanto as sessões jurisdicionais quanto as sessões administrativas, agora por força da Emenda nº 45, de 2004, são públicas. Aqui não há segredo, não há sigilo. Quando se faz eleição secreta, na verdade, é uma eleição praticamente simbólica, porque até as cédulas de votação são pré-preparadas.

De maneira que eu queria, respeitando e louvando o trabalho exaustivo e profundo feito pelo eminente Ministro Fachin, dizer que adiro integralmente ao voto do eminente Ministro Luís Roberto Barroso.

Proclamo então o resultado...

**O SR. CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO** - Excelência...



**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO** - Excelência, o Ministro Fux e o Ministro Marco Aurélio mencionaram, ao longo dos debates, algumas observações sobre a maioria qualificada de dois terços, na primeira votação do Senado. Então, requeiro a V.Exa. que colha também os votos relativos a esse tópico da maioria qualificada de dois terços na votação de admissibilidade do processo de *impeachment* no Senado.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Primeiramente, eu queria...

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu tenho a impressão de que ficou claro na discussão que é a votação ao final — ao final. Acho que ficou claro.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Bom, primeiramente, eu gostaria de ouvir os pares, para saber se devo ou não colocar essa questão que foi apresentada...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Sr. Presidente, eu entendo que é uma questão importantíssima e tentei revelar que não há campo para a aplicação do art. 47, numa interpretação teleológica da Carta, integrativa da Carta, porque surge como uma verdadeira incongruência a assentar-se que, para que haja autorização, tenha-se 342 votos, enquanto para o afastamento, em tese, sejam necessários apenas 21 votos, que é a maioria simples do quórum de funcionamento mínimo — 41 votos.

Penso que, da mesma forma que interpretamos de modo integrativo a Carta quanto à deliberação final do Senado, assentando portanto que essa deliberação, ao alcançar o *impeachment* propriamente dito, a cassação do mandato popular, deve observar o quórum qualificado de dois terços, a medida drástica — e drástica no campo temporário e efêmero; é um detalhe o que mais robustece o rigor dessa medida —, a medida de afastamento, a medida extrema também deve contar com os dois terços do Senado da República, dos integrantes do Senado.

É um tema, a meu ver, primordial, para ter-se até mesmo uma segurança jurídica mínima. Evidentemente, estou raciocinando aqui a partir do que é previsto no art. 47, interpretando o art. 47, tendo em conta a regra dos dois terços para uma





17/12/2015



simples autorização de abertura de processo, que nós já proclamamos que não resulta no afastamento.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Sr. Presidente, eu gostaria de pedir vênias, com a carinhosa estima e com o respeito que tenho pelas posições do Ministro Marco Aurélio.

Eu penso duas coisas. A primeira, institucional: eu acho que o que nos liberta num processo como este é respeitar precedentes. E o precedente era de maioria simples. Em segundo lugar, mudando para um plano dogmático, essa não é uma hipótese que tenha previsão constitucional, de dois terços. Portanto, eu veria com dificuldade nós, por criação jurisprudencial, instituirmos uma nova hipótese de quórum qualificado.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Sob a minha ótica, seria uma interpretação sistemática e integrativa.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu entendo e respeito a posição do Ministro Marco Aurélio e a gravidade que é o afastamento da Presidente, mas é preciso deixar claro que nós já declaramos hoje uma etapa específica, que é o juízo de admissibilidade da denúncia. Eu acho que exigir dois terços para a admissibilidade da denúncia, que é o que motiva o afastamento da Presidente, eu acho que nós não teríamos um bom lastro, com todas as vênias, nem constitucional nem nos precedentes.

De modo que, respeitando o ponto de vista e considerando que seja próprio deliberar sobre isso, se o tribunal quiser, eu peço vênias para encaminhar em sentido divergente.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Sr. Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Antes de me manifestar sobre essa questão, eu gostaria, se os eminentes pares me permitirem, de relembrar que, ao início da sessão de julgamento ontem, antes de apresentar o voto que trouxe a este colegiado, eu disse que era uma proposta de voto e que iria acompanhar os debates para, enfim, nutrir-me das questões a serem suscitadas — e que foram suscitadas — e, ao final, de algum modo ajustar, se fosse necessário, alguma conclusão.



Nada obstante, já se formou na divergência uma maioria. De modo que avançar sobre esse tema por agora seria mesmo anódino. Então, registro que fico vencido naquilo que vencido estou, embora não totalmente convencido, mas apenas registro, portanto, esta circunstância.

E cumprimento V.Exa. pela condução dos trabalhos na sessão de julgamento de ontem e de hoje, o que de algum modo revelou o acerto de este tema ser trazido a este plenário, pela gravidade, pela seriedade da qual esta matéria se reveste.

E, por último, Presidente — aliás, penúltimo —, se o Ministro Marco Aurélio me permitir, pegando uma espécie de carona argumentativa numa intervenção de S.Exa., gostaria de propor a este Plenário o exame da possibilidade de convertermos o julgamento da cautelar no próprio julgamento da ADPF. Os requisitos destas circunstâncias me parecem presentes. Acho que, com isso, forneceríamos uma segurança jurídica até mesmo maior, com provimento jurisdicional definitivo. Temos quórum para apreciar essa matéria.

Como Relator, eu posso atestar que a instrução está completa — os interessados se manifestaram, os argumentos são suficientes para o exame da matéria e, ainda mais, os pedidos principais são precisamente simétricos aos pedidos cautelares que nós, aqui, estamos a examinar.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Sr. Presidente, na linha dessa proposta formulada pelo eminente Ministro Fachin, eu relembro que, quando trouxe a julgamento, alguns anos atrás, a ADPF 144, ajuizada pela AMB, que buscava uma interpretação conforme o § 9º do art. 14 da Constituição — o problema da inelegibilidade, do trânsito em julgado das condenações —, o pedido era de mera cautelar, mas o tribunal converteu em julgamento definitivo, uma vez que todos os sujeitos da relação processual intervieram, inclusive sustentando oralmente. E houve também o exame aprofundado, não apenas uma cognição superficial da matéria.

De tal modo que há realmente pelo menos esse precedente que autoriza o acolhimento da proposta formulada pelo eminente Relator.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Se V.Exa. me permite, também nessa linha, eu observo que o próprio pronunciamento do Ministério Público foi exaustivo e foi ao mérito das questões. Não foi apenas um pronunciamento circunscrito às cautelares.



E, portanto, eu, desde logo, também adiro — sobretudo agora, tendo ciência do precedente —, adiro a essa proposta do eminente Ministro Fachin.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu acompanho, igualmente.

**(Não identificado)** - Também. Não há divergência.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Não há divergência.

Pois não.

Então, convolveram a medida cautelar numa ADPF, tornando, portanto, o pronunciamento definitivo.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Definitivo o julgamento.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - O julgamento.

E, por último...

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - E agora V.Exa. vai colocar em votação a proposta?

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - E, por último, vou me manifestar agora, especificamente...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - E apenas registrando, Sr. Presidente, que acho que devemos apreciar essa matéria do quórum. E vou pedir vênia ao Ministro Luís Roberto Barroso, porque vou divergir da divergência. Acho que o quórum, nesse caso, por simetria e pelos argumentos que já aqui restaram expostos pelo Ministro Marco Aurélio, há que se fixar na proporção dos dois terços. Então, eu acompanho a direção indicada por S.Exa., o Ministro Marco Aurélio.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa.

O Ministro Teori Zavascki como vota?

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Sr. Presidente, eu me manifestei no meu voto sobre isso pela maioria simples e o mantenho, com base no precedente, tendo em vista que se trata de um quórum que é o quórum padrão em matéria de decisões do Poder Legislativo. E com uma observação: eu penso que a maioria simples, nas circunstâncias, qualifica a decisão da Câmara dos Deputados, porque é maioria simples para manter a decisão da Câmara dos Deputados. Se nós



tivéssemos maioria qualificada para manter a decisão da Câmara dos Deputados.

E a maioria qualificada que desqualifica a posição da Câmara dos Deputados.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Esse argumento é relevante.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - É um argumento de lógica...

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Esse é matador.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - De modo que voto pela maioria simples.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Eu ainda fixo, Ministro, se me permitir, com a simetria do quórum da Câmara em relação ao quórum do Senado. Acredito que é uma homenagem à Câmara dos Deputados o Senado também reunir-se com esse quórum.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - E aí, Ministro Fachin, alguém disse no decorrer deste julgamento que uma decisão de tal importância, de tal magnitude não pode ficar à mercê de uma maioria ocasional. Realmente tem que ser uma maioria qualificada.

E eu lembro que o impedimento, como bem mostrou o nosso decano, é um instituto anglo-saxão que tem origens até numa expressão latina antiga: vem de *impedicare*, que eram aqueles ferros que se colocavam nos prisioneiros para impedir que a pessoa caminhasse. Então, do que se trata aqui é exatamente impedir a ação de um Presidente da República eleito por milhões de votos.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Lewandowski, por esse critério, nós só poderíamos receber denúncia contra o Presidente da República com oito votos — pela mesma lógica —, que é dois terços.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - E por que não?

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Mas também não é o que corresponde ao precedente.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - No tocante, por exemplo, Presidente, à repercussão geral, a rejeição pressupõe dois terços.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - É um assunto muito mais grave...

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu não gostaria de criar nenhuma situação que fosse específica para este caso. Gostaria de reproduzir o que temos



feito. Tudo o que nós criarmos especificamente eu, pessoalmente, acho problemático. O jogo já está sendo jogado. Portanto, toda a lógica do que eu defendi foi a de manter as regras. E, se nós mudarmos regras agora, eu acho que nós vamos estar fazendo com o sinal trocado o que eu também pretendi evitar no meu voto. Quer dizer, um jogo grave como este tem que começar com regras claras preestabelecidas e que não possam ser modificadas no curso do jogo.

De modo que, com todo o respeito, eu acho que é uma exceção que não nos faria bem.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Ministra Rosa Weber.

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - Eu também, Sr. Presidente, em função das premissas que adotei ao acompanhar a divergência do Ministro Luís Roberto, que, na verdade, traduziu o que... Eu apenas tinha aquela dúvida também com relação aos blocos parlamentares e aos partidos, mas, à medida do debate, firmei a minha convicção. E eu adotei, como uma das premissas, a observância do rito já definido por esta Corte.

E vejo nas notas que foram apresentadas na época, de redação do Ministro Celso de Mello:

*"A exigência constitucional da maioria qualificada de 2/3 da totalidade dos Senadores limita-se, exclusivamente, à hipótese de condenação do Presidente da República pelo Senado (CF, art. 52, parágrafo único). As demais deliberações do Senado serão tomadas por maioria simples, presentê a maioria absoluta dos seus membros (CF, art. 47). Todas as questões incidentes do processo serão vencidas por simples maioria, não assim a sentença condenatória. A simples maioria importa absolvição".*

No caso, nós estamos tratando de uma decisão que seria interlocutória. Então, pedindo todas as vênias e apenas me mantendo fiel às premissas do meu voto, eu mantenho como votei, pela maioria simples.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Agradeço a V.Exa.

Ministro Luiz Fux.



**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Sr. Presidente, eu também, por coerência, uma vez que, à luz do princípio da segurança jurídica, eu preconizei a adoção da nossa jurisprudência e do rito que foi adotado em 1992 — verifico que no item 8, “b”, nota 3, exatamente é explícito que o quórum é consistente da maioria simples...

De sorte que eu também vou rejeitar essa questão de ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Agradeço a V.Exa.

Ministro Dias Toffoli.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Sr. Presidente, eu fiquei vencido quanto à necessidade de uma análise preliminar do Senado para instaurar o processo. Portanto, por decorrência lógica, eu entendo que é a maioria simples. E, diante da decisão da sábia maioria no sentido da necessidade desta análise prévia no Senado, eu fico com aquilo que já foi aplicado. Então, na linha do voto do Ministro Luís Roberto Barroso e dos demais que o acompanham.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Ministra Cármen Lúcia.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Eu também, Sr. Presidente, pedindo vênua ao Ministro Relator. Como disse no meu voto, eu parto dos princípios de segurança. Portanto, considerando o que já foi adotado, da prudência, exatamente porque aquilo que foi experimentado já produziu um efeito com uma experimentação, eu peço vênua e acompanho igualmente a divergência no sentido da necessidade apenas de maioria simples.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

O Ministro Marco Aurélio já se pronunciou. S.Exa. é pelos dois terços.

Ministro Celso de Mello.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Também eu, Sr. Presidente. Eu peço vênua para, dissentindo, acompanhar a proposta do eminente Ministro Luís Roberto Barroso, entendendo suficiente, nessa fase, a maioria simples.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

Embora seja sedutora realmente a ideia de que seriam necessários dois terços dos votos para receber a denúncia ou a acusação de parte do Senado e



afastar o Presidente da República cautelarmente, eu sucumbo diante de dois argumentos que foram colocados agora.

Primeiro, o de que devemos seguir aquilo que já foi definido pela Suprema Corte no julgamento do Presidente Collor. Portanto, isso foi já decidido. Nós estamos com um processo em curso, não podemos inovar, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, como diz o Ministro Fux.

E o outro argumento, ímpar, absolutamente imbatível, é o argumento do eminente Ministro Teori Zavascki no sentido de que a maioria simples, no caso, qualifica a decisão da Câmara de dois terços. Realmente, a Câmara, como nós sabemos, é integrada por representantes do povo. Portanto, a vontade manifestada por dois terços dos representantes do povo deve ser de alguma forma acolhida, de forma expedita, pelo Senado, ainda que possa causar uma certa perplexidade. Realmente, se eu fosse um legislador constitucional — mas não sou, sou um intérprete constitucional —, eu talvez assentasse a necessidade de um quórum de dois terços, mas, no caso, eu não vejo como, com o devido respeito, deduzir a necessidade dos dois terços a partir de uma interpretação sistemática do Texto Magno.

Portanto, por maioria, decidiram que o juízo de admissibilidade por parte do Senado, para que seja perscrutado o afastamento do Presidente da República, é o quórum de maioria simples, vencidos os eminentes Ministros Luiz Fachin e Marco Aurélio, que entendiam que o quórum necessário seria de dois terços.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Agora, quanto ao pronunciamento final, sim.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim. Disso não há dúvida nenhuma.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Aí não há dúvida.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Acho que aí não paira nenhuma dúvida.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - O que texto bem revela — isso bem revela — que é possível caminhar no sentido da interpretação integrativa, porque o quórum também não está previsto quanto a essa deliberação final.

Cláudia Luiza-FIM



interpretação integrativa, porque o quórum também não está previsto quanto a essa deliberação final.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Está, dois terços.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Na Constituição?

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Está na Constituição.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Dois terços? Não é integrativa, Ministro?

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Dois terços para a autorização prévia da Câmara e dois terços para a condenação.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Onde? Vamos ver?

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Parágrafo único do art. 52, o Senado; e inciso I...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Art. 52?

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Arts. 52 e 51. Art. 52...

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Inciso I do art. 52 é o Senado.

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - O art. 52 é do Senado, o art. 51 é da Câmara.

**O SR. MINISTRO DIAS TOFFOLI** - Exige dois terços do Senado para a condenação.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - É que eles espalham, para a vida da gente ficar mais difícil, mas está no art. 52, parágrafo único.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Sim.

*"Art. 52. ....*

*Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos..."*

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Onde?

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Parágrafo único do art. 52.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Do art. 52, parágrafo único?

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Isso, dois terços.





**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - "(...) *somente será proferida por dois terços (...)*".

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - O.k.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Portanto, o Tribunal assentou que o juízo de admissibilidade, para efeito de instauração do processo de *impeachment*...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Com o afastamento...

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - ...no Senado Federal está sujeito apenas a maioria simples, observada a cláusula do art. 47 do ADCT, que exige a presença da maioria absoluta: presença da maioria absoluta mais a deliberação por maioria simples; isso, para efeito da instauração e consequente afastamento preventivo, cautelar, da Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Isso é um dado importante, porque o afastamento é preventivo e cautelar, e nada obriga que o Senado...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Muito embora, Presidente, no Brasil, o fato consumado tenha uma eficácia incrível, não é?

**A SRA. MINISTRA ROSA WEBER** - O art. 47 é expresso?

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Sr. Presidente, apenas uma observação: eu só queria complementar o meu voto num pequeno ponto.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - No que se refere ao art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950, o partido arguinte impugnou o § 1º, que diz o seguinte: "*Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados.*" E impugnou também o § 5º: "*São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente (...) a suspensão do exercício das funções (...)*", etc. Houve essa impugnação.

Eu estou propondo, até por efeito consequencial — seria uma consequência necessária —, que também o Tribunal declare não recebida a norma fundada no § 4º do art. 23, que diz o seguinte: "*A Câmara dos Deputados elegerá uma Comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado*". Ora, só se legitimava essa formação da comissão de três membros quando ela, Câmara, atuava como órgão de acusação. Ela, na verdade, decretava a acusação. E, para sustentar o



decreto de acusação, ela designava uma comissão acusadora composta de três membros. Agora, se não mais compete, nos termos da Constituição, à Câmara dos Deputados decretar a acusação — e por isso que houve uma explícita impugnação ao § 1º do art. 23 —, é evidente que o § 4º é uma consequência natural. Se subsistisse o § 1º, subsistiria o § 4º; não subsistindo o § 1º, não subsiste o § 4º.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Teoria do arrastamento.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Sim.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Quer dizer, então, V.Exa....

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Agora, é claro que seria importante...

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Eu iria me manifestar, Sr. Presidente, na condição de Relator, acolhendo a proposição do nosso ilustre decano, eis que o não acolhimento do § 5º, realmente, por arrastamento, leva ao não acolhimento do § 4º, bem como o que anteriormente também foi mencionado, o § 2º, mas especialmente o § 4º.

Desse modo, acolho e adiro à sugestão para incluir também no relatório e voto, se é que irei permanecer na condição de Relator, tendo em vista o resultado que será proclamado daqui a pouco.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Com relação a esse aspecto, eu queria dizer a V.Exas., também apenas para efeito de reflexão: o art. 135, § 4º, do nosso Regimento Interno, diz o seguinte:

*"Art. 135 .....*

*§ 4º Se não houver Revisor" — o que é o caso —  
"ou se este também ficar vencido, designar-se-á para  
redigir o acórdão o Ministro que houver proferido o  
primeiro voto prevalecente, ressalvado o disposto no art.  
324, § 3º, deste Regimento".*

Então, eu temo ou imagino que o voto prevalecente foi o do eminente Ministro Luís Roberto Barroso.

**O SR. MINISTRO EDSON FACHIN** - Não há dúvida, a divergência foi substancial.



**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Integralmente acolhido pelo Colegiado foi o de S.Exa. o Ministro Luís Roberto Barroso.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Exatamente. Majoritariamente acolhido.

Então, o acórdão... Eu já estava me preparando para a seguinte proclamação, mas agora consulto se incluímos ou não, já nesta primeira proclamação, a sugestão do Ministro Celso de Mello: por unanimidade, conhecendo a medida, e rejeitar os preliminares.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Agora não pode ser a medida, porque foi convalidada.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Convolaram a medida cautelar e a ação de descumprimento de preceito fundamental.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Em julgamento de mérito.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim, mas isso no final. Num primeiro momento, por unanimidade, nós conhecemos da medida e rejeitamos por unanimidade os preliminares.

Por maioria, deferiram parcialmente a medida cautelar nos termos do voto do Ministro Roberto Barroso, no que foi acompanhado integralmente pelos Ministros Rosa Weber, Luiz Fux, Cármem Lúcia, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski.

Em menor extensão...

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Eu não acompanhei integralmente isso, não.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Não acompanhou integralmente isso?

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Não. Fiz alguns reparos.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Então, vamos colocar... Tiro V.Exa. daqui e coloco em menor extensão.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Em menor extensão.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Em menor extensão pelos Ministros Teori Zavascki, Marco Aurélio e Celso de Mello.

Vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que acompanhavam integralmente o Relator.



Redator para o acórdão, nos termos do art. 135, § 4º, do Regimento, o Ministro Roberto Barroso.

Por unanimidade, convolveram ou transformaram a medida cautelar em ação de descumprimento de preceito fundamental.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Julgamento de mérito.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - E já proferido julgamento de mérito.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Há que se fazer uma referência ao voto do Ministro Fachin, não?

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim, mas Zavascki está me alertando que houve diferença quanto ao quórum. Mas, na verdade, também aqui nós acompanhamos a divergência aberta pelo Ministro...

O Ministro Fachin propugnava dois terços e houve uma primeira divergência também do Ministro Barroso e da maioria.

Portanto, eu acho, salvo melhor juízo, que isso não alteraria o nosso resultado.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Não altera. A redação, não.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Só que, na verdade, aí nesse aspecto... Porque V.Exa. ficou vencido em menor extensão, acompanhado em menor extensão.

De hoje para amanhã, vamos solicitar um esforço um pouco mais concentrado da nossa secretária, para ver se podemos trazer uma ata um tanto quanto mais refinada, mais detalhada, para aprovarmos amanhã na sessão.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Agora, seria importante submeter essa proposta referente ao § 4 do art. 23.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não. Acho que isso já está aprovado por unanimidade.

**O SR. MINISTRO LUIZ FUX** - Estou de acordo.

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Afastamento por unanimidade.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Então como nós formularíamos isso? Declaramos não recepcionado...



**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Não recepcionada a norma fundada no § 4 do art. 23.

Não há uma proclamação referente ao art. 23, §§ 1º e 5º?

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim. Isso no voto do Ministro Barroso.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Também acho que no voto do Ministro Fachin.

O voto do Ministro Fachin acolhe a pretensão de incompatibilidade dos §§ 1º e 5º do art. 23, entendendo que estão derogadas essas normas, por incompatibilidade superveniente. A proposta é que se estenda essa declaração ao § 4º do mesmo art. 23, como um efeito consequencial, eu diria até necessário, natural.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

Eu estava pensando o seguinte, egrégio Plenário, de hoje para amanhã, a nossa secretária faria um esforço de pegar todos os pontos atacados na medida cautelar e revelar os votos de cada um de nós.

Eu submeteria isso aos eminentes pares, quem sabe, talvez não dê tempo, às 10 horas, mas nós discutiremos amanhã.

**O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO** - O tempo é que ficará exíguo, porque a sessão é matutina.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Que horas está marcada?

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Dez horas da manhã.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Presidente, talvez para facilitar e para evitar dúvidas, eu penso que o voto do Ministro Barroso e o da maioria acabaram consagrando e legitimando aquele procedimento que foi adotado no caso Collor, que tem publicação oficial.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Seria proclamar por item, não é?

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Aí se poderia, de alguma forma, colocar que um tribunal chancelou aquele procedimento.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Sim, reafirmou.

**O SR. MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Reafirmou.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu transcrevo, inclusive, no meu voto, uma larga passagem...



17/12/2015



**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Isso vai facilitar...

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - O voto já está pronto, inclusive.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - A nossa secretária está sugerindo, salvo melhor juízo dos colegas, o seguinte: como V.Exa. fez a gentileza de me municiar com o seu voto itemizado, e talvez isso pudesse constar da pauta.

Por exemplo:

*"1. Item 'A': denegação, de modo a afirmar que não há direito à defesa prévia ao ato do Presidente da Câmara (...);*

*2. Item 'B': concessão parcial para estabelecer, em interpretação conforme a Constituição do art. 38 da Lei (...)"*

Então, isso constaria em ata, porque essa foi...

**A SRA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Acrescentar-se-ia, apenas, no que diz respeito ao estilo da ata, talvez, Sr. Presidente, "*vencidos Fulano, Beltrano*"...

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Isso! Então, a cada item nós tentaríamos colocar os vencidos, mas partiríamos disso...

É muito importante que nós, desde logo, tornemos pública a nossa decisão, porque, evidentemente, esse processo tenderá a continuar, e é preciso que nós fixemos claramente as balizas, mesmo que o julgamento não termine, por uma eventual interpretação de dados.

**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Eu espero poder divulgar o voto amanhã.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - V.Exa. me permite usar da palavra?

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Pois não.

**O SR. MINISTRO CELSO DE MELLO** - Apenas para facilitar, no que se refere ao § 4º do art. 23, o item 9 da parte discursiva do Ministro Barroso é muito claro: "*9, Item 'I': concessão integral, para declarar que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º e 5º; (...)*" — aqui colocaríamos "*§§ 1º, 4º e 5º*".

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Perfeito.



**O SR. MINISTRO ROBERTO BARROSO** - Essa foi fácil, Ministro Celso. B  
fico vencido nesse item, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ministro Ricardo Lewandowski) - Sim, fica vencido.

Agora, nós poderíamos, talvez, fazer o seguinte: ao invés de aprovarmos a ata logo no início da sessão, nós a faríamos circular entre os colegas — todos passariam uma vista-d'olhos na minuta de ata — e, ao final da sessão de amanhã, que é uma sessão festiva, nós, então, aprovaríamos a ata, se todos estiverem de acordo com as alterações que forem sugeridas.

Muito obrigado pela participação de todos.

Está encerrada a sessão.

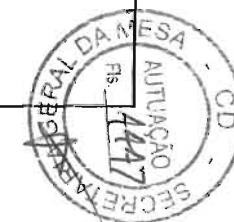


CÂMARA DOS DEPUTADOS

**DOCUMENTO 4**



PROCESSO DE ELEIÇÃO - 53ª, 54ª E 55ª LEGISLATURAS							
PROPOSIÇÃO	EMENTA	RESULTADO	DATA DE APRECIÇÃO	PAINEL (SIM OU NÃO)	URNA ELETRÔNICA	URNA VOTO DE PAPEL	POR ACLAMAÇÃO
PDC 4/07	Escolhe o Senhor Raimundo Carreiro Silva para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 73, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, e art. 105, inciso II, da Lei nº 8.443 de 1992.	Aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 4, de 2007. Sim: 346; Não: 23; Abst.: 19; Total: 388.	08/02/2007	X			
PDC 1345/08	Escolhe o nome do Senhor José Jorge de Vasconcelos Lima para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 73, § 2º, inciso II, da Constituição Federal.	Aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.345, de 2008. Sim: 270; Não: 60; Abstenção: 6; Total: 336.	17/12/2008	X			
OBJ 1/10	Eleição para Membro do Conselho Nacional de Justiça	Marcelo Rossi Nobre: sim: 396; não: 5; abstenção: 7; total: 408.	10/03/2010	X			
OBJ 6/10	Eleição para membro do Conselho Nacional do Ministério Público.	Luiz Moreira Gomes Júnior: sim: 294; não: 4; abstenção: 2; total: 300 votos.	11/05/2010	X			
OBJ 4/11	Eleição para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, sendo candidatos a Sra. Ana Lúcia Arraes de Alencar (INA 2/11) e os Srs. Rosendo Severo dos Anjos Neto (INA 1/11), José Aldo Rebelo Figueiredo (INA 3/11), Átila Sidney Lins Albuquerque (INA 4/11), Damião Feliciano da Silva (INA 5/11), Milton Antônio Casquel Monti (INA 6/11) e Vilson Luiz Covatti (INA 9/11), indicados nos termos do art. 2º, § 1º, do Decreto Legislativo nº 6, de 1993.	Deputada Ana Arraes - 222 votos; Deputado Aldo Rebelo - 149 votos; Deputado Átila Lins - 47 votos; Deputado Damião Feliciano - 33 votos; Deputado Milton Monti - 30 votos; Sr. Rosendo Severo - 10 votos; Brancos - 2 votos; Total: 493 votos válidos.	21/09/2011		X		
OBJ 6/11	Eleição para Membro do Conselho Nacional de Justiça	Eleito o Sr. Emmanoel Campelo de Souza Pereira como membro do Conselho Nacional de Justiça. Sim: 360; não: 11; abstenção: 11; total: 382.	14/12/2011	X			
OBJ 7/12	Eleição para membro do Conselho Nacional do Ministério Público.	Eleito o Sr. Luiz Moreira Gomes Júnior como membro do Conselho Nacional do Ministério Público. Sim: 359; não: 09; abstenção: 14; total: 382.	14/03/2012	X			
PDC 1472/14	Escolhe o Senhor Bruno Dantas Nascimento para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 73, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, e art. 105, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992.	Aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.472 de 2014. Sim: 270; não: 7; abstenções: 3; total: 280.	15/07/2014	X			



PROCESSO DE ELEIÇÃO - 53ª, 54ª E 55ª LEGISLATURAS							
PROPOSIÇÃO	EMENTA	RESULTADO	DATA DE APRECIÇÃO	PAINEL (SIM OU NÃO)	URNA ELETRÔNICA	URNA VOTO DE PAPEL	POR ACLAMAÇÃO
PDC 1612/14	Escolhe o Sr. Vital do Rêgo Filho para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 73, §2º, inciso II, da Constituição Federal e do art. 105, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.	Aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.612 de 2014. Sim: 313; não: 8; abstenção: 8; total: 329 (Aprova a indicação do Sr. Vital do Rêgo Filho para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União).	09/12/2014	X			
OBJ 13/14	ELEIÇÃO PARA MEMBRO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	Eleito o Sr. Emmanoel Campelo de Souza Pereira para mandato de dois anos, tratando-se, neste caso, de recondução. Sim: 374; não: 04; abstenção: 11; total: 389.	18/02/2014	X			
OBJ 14/14	Eleição do primeiro vice-presidente da Câmara dos Deputados, da 54ª Legislatura.	Eleito e empossado Primeiro Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, da 54ª Legislatura, o Sr. Deputado Arlindo Chignalia (PT-SP). Sim: 343; Brancos: 51 votos; total: 394 votos válidos.	07/05/2014		X		
OBJ 15/14	Eleição dos Membros da Câmara dos Deputados que comporão a Comissão Representativa do Congresso Nacional para o período de 18 a 31 de julho de 2014 (Art 58 § 4º da Constituição Federal)	Eleitos por aclamação os Membros da Câmara dos Deputados que comporão a Comissão Representativa do Congresso Nacional para o período de 18 a 31 de julho de 2014 (Art 58 § 4º da Constituição Federal).	16/07/2014				X
OBJ 16/14	Eleição dos Membros da Câmara dos Deputados que comporão a Comissão Representativa do Congresso Nacional para o período de 23 de dezembro de 2014 a 1º de fevereiro de 2015 (Art. 58, § 4º da Constituição Federal).	Eleitos por aclamação os Membros da Câmara dos Deputados que comporão a Comissão Representativa do Congresso Nacional para o período de 23 de dezembro de 2014 a 1º de fevereiro de 2015 (§ 4º do art. 58 da Constituição Federal).	09/12/2014				X



PROCESSO DE ELEIÇÃO - 53ª, 54ª E 55ª LEGISLATURAS							
PROPOSIÇÃO	EMENTA	RESULTADO	DATA DE APRECIÇÃO	PAINEL (SIM OU NÃO)	URNA ELETRÔNICA	URNA VOTO DE PAPEL	POR ACLAMAÇÃO
OBJ 1/15	Eleição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para o biênio 2015/2016 da 55ª Legislatura.	Eleito e empossado Presidente da Câmara dos Deputados, para o biênio 2015/2016, o Sr. Deputado EDUARDO CUNHA. ** Eleito e empossado 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, para o biênio 2015/2016, o Sr. Deputado WALDIR MARANHÃO. **Eleito e empossado 2º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, para o biênio 2015/2016, o Sr. Deputado GIACOBBO. **Eleito e empossado 1º Secretário da Câmara dos Deputados, para o biênio 2015/2016, o Sr. Deputado BETO MANSUR. **Eleito e empossado 2º Secretário da Câmara dos Deputados, para o biênio 2015/2016, o Sr. Deputado FELIPE BORNIER. **Eleita e empossada 3ª Secretária da Câmara dos Deputados, para o biênio 2015/2016, a Sra. Deputada MARA GABRILLI. **Eleito e empossado 4º Secretário da Câmara dos Deputados, para o biênio 2015/2016, o Sr. Deputado ALEX CANZIANI. * Eleitos e empossados 1º, 2º, 3º e 4º Suplentes de Secretário da Câmara dos Deputados, respectivamente, para o biênio 2015/2016, os Srs. Deputados MANDETTA, GILBERTO NASCIMENTO, LUIZA ERUNDINA E RICARDO IZAR.	01/02/2015		X		
OBJ 2/15	Eleição para membro do Conselho Nacional do Ministério Público.	Eleito o Sr. Gustavo do Vale Rocha. Sim: 376; não: 26; abstenção: 36; total: 438.	15/04/2015	X			





### **PRESIDÊNCIA/SGM**

Petição de Embargos Declaratórios protocolizada em 1º de fevereiro de 2016. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378, em curso no Supremo Tribunal Federal.  
Em 15/02/2016.

Junte-se ao processado da Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015. Publique-se.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





*Supremo Tribunal Federal*



**URGENTE**

Ofício nº 29511/2015

Brasília, 8 de dezembro de 2015

Mandado de Segurança nº 33928

IMPTE.(S) : JOSÉ MARIA MACEDO JUNIOR  
ADV.(A/S) : UBALDINO MARQUES DA SILVA JUNIOR  
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

(Seção de Processos Diversos)

Senhor Presidente,

De ordem, a fim de instruir o processo em epígrafe, solicito informações, no prazo de 10 dias, sobre o alegado na petição inicial e demais documentos, cujas cópias seguem gravadas em mídia CD (inciso I do art. 7º da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009).

No ensejo, apresento votos de elevada estima e consideração.

**João Bosco Marcial de Castro**  
Secretário Judiciário  
*Documento assinado digitalmente*

A Sua Excelência o Senhor  
Presidente da Câmara dos Deputados

Secretaria-Geral da Mesa STJ 08/Dez/2015 21:21  
Ponto: 4553  
Ass.: Mangete  
Origem: Jus. C.D.

Arg. 3447/15



**MANDADO DE SEGURANÇA 33.928 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>IMPTE.(S)</b>	<b>: JOSÉ MARIA MACEDO JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: UBALDINO MARQUES DA SILVA JUNIOR</b>
<b>IMPDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**DECISÃO**

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. FORMAÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE DE DENÚNCIA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. FATOS CONTROVERTIDOS SOBRE A FILIAÇÃO DO IMPETRANTE E INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS DE REGÊNCIA. AUSÊNCIA DE REQUISITOS LEGAIS PARA LIMINAR: INDEFERIMENTO. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.

**Relatório**

1. Mandado de Segurança impetrado, em 7.12.2015, às 22h15min, pelo Deputado Federal José Maria Macedo Junior, com requerimento de medida liminar, contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que indeferiu pedido de sua inclusão em comissão especial que analisará a admissibilidade de denúncia de *impeachment* formulada em desfavor da Presidente da República, e acolhida pela autoridade apontada como coatra, em 3.12.2015

2. O Impetrante alega:

a) recebido o pedido de *impeachment* pela autoridade apontada como



MS 33928 / DF

coatora, em 3.12.2015 (quinta-feira), o Impetrante formulou, na segunda-feira seguinte (7.12.2015), pedido de sua inclusão na comissão especial que avaliará o seguimento do processo;

b) o pedido teria sido indeferido naquela mesma data (7.12.2015) *"sem qualquer critério lógico, jurídico ou de bom senso – instituiu quais partidos teriam representantes na comissão e quantas vagas cada agremiação teria direito"* (fl. 2).

c) informa ter se *"desfiliado e ingressado no PMB, mas, desde do dia 26/12/2015, já tinha retornado às hostes do PSL (doc. 10 – filiaweb do TSE)"* (sic.);

d) *"o impetrado, pois, ao que parece, tenta de todas as formas compor a comissão por suas próprias vontades e ao arrepio da dicção legal, pois como se vê nos documentos acostados, partidos com um único parlamentar na casa tiveram sua vaga assegurada (caso idêntico ao do impetrante) e outros partidos com número elevado de deputados tiveram direito a uma única vaga também"* (fl. 3);

e) o indeferimento do pedido seria ilegal afrontando o art. 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o art. 19, *caput*, da Lei n. 1.079/1950, que garantiriam assento proporcional de representantes de todos os partidos políticos na Comissão Especial, incumbida de avaliar a admissibilidade do pedido de *impeachment*.

Por ser o único representante do Partido Social Liberar na Câmara dos Deputados, o Impetrante titularizaria direito líquido e certo a compor aquela comissão.

f) não pesariam controvérsias sobre a aplicação da Lei nº 1.079/50 no processamento do pedido de *impeachment*, como manifestado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante n. 46 e em sua consolidada jurisprudência;



MS 33928 / DF

g) "o periculum in mora encontra-se demonstrado ante a grave prejudicialidade que terá o impetrante no que diz respeito à representatividade na Comissão Especial em debate, vez que a demora na prestação jurisdicional, se a segurança for concedida somente ao final desta ação, restará prejudicada o direito de legal representação do impetrante na Comissão Especial que será constituída nesta terça-feira (07/12/2015)";

Requer

"a) a concessão de medida liminar inaudita altera pars para determinar ao impetrado que garanta assento ao impetrante, pelo PSL, na Comissão Especial, que analisará o pedido de impeachment proposto em face da Presidente da República até o julgamento do mérito deste mandado de segurança e, assim, distribua devidamente as vagas da comissão, (respeitando o critério legal/regimental de: distribuir uma vaga para cada partido existente na casa, no dia de instalação da comissão – já que a lei é bem clara ao mencionar que todos os partidos terão assento – e, após a distribuição inicial, aferir, pelo critério da proporcionalidade de cada partido, as vagas remanescentes);

b) a notificação da autoridade coatora para, querendo, prestar as informações que entender necessárias no prazo legal, além de intimar o Ministério Público para manifestar-se sobre o presente mandamus;" (fl. 14).

Pede

"a manutenção da medida liminar, acaso concedida, e que seja concedida definitivamente a segurança, garantido o direito líquido e certo do impetrante como representante do PSL, na Comissão Especial, que analisará o pedido de impeachment proposto em face da Presidente da República, com base no art. 19 da Lei nº. 1.079/1950; art. 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988" (fl. 14).

3. Em petição intitulada "memorial" (doc. 16), protocolizada em





MS 33928 / DF

8.12.2015, o Impetrante informa:

a) "no dia 02/12/2015 o Impetrado recebeu denúncia contra a Excelentíssima Senhora Presidente da República (ver ofício nº 2.835 na fl. \_\_\_\_ ) e no dia 03/12/2015 a leu com vistas a formar a composição da Comissão Especial, cuja indicação dos nomes, entretanto, fora adiada para a tarde de hoje, terça-feira (08/12/2015), a partir das 14 horas";

b) "no dia 04/12/15 o Impetrante informou ao Impetrado sua filiação ao PSL (Partido Social Liberal) e neste mesmo dia solicitou sua indicação para compor a Comissão (fl. \_\_\_\_), como único representante do PSL na Câmara dos Deputados";

c) "ontem (07/12/15), no dia designado para indicação dos nomes dos Deputados que irão compor a Comissão, o Impetrado não conheceu da indicação sob o argumento de que "o PSL não possuía representante na Câmara dos Deputados na data do recebimento da denúncia";

d) "a filiação do Impetrante ocorreu em 26/11/2015, conforme provam os documentos anexos";

e) "conforme se pode verificar no Ato da Presidência da Câmara que especifica a quantidade de Deputados, por Partidos, que irão compor a referida Comissão (fl. \_\_\_\_), observa-se que a mesma não obedeceu ao critério da proporção fixado no art. 218, §2º do Regimento Interno e art. 19 da Lei 1.079/1950".

4. O processo veio-me concluso em 8.12.2015.

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO** .

5. A questão versada nesta ação respeita o direito ao cumprimento da Lei n. 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o



MS 33928 / DF

respectivo processo de julgamento. Afirma-se que aquela lei asseguraria ao Impetrante direito de representar o partido ao qual afiliado na composição da comissão especial a ser instaurada para se pronunciar sobre a denúncia recebida em desfavor da Presidente da República, em 2.12.2015.

6. Neste exame preambular, próprio das medidas liminares, tenho como adequada a importação do que afirmado, em outras ações neste Supremo Tribunal, de não se cuidar a matéria versada na presente impetração de questão *interna corporis* ou controvérsia circunscrita à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional, o que desautorizaria a intervenção judicial. Nesse sentido por exemplo:

*"Agravo regimental. Mandado de segurança. Questão interna corporis. Atos do Poder Legislativo. Controle judicial. Precedente da Suprema Corte. 1. A sistemática interna dos procedimentos da Presidência da Câmara dos Deputados para processar os recursos dirigidos ao Plenário daquela Casa não é passível de questionamento perante o Poder Judiciário, inexistente qualquer violação da disciplina constitucional. 2. Agravo regimental desprovido"* (MS 25588-AgR, Relator o Ministro Menezes Direito, Plenário, DJe 7.5.2009).

*"Agravo Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). 4. A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. 5. Agravo regimental improvido"* (MS 26062-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 4.4.2008).

7. Em 12.10.2015, ao examinar mandado de segurança igualmente



MS 33928 / DF

impetrado por Deputado Federal contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados na condução do procedimento previsto na Lei n. 1.079/1950, o Ministro Teori Zavascki realçou não se tratar de questão interna àquela Casa Legislativa, mas questão de relevo constitucional com repercussões sobre as instituições estabelecidas:

*“Embora, à primeira vista, a controvérsia pareça revestir-se de características de simples questão interna corporis, o que na realidade subjaz em seu objeto é, pelo menos indiretamente, a tutela de importantes valores de natureza constitucional, notadamente o que diz respeito à higidez das normas editadas pela autoridade impetrada sobre procedimentos “relacionados e à análise de denúncias em desfavor da Presidente da República pela suposta prática de crimes de responsabilidade”. Questiona-se, com respaldo em respeitáveis fundamentos, o modo e a forma como foi disciplinada essa matéria (por decisão individual do Presidente da Câmara, mediante resposta a questão de ordem), como também a negativa de admissão, por essa autoridade, de meio impugnativo de revisão ou de controle do seu ato por órgão colegiado da Casa Legislativa. São questões cuja estatura constitucional ficam especialmente realçadas pelo disposto no parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal, que submete a cláusula de reserva de “lei especial” não apenas a definição dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, como também o estabelecimento das correspondentes “normas de processo e julgamento”. Ora, em processo de tamanha magnitude institucional, que põe a juízo o mais elevado cargo do Estado e do Governo da Nação, é pressuposto elementar a observância do devido processo legal, formado e desenvolvido à base de um procedimento cuja validade esteja fora de qualquer dúvida de ordem jurídica. No caso, os fundamentos deduzidos na inicial e os documentos que os acompanham deixam transparecer acentuados questionamentos sobre o inusitado modo de formatação do referido procedimento, o que, por si só, justifica um pronunciamento do Supremo Tribunal Federal a respeito” (MS n. 33.837 MC, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJ 15.10.2015).*



MS 33928 / DF

8. Afastou-se, ainda que em juízo preliminar, a aplicação de procedimento estranho àquele retratado na Lei n. 1.079/1950, que estabelece como fase seguinte ao recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados a formação de comissão especial integrada, proporcionalmente, por representantes de todos os partidos políticos.

9. Na espécie, o ato apontado coator é do Presidente da Câmara dos Deputados tendo sido a sua fundamentação assim apresentada:

*"Não conheço da presente indicação, tendo em vista que o PSL não possuía representante na Câmara dos Deputados na data do recebimento da denúncia por crime de responsabilidade contra a Presidente da República, Senhora Dilma Vana Rousseff, em 2 de dezembro de 2015, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal. Esclareço, por oportuno, que a distribuição de vagas na referida Comissão Especial deverá atender a proporcionalidade de todas as bancadas em funcionamento na Câmara dos Deputados verificada na data do recebimento da denúncia, nos termos do art. 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e do art. 19 da Lei 1.079/1950. Publique-se. Oficie-se" (doc. 11, fl. 5).*

10. As normas do art. 19, *caput*, da Lei n. 1.079/1950 e do art. 218, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados garantem assento proporcional de representantes de todos os partidos políticos, na comissão especial:

*"Lei n. 10.79/1950,*

*Art. 19. "Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma";*

*Regimento Interno da Câmara dos Deputados,*

*Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara*



MS 33928 / DF

*dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade;*

*(...)*

*§ 2º - Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos.*

Não há, todavia, indicação normativa precisa e expressa de prazo preclusivo ao direito de parlamentares pleitearem ingresso na comissão especial, embora a primeira leitura possa permitir a interpretação levada a efeito pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

11. A ficha de filiação acostada aos autos (doc. 12) demonstra o regresso do Impetrante ao Partido Social Liberal no dia 26.11.2015 (doc. 12). Entretanto, sua comunicação à Mesa da Câmara dos Deputados foi providenciada em 4.12.2015, depois do recebimento da denúncia.

12. O que se põe em questão na presente ação é a interpretação conferida às normas analisadas, a suscitar dúvida quanto a suposta preclusão do direito de parlamentar integrar a Comissão Especial após o recebimento da denúncia de *impeachment* e a imprecisão dos dados fáticos atinentes à formalização da filiação do Impetrante naquela data, sendo controvertido o quadro fático e o direito reclamado que, ao menos nesse exame preliminar, compromete sua liquidez e a certeza.

Ademais, como assinala o próprio Impetrante, a Comissão Especial que seria criada no dia 7.12.2015, não o foi naquela data, nem até o momento da presente análise feita em caráter de urgência. Essa circunstância evidencia controvérsia também da questão discutida.

13. Não há como, pois, sem audiência da parte contrária para complementar os dados a instruírem a presente ação, analisar-se o risco



MS 33928 / DF

de ineficácia do provimento jurisdicional requerido, sendo imprescindível maior cautela em seu exame.

14. Pelo exposto, sem prejuízo de reapreciação da matéria após as informações da autoridade apontada como coatora, **indefiro a medida liminar.**

15. **Notifique-se a autoridade Impetrada, para, querendo, prestar informações com a urgência que o caso requer** (art. 7º, inc. I, da Lei n. 12.016/2009 c/c art. 203 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Encaminhe-se àquela autoridade cópia da petição inicial da presente ação e os documentos a ela acostados.

16. Em seguida, voltem-me os autos conclusos.

**Comunique-se com urgência.**

**Publique-se.**

Brasília, 8 de dezembro de 2015.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora



*Supremo Tribunal Federal  
Praça dos Três Poderes - Edifício Sede  
70.175-900 Brasília - DF*

DOCUMENTO EM SUPORTE ESPECIAL  
Anexo do Ofício 29511/2015 - STF  
**MS 33928**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Of. n. 116 /SGM/P/2016

Brasília, de de 2016.

A Sua Excelência a Senhora  
**Ministra CÂRMEN LÚCIA**  
Supremo Tribunal Federal  
Praça dos Três Poderes  
70175-900 - Brasília/DF

Supremo Tribunal Federal  
04/02/2016 18:21 0003470

Referente: **Mandado de Segurança n. 33.928/DF.**

Senhora Ministra,

Trata-se do Mandado de Segurança n. 33.928/DF, impetrado pelo Senhor Deputado José Maria Macedo Junior, por suposto ato coator praticado pela Presidência da Câmara dos Deputados, que não conheceu de sua indicação para integrar, na condição de representante do Partido Social Liberal – PSL, a Comissão Especial que apreciará a denúncia por crime de responsabilidade em curso nesta Casa Legislativa em face da Senhora Presidente da República.

Alega violação ao *caput* do art. 19 da Lei n. 1.079/1950 e ao art. 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, que garantem, na citada Comissão Especial, assento a todos os partidos políticos e blocos parlamentares em funcionamento na Câmara dos Deputados, mesmo que pela proporcionalidade não lhes caiba lugar.

Posto o caso de modo breve, entendo inicialmente de extrema importância ressaltar que **a aplicação do Direito não pode servir a propósitos**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**fraudulentos ou dissimulatórios.** Outrossim, resta sedimentado na consciência jurídica geral que nenhum sujeito de direito pode alegar a própria torpeza, seja para se beneficiar, seja para se eximir das consequências normativas de sua conduta.

Como se poderá verificar, a presente demanda leva ao Supremo Tribunal Federal **manobra** desse tipo, na tentativa de reverter situação jurídica legítima desfavorável ao impetrante que resultou de sua própria ação.

Na mesma linha, a Presidência da Câmara dos Deputados deu aos dispositivos legais e regimentais acima mencionados uma interpretação preocupada com sua literalidade, sua finalidade e sua exequibilidade.

É o que se passa a expor.

### I – Da metodologia de cálculo imposta pela Lei n. 1.079/50 e pelo RICD.

O ato objurgado atendeu, rigorosamente, ao princípio da proporcionalidade partidária – nos termos dos arts. 8º, § 4º, 12, § 10, 25, § 2º, e 27, *caput* e § 1º, do RICD –, bem como à regra prevista na parte final do art. 19 da Lei n. 1.079/1950, segundo a qual a Comissão deve ser integrada por “*representantes de todos os partidos*”.

Confira-se o teor daqueles dispositivos regimentais:

“Art. 8º. ....

§ 4º As vagas de cada Partido ou Bloco Parlamentar na composição da Mesa serão definidas com base no **número de candidatos eleitos pela respectiva agremiação**, na conformidade do resultado final das eleições



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*proclamado pela Justiça Eleitoral, desconsideradas as mudanças de filiação partidária posteriores a esse ato" (grifei).*

"Art. 12. ....

§ 10. Para efeito do que dispõe o **§ 4º do art. 8º** e o art. 26 deste Regimento, a formação do **Bloco Parlamentar** deverá ser comunicada à Mesa até o dia **1º de fevereiro do 1º (primeiro) ano da legislatura**, com relação às **Comissões** e ao 1º (primeiro) biênio de mandato da Mesa, e até o dia 1º de fevereiro do 3º (terceiro) ano da legislatura, com relação ao 2º (segundo) biênio de mandato da Mesa" (grifei).

"Art. 25. ....

§ 2º Nenhuma Comissão terá mais de treze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração".

"Art. 27. A representação numérica das bancadas em cada Comissão será estabelecida com a divisão do **número** de membros do Partido ou Bloco Parlamentar, **aferido na forma do § 4º do art. 8º** deste Regimento, pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão; o inteiro do quociente assim obtido, denominado quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer na Comissão.

§ 1º As vagas que sobrarem, uma vez aplicado o critério do caput, serão destinadas aos Partidos ou Blocos Parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor" (grifei).

Tais normas regimentais impuseram fossem consideradas as **bancadas eleitas pelos Partidos Políticos** e os **Blocos Parlamentares formados em 1º de fevereiro de 2015**, a saber:

1



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

1. Bloco PMDB (65 Deputados), PP (38 Deputados), PTB (25 Deputados), DEM (21 Deputados), PRB (21 Deputados), SD (15 Deputados), PSC (13 Deputados), PHS (5 Deputados), PTN (4 Deputados), PMN (3 Deputados), PRP (3 Deputados), PSDC (2 Deputados), PEN (2 Deputados), PRTB (1 Deputado): **218** Deputados.
2. Bloco PT (69 Deputados), PSD (36 Deputados), PR (34 Deputados), PROS (11 Deputados), PCdoB (10 Deputados): **160** Deputados.
3. Bloco PSDB (54 Deputados), PSB (34 Deputados), PPS (10 Deputados), PV (8 Deputados): **106** Deputados.
4. PDT: **20** Deputados.
5. PSOL: **5** Deputados.
6. PTC: **2** Deputados.
7. PSL: **1** Deputado.
8. PTdoB: **1** Deputado.

Dividindo-se o número de membros do Partido ou Bloco Parlamentar pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara dos Deputados pelo número de membros da Comissão ( $513/59 = 8,69$ ), obtiveram-se os seguintes quocientes:

1. Bloco PMDB, PP, PTB, DEM, PRB, SD, PSC, PHS, PTN, PMN, PRP, PSDC, PEN, PRTB:  $218 \text{ Deputados} / 8,69 = \mathbf{25,07}$ .
2. Bloco PT, PSD, PR, PROS, PCdoB:  $160 \text{ Deputados} / 8,69 = \mathbf{18,40}$ .
3. Bloco PSDB, PSB, PPS, PV:  $106 \text{ Deputados} / 8,69 = \mathbf{12,19}$ .
4. PDT:  $20 \text{ Deputados} / 8,69 = \mathbf{2,30}$ .
5. PSOL:  $5 \text{ Deputados} / 8,69 = \mathbf{0,58}$ .



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

6. PTC: 2 Deputados/8,69 = **0,23**.
7. PSL: 1 Deputado/8,69 = **0,12**.
8. PTdoB: 1 Deputado/8,69 = **0,12**.

Os inteiros dos quocientes obtidos, denominados quocientes partidários (representativos do número de vagas na Comissão pertencentes aos Partidos ou aos Blocos Parlamentares), foram:

1. **Bloco PMDB, PP, PTB, DEM, PRB, SD, PSC, PHS, PTN, PMN, PRP, PSDC, PEN, PRTB: 218 Deputados/8,69 = 25 vagas.**
2. **Bloco PT, PSD, PR, PROS, PCdoB: 160 Deputados/8,69 = 18 vagas.**
3. **Bloco PSDB, PSB, PPS, PV: 106 Deputados/8,69 = 12 vagas.**
4. **PDT: 20 Deputados/8,69 = 2 vagas.**
5. **PSOL: 5 Deputados/8,69 = 0 vaga.**
6. **PTC: 2 Deputados/8,69 = 0 vaga.**
7. **PSL: 1 Deputado/8,69 = 0 vaga.**
8. **PTdoB: 1 Deputado/8,69 = 0 vaga.**

Distribuídas 57 (cinquenta e sete) vagas pelos critérios do *caput* do art. 27 do RICD, aplicou-se o disposto no § 1º do mesmo dispositivo, distribuindo-se as duas vagas remanescentes pela regra da proporcionalidade:

1. **PSOL: fração 0,58: 0 + 1 = 1 vaga.**
2. **Bloco PT, PSD, PR, PROS, PCdoB: fração 0,40: 18 + 1 = 19 vagas.**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em seguida, procedeu-se à distribuição de vagas entre os Partidos integrantes dos Blocos, mediante a aplicação das mesmas regras do art. 27 do RICD:

Bloco PMDB, PP, PTB, DEM, PRB, SD, PSC, PHS, PTN, PMN, PRP, PSDC, PEN, PRTB (25 vagas: 19 vagas pela regra do *caput* do art. 27 do RICD; 6 vagas pela regra do § 1º do art. 27 do RICD - fração\*):

1. **PMDB** (65 Deputados/8,69 = 7,47 = **8 vagas\***)
2. **PP** (38 Deputados/8,69 = 4,37 = **4 vagas**)
3. **PTB** (25 Deputados/8,69 = 2,87 = **3 vagas\***)
4. **DEM** (21 Deputados/8,69 = 2,41 = **2 vagas**)
5. **PRB** (21 Deputados/8,69 = 2,41 = **2 vagas**)
6. **SD** (15 Deputados/8,69 = 1,72 = **2 vagas\***)
7. **PSC** (13 Deputados/8,69 = 1,49 = **2 vagas\***)
8. **PHS** (5 Deputados/8,69 = 0,57 = **1 vaga\***)
9. **PTN** (4 Deputados/8,69 = 0,46 = **1 vaga\***)
10. **PMN** (3 Deputados/8,69 = 0,34 = **0 vaga**)
11. **PRP** (3 Deputados/8,69 = 0,34 = **0 vaga**)
12. **PSDC** (2 Deputados/8,69 = 0,23 = **0 vaga**)
13. **PEN** (2 Deputados/8,69 = 0,23 = **0 vaga**)
14. **PRTB** (1 Deputado/8,69 = 0,11 = **0 vaga**)

Bloco PT, PSD, PR, PROS, PCdoB (19 vagas: 16 vagas pela regra do *caput* do art. 27 do RICD; 3 vagas pela regra do § 1º do art. 27 do RICD - fração\*):

1. **PT** (69 Deputados/8,69 = 7,93 = **8 vagas\***)
2. **PSD** (36 Deputados/8,69 = 4,14 = **4 vagas**)
3. **PR** (34 Deputados/8,69 = 3,91 = **4 vagas\***)



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

4. **PROS** (11 Deputados/8,69 = 1,26 = **2 vagas\***)

5. **PCdoB** (10 Deputados/8,69 = 1,15 = **1 vaga**)

Bloco PSDB, PSB, PPS, PV (12 vagas: 10 vagas pela regra do *caput* do art. 27 do RICD; 2 vagas pela regra do § 1º do art. 27 do RICD - fração\*):

1. **PSDB** (54 Deputados/8,69 = 6,21 = **6 vagas**)

2. **PSB** (34 Deputados/8,69 = 3,91 = **4 vagas\***)

3. **PPS** (10 Deputados/8,69 = 1,15 = **1 vaga**)

4. **PV** (8 Deputados/8,69 = 0,92 = **1 vaga\***)

Atribuiu-se, então, 1 (uma) vaga aos Partidos com representantes na Câmara dos Deputados no momento da criação da Comissão Especial (**em 3 de dezembro de 2015**) que não a obtiveram pelo cálculo da proporcionalidade (**PMN, PEN, PTC e PTdoB**) e aos Partidos criados em 2015, os quais, por essa razão, não foram considerados no cálculo (**REDE e PMB**), nos termos dos arts. 8º, § 4º, e 27, *caput*, do RICD.

Obteve-se, assim, a seguinte distribuição das **65 (sessenta e cinco)** vagas da Comissão Especial de Impeachment:

- **8 (oito)**: Partido do Movimento Democrático Brasileiro - **PMDB** e Partido dos Trabalhadores - **PT**.
- **6 (seis)**: Partido da Social Democracia Brasileira - **PSDB**.
- **4 (quatro)**: Partido Progressista - **PP**, Partido da República - **PR**, Partido Socialista Brasileiro - **PSB** e Partido Social Democrático - **PSD**.
- **3 (três)**: Partido Trabalhista Brasileiro - **PTB**.

7



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

- **2 (duas):** Democratas - **DEM**, Partido Republicano Brasileiro - **PRB**, Solidariedade - **SD**, Partido Social Cristão - **PSC**, Partido Republicano da Ordem Social - **PROS** e Partido Democrático Trabalhista - **PDT**.
- **1 (uma):** Partido Humanista da Solidariedade - **PHS**, Partido Trabalhista Nacional - **PTN**, Partido da Mobilização Nacional - **PMN**, Partido Ecológico Nacional - **PEN**, Partido Comunista do Brasil - **PCdoB**, Partido Popular Socialista - **PPS**, Partido Verde - **PV**, Partido Socialismo e Liberdade - **PSOL**, Partido Trabalhista Cristão - **PTC**, Partido Trabalhista do Brasil - **PTdoB**, Partido da Mulher Brasileira - **PMB** e Rede Sustentabilidade - **REDE**.

Note-se que alguns partidos considerados no cálculo da proporcionalidade não possuíam representantes na Câmara dos Deputados quando da criação da Comissão Especial de Impeachment em 3 de dezembro de 2015: Partido Republicano Progressista – PRP; Partido Social Democrata Cristão – PSDC; Partido Renovador Trabalhista Brasileiro – PRTB; Partido Social Liberal – PSL.

Observe-se, por fim, que o respeito à regra da parte final do art. 19 da Lei n. 1.079/1950 e ao limite máximo de vagas das Comissões da Câmara dos Deputados – 66 (sessenta e seis), nos termos do art. 25, § 2º, do RICD – exigiu fossem feitos os cálculos previstos no art. 27, *caput*, do RICD a partir do número de 59 (cinquenta e nove) “*membros da Comissão*”, o que conduziu à fixação do número de **65 integrantes** para a Comissão Especial em referência (se fosse considerado o número de 60 membros no cálculo do art. 27, *caput*, do RICD, restariam 7 Partidos não contemplados – PTN, PMN, PEN, PTC, PTdoB, REDE e PMB –, o que resultaria em uma Comissão composta por 67 Deputados, vedada pelo art. 25, § 2º, do RICD;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

por outro lado, fazendo-se o cálculo do art. 27, *caput*, do RICD a partir do número de 59 membros, restam 6 Partidos não contemplados – PMN, PEN, PTC, PTdoB, REDE e PMB –, resultando em uma Comissão composta por 65 Deputados).

É **falsa**, pois, a **afirmação** de que a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados “*não teve critérios legalmente válidos - e nem tem este poder de arbítrio subjetivo de indicar a composição partidária da comissão especial - ao seu bel prazer*” (fl. 3).

### II – Da inexistência de direito líquido e certo amparável por mandado de segurança.

A partir da premissa hermenêutica de que inexistem palavras inúteis nos preceitos legais, mormente nos casos em que imprescindíveis à compreensão da inteireza das normas neles contidas, como na espécie, fixou-se, a partir da redação do art. 19 da Lei n. 1.079/1950 e do art. 218, § 2º, do RICD, a data do **recebimento da denúncia** pela Presidência da Câmara dos Deputados, **oportunidade em que determinada a criação da respectiva Comissão Especial**, como o marco temporal que expôs o quadro de partidos políticos com representantes na Câmara dos Deputados que foram considerados para efeito de participação na citada Comissão Especial.

Agremiações que somente passem a ostentar representação após iniciado o processo de impeachment por certo não poderão integrar a Comissão Especial competente, dada a **necessidade de estabilização** da sua **composição** e do progressivo avanço das etapas procedimentais.

Tangente às consequências práticas e administrativas do recebimento da denúncia, decorre dos citados dispositivos legais que se trata de **ato com conteúdo certo e definido**. Deve, pois, esse ato, declinar, mesmo que de





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

forma sucinta, as razões do recebimento da denúncia e seus fundamentos legais, bem como, ao despachar para a constituição de comissão especial, enunciar a **distribuição das vagas aos partidos e blocos partidários com representação parlamentar a esse tempo**, para que, **de imediato**, iniciem-se os preparatórios técnicos e organizacionais do procedimento para a **eleição** de seus membros.

Com efeito, do recebimento da denúncia até a efetiva instalação da comissão especial, **existem prazos legais e regimentais que devem ser obedecidos como garantias do processo**, razão pela qual a indicação dos candidatos às vagas, a elaboração das listas e a preparação do painel eletrônico de votação **não** podem se desviar do quadro de distribuição de vagas feito com base no cenário político-partidário existente ao tempo do recebimento da denúncia, **sob pena de, sucessivamente, se perpetuar essa fase prefacial do procedimento, consideradas as reiteradas mudanças de filiação partidária porventura comunicadas pelos parlamentares.**

Os contornos específicos do caso em apreço reforçam significativamente a **relevância** das preocupações exegéticas ora expostas.

No dia 24 de novembro de 2015, o impetrante comunicou à Câmara dos Deputados sua desfiliação do PSL e sua nova filiação ao PMB, e, no dia 4 de dezembro do mesmo ano, ou seja, **na semana seguinte, comunica viagem no sentido inverso**, de retorno aos quadros do PSL, isso, evidentemente, atento à leitura da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados que recebera denúncia por crime de responsabilidade em face da Chefe do Poder Executivo Federal, com o nítido propósito de **forçar sua participação na respectiva Comissão Especial**, uma vez reconstituída, em tese, sua condição de único representante do partido na Câmara dos Deputados.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Importa deixar sublinhado que à Câmara dos Deputados não compete exercer controle ativo sobre as filiações partidárias de seus parlamentares. Assim como a Justiça Eleitoral recebe, primariamente, essa informação por meio de seu sistema na rede, a Câmara dos Deputados figura como receptor secundário da informação, competindo, pois, aos interessados, parlamentares e partidos políticos, comunicar imediatamente esse fato novo à respectiva Casa Legislativa.

Ante todo o exposto, em vista da inexistência de representante do Partido Social Liberal na Câmara dos Deputados na data do recebimento da denúncia por crime de responsabilidade em face da Senhora Presidente da República, Dilma Rousseff, conclui-se pela exata correção jurídica do ato apontado como coator e o consequente indeferimento da ordem requestada.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente



### **PRESIDÊNCIA/SGM**

Informações prestadas pela Câmara dos Deputados no Mandado de Segurança n. 33.928, impetrado pelo Senhor Deputado Macedo, em curso no Supremo Tribunal Federal. Controvérsia relativa à composição da Comissão Especial destinada a analisar a Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015, de autoria do Senhor Hélio Bicudo e outros. Em 15/02/2016.

Junte-se aos autos da DCR n. 1/2015. Publique-se.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO PRESIDENTE  
Protocolo: 2015/149894  
Data e Hora: 18/12/2015-16:56  
Interessado: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
Iniciativa:  
Assunto: Ofício MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE  
SEGURANÇA Nº 33.931

*Supremo Tribunal Federal*



Ofício nº 4.513/R

Brasília, 11 de dezembro de 2015.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado EDUARDO CUNHA  
Presidente da Câmara dos Deputados

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 33.931  
IMPETRANTE: Partido da Mulher Brasileira-PMB  
IMPETRADO: Presidente da Câmara dos Deputados

PRESIDENCIA CAMARA 18/DEZ/15 16:48 003056

Senhor Presidente,

Com o objetivo de instruir o julgamento do processo mencionado, solicito a Vossa Excelência informações sobre o alegado na petição inicial e nos demais documentos cujas reproduções seguem anexas em mídia CD, nos termos do inciso I do artigo 7º da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.

Atenciosamente,

Ministro MARCO AURÉLIO  
Relator

/tmj

Secretaria-Geral da Mesa  
Ponto: 4553  
Ass.: Jucilene  
18/DEZ/2015 17:14  
Rev.

ARQ 3556/15 @-199979



**MANDADO DE SEGURANÇA 33.931 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**IMPTE.(S)** : **PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA - PMB**  
**ADV.(A/S)** : **SILVIO ESTRELA MALLET**  
**IMPDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DESPACHO**

**MANDADO DE SEGURANÇA -**  
**MEDIDA ACAUTELADORA -**  
**INFORMAÇÕES.**

1. O Partido da Mulher Brasileira insurge-se contra o ato por meio do qual o Presidente da Câmara dos Deputados, na composição da Comissão Especial destinada a apreciar o processo de impedimento da Presidente da República, reservou apenas uma vaga para os respectivos integrantes, em alegado descumprimento à regra de proporcionalidade consagrada no artigo 58, § 1º, da Constituição Federal.

2. Mostra-se indispensável a prévia oitiva da autoridade dita coatora, que deverá manifestar-se especificamente sobre o critério utilizado para a formação da Comissão, presente o disposto no artigo 27 do Regimento Interno da Casa Legislativa.

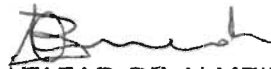
3. Solicitem informações. Com o recebimento, apreciarei o pedido de concessão de medida acauteladora veiculado na inicial.

4. Publiquem.

Brasília, 9 de dezembro de 2015.

Ministro MARCO AURÉLIO  
Relator

**GABINETE DA PRESIDÊNCIA**  
Em 18/12/2015  
De ordem, ao Senhor Secretário-Geral.

  
**BALTAZAR DE ALMEIDA**  
Coordenador de Processos





*Supremo Tribunal Federal  
Praça dos Três Poderes - Edifício Sede  
70.175-900 Brasília - DF*

DOCUMENTO EM SUPORTE ESPECIAL  
Anexo do Ofício 4.513/R, de 2015 - STF  
(Processo SIDOC 149.894/2015)  
**MS 33.931**

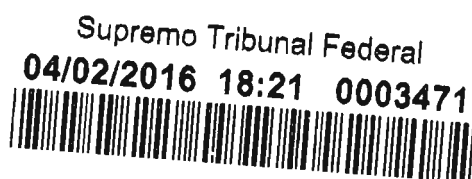


CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. n. 117 /SGM/P/2016

Brasília, 1º de fevereiro de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Ministro MARCO AURÉLIO**  
Supremo Tribunal Federal  
Praça dos Três Poderes  
70175-900 - Brasília/DF



Referente: **Mandado de Segurança n. 33.931. Informações do Presidente da Câmara dos Deputados (art. 7º da Lei n. 12.016/2009).**

Senhor Ministro,

Trata-se do Mandado de Segurança n. 33.931, impetrado pelo Partido da Mulher Brasileira – PMB “*contra o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que, desrespeitando o direito líquido e certo do Impetrante de estar devidamente representado na Comissão Especial que irá analisar a denúncia contra a Senhora Presidente por suposta prática de crime de responsabilidade, destinou apenas 1 (uma) vaga ao Partido da Mulher Brasileira, em violação aos arts. 27 e 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, afrontando diretamente o princípio expresso no § 1º do art. 58 da Constituição Federal*” (fl. 5).

O impetrante alega que:

1. “No dia 3 de dezembro, foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados o ato impugnado que determinou a





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*constituição de Comissão Especial composta por 65 (sessenta e cinco) deputados federais" (fl. 5).*

2. *"Embora esteja expressamente regulamentada a aplicação do princípio da proporcionalidade partidária, o Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, desconsiderou as leis vigentes e fez **distribuição aleatória** do número de vagas dos partidos políticos na composição da Comissão Especial do Impeachment. Para o Partido Solidariedade, composto de 15 Deputados Federais, foram destinadas 2 (duas) vagas, assim como para o Partido Social Cristão, composto de 14 Deputados Federais, também foram garantidas 2 (duas) vagas; entretanto, para o Impetrante, Partido da Mulher Brasileira, composto de 20 Deputados Federais, foi atribuída apenas uma (1) vaga" (fl. 7 - grifei).*
3. *"É inafastável o direito dos partidos criados ao longo da legislatura ao pleno funcionamento parlamentar. Vale ressaltar, neste ponto, que a própria Presidência da Câmara dos Deputados já reconheceu o direito dos novos partidos ao pleno funcionamento parlamentar, o que inclui sua participação proporcional na composição das Comissões, por meio da resposta à **Questão de Ordem n. 238, de 2013**" (fl. 8 - grifei).*

Com base nessas alegações, o impetrante requer a "concessão de medida liminar para que se reconheça ao Partido da Mulher Brasileira **2 (duas)** vagas na composição da (...) Comissão Especial do Impeachment" (fl. 12 - grifei),



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

bem como “a concessão, em definitivo, da ordem mandamental, com a confirmação da liminar a ser deferida” (fl. 12).

Passa-se a prestar as informações solicitadas.

Inicialmente, releva-se o **não cabimento** do mandado de segurança.

O impetrante não sustenta ofensa direta ao princípio da proporcionalidade partidária, previsto no art. 58, § 1º, da Constituição da República, limitando-se a alegar o descumprimento do art. 27 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que densifica aquele princípio, instituindo as regras indispensáveis à sua aplicação no âmbito da Casa Legislativa.

Assim, a questão suscitada no mandado de segurança em tela é estritamente regimental, insindicável pelo Poder Judiciário, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

**“MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA DELIBERAÇÕES DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVAS A COMPOSIÇÃO DE COMISSÕES E A DISTRIBUIÇÃO DE TEMPO PARA COMUNICAÇÕES EM PLENÁRIO, ATENDENDO A PARLAMENTARES FUNDADORES DE PARTIDO POLÍTICO AINDA NÃO RESGISTRADO. ATOS INTERNA CORPORIS, PROFERIDOS NOS LIMITES DA COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE DADA COMO COATORA, COM EFICÁCIA INTERNA, LIGADOS A CONTINUIDADE E DISCIPLINA DOS TRABALHOS, SEM QUE SE ALEGUE PRETERIÇÃO DE FORMALIDADE, ATACANDO-SE, AO INVÉS, O MÉRITO DA INTERPRETAÇÃO DO REGIMENTO, MATÉRIA EM CUJO EXAME NÃO CABE AO JUDICIÁRIO INGRESSAR. MANDADO DE SEGURANÇA DE QUE NÃO SE CONHECE” (MS 20.509, Rel. Min. Octávio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 14.11.1985 – grifei).**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

"MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, QUE INDEFERIU, PARA FINS DE REGISTRO, CANDIDATURA AO CARGO DE 3º SECRETÁRIO DA MESA, ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO **ART. 8º DO REGIMENTO DA CÂMARA** E DO **§ 1º DO ART. 58 DA CONSTITUIÇÃO**. 1. Ato do Presidente da Câmara que, tendo em vista a impossibilidade, pelo **critério proporcional**, defere, para fins de registro, a candidatura para o cargo de Presidente e indefere para o de membro titular da Mesa. 2. Mandado de Segurança impetrado para o fim de anular a eleição da Mesa da Câmara e validar o registro da candidatura ao cargo de 3º Secretário. 3. **Decisão fundada, exclusivamente, em norma regimental referente à composição da Mesa** e indicação de candidaturas para seus cargos (art. 8º). 3.1 **O fundamento regimental, por ser matéria interna corporis, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário.** 3.2 Inexistência de fundamento constitucional (art.58, § 1º), caso em que a questão poderia ser submetida ao Judiciário. 4. Mandado de segurança não conhecido, por maioria de sete votos contra quatro. Cassação da liminar concedida" (MS 22.183, Redator p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 12.12.1997 – grifei).

"DIREITO CONSTITUCIONAL. **ELEIÇÃO PARA A MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL. REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL DOS PARTIDOS. ATO INTERNA CORPORIS. SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES E PREVISÃO CONSTITUCIONAL PARA SUAS ATUAÇÕES. INEXISTÊNCIA DE CANDIDATURA DE FILIADO AO PARTIDO IMPETRANTE. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.** Decisão: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Ronaldo Ramos Caiado, Líder do partido Democratas no Senado Federal e pelo Democratas contra ato do Presidente do Senado Federal. Os impetrantes narram que no dia 1º/2/2015, tomaram posse os Senadores eleitos nas eleições de 2014 e que, ato contínuo, foi realizada a escolha do Presidente do Senado Federal para o biênio 2015/2016, nos termos do que predica o § 4º do art. 57 da Constituição da República.

9



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Informam que a eleição para os demais cargos da Mesa Diretora do Senado foi realizada em 04/02/2015, sem que tenha sido observado o disposto no § 1º do art. 58 da Constituição da República, que estabelece:

*"Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa."* Alegam que, mercê da nova composição do Senado e do parâmetro constitucional acima, caberia ao partido Democratas disputar o 8º ou 9º cargos da Mesa Diretora, 1º ou 2º Suplentes, o que não foi observado.

Sustentam que, ausente a observância da regra da representação proporcional, os partidos minoritários foram excluídos da Mesa Diretora pela força da maioria parlamentar. Nesse contexto, indicam que o § 1º do art. 58 da Carta de 1988 possibilita que a minoria parlamentar participe das decisões tomadas pela Mesa Diretora da Casa Legislativa, proporcionalmente ao seu desempenho eleitoral.

Aduzem que o lançamento de candidaturas avulsas também deve respeitar a proporcionalidade das bancadas das agremiações partidárias, com a participação de Senadores filiados ao mesmo partido político, pois a expressão "tanto quanto possível" não significa que a representatividade possa ser afastada pela vontade da maioria.

Em suas informações, o Senado Federal sustenta: i) "Impossibilidade jurídica do pedido. Ato interna corporis insuscetível de controle judicial;" ii) "Falta de interesse processual. Não configuração do suposto ato coator. Pretensão de provimento que só aproveita a terceiros;" iii) "Falta de legitimidade ativa e passiva. Inexistência de correlação entre o ato coator e autoridade impetrada. Impossibilidade de decisão judicial atribuir competência a autoridade que não a detém;" iv) "Incompatibilidade entre causa de pedir e pedido;" e v) "Mérito: equivocidade do princípio da proporcionalidade do art. 58, § 1º, da Constituição da República. Constitucionalidade das eleições da Mesa do Senado. Contraindicação de solução jurisdicional para o conflito político vazado nos autos. Improcedência da pretensão mandamental".

Devidamente cientificada do presente mandado de segurança, a União requereu seu ingresso no feito.

**O Ministério Público Federal opinou pelo não conhecimento do mandado de segurança, em parecer assim ementado:**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**"CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ELEIÇÃO PARA PROVIMENTO DOS CARGOS DA MESA DO SENADO FEDERAL. BIÊNIO 2015/2016. ALEGADA OFENSA AO ART. 58, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DISPUTA POLÍTICA. QUESTÃO DE NATUREZA INTERNA CORPORIS.**

1 – Mandado de segurança impetrado com a pretensão de anular a eleição para o provimento dos cargos da Mesa do Senado Federal referente ao biênio 2015/2016. Alegação de ofensa ao art. 58, § 1º, da Constituição Federal.

2 – Não obstante seja possível o controle jurisdicional de atos do Poder Legislativo, nas hipóteses em que os atos questionados exorbitem o âmbito administrativo ou organizacional, a questão sob exame ostenta natureza interna corporis, insuscetível, portanto, de intervenção do Poder Judiciário.

3 – Situação que evidencia a articulação de partidos e parlamentares para, observando as normas regimentais sobre as eleições da Mesa, definirem as estratégias para indicação dos representantes que concorreriam aos cargos do órgão. Disputa que se deu sob critérios de política e discricionariedade no âmbito da Casa Legislativa, não se sujeitando ao controle jurisdicional.

4 – Ausência de demonstração de ofensa a direito líquido e certo da agremiação partidária impetrante, uma vez que não lhe foi negada a oportunidade de concorrer aos cargos da Mesa, no limite da proporcionalidade que lhe cabia, tendo o próprio partido optado por retirar sua candidatura e não concorrer aos assentos do órgão diretivo.

5 – Parecer pelo não conhecimento do writ e, se conhecido, pela denegação da segurança."

É o relatório. Decido.

Ab initio, defiro o ingresso da União no feito.

A matéria tratada no presente mandado de segurança versa sobre a **representação proporcional na composição da Mesa do Senado Federal estabelecida pelo art. 58, § 1º, da Constituição da República.**

Os impetrantes buscam questionar a possibilidade de registro de candidaturas avulsas para os cargos integrantes da Mesa Diretora do Senado Federal. Transcrevo da inicial:

"Ocorre, no entanto, que a formação da Mesa do Senado proporcionalmente às bancadas não foi plenamente atendida, pois, ao permitir candidaturas avulsas de Senadores da República pertencentes a partido diverso daquele a quem caberia a vaga de acordo com o § 1º do art. 58 da Norma Normarum (nos termos da tabela acima), a autoridade coatora terminou cancelando uma



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

escancarado bypass ao princípio constitucional aqui invocado, consubstanciado na apresentação, pela ampla maioria governista, de um única chapa subversiva à proporcionalidade verificada naquela Casa Legislativa.”

A matéria não possui previsão constitucional, tampouco é tratada no Regimento Interno daquela Casa Legislativa, que disciplina as eleições para os cargos de direção da seguinte forma (...).

Deve-se demarcar que este Tribunal já assentou que os atos classificados como interna corporis não estão sujeitos ao controle judicial tendo em vista sua apreciação estar restrita ao âmbito do Poder Legislativo.

Esse entendimento busca preservar a independência e a harmonia entre os Poderes (art. 2º da Constituição da República). Dessa forma, buscou preservar o direito ao devido processo legislativo constitucional, não possibilitando questionamentos a respeito dos atos praticados com fundamento em normas infraconstitucionais. Neste sentido, citem-se os seguintes julgados do Plenário desta Corte: MS 22.183, Redator para o acórdão Ministro Maurício Corrêa, DJ 12/12/1997; MS 26.062-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 4/4/2008; e MS 24.356, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 12/9/2003, assim ementado:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL.

I – Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato interna corporis, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo.

II – Mandado de Segurança não conhecido.”

Identifica-se, in casu, **pretensão que reclama, acaso deferida, a interferência no funcionamento interno do Senado Federal, mediante a aplicação de processo hermenêutico capaz de afastar a exegese da própria Casa Legislativa acerca do alcance de suas normas regimentais.**

Este Supremo Tribunal Federal já se manifestou nesse sentido no julgamento do MS 22.183, Red. para o acórdão Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 12/12/1997, que tratava da eleição para a Mesa da Câmara dos Deputados (...).

Não compete ao Poder Judiciário definir quem será o candidato de um determinado partido que poderá concorrer a cargo na Mesa Diretora do Senado Federal. Ressalto que, consoante destacado pelo MPF em seu parecer, não consta nos autos que tenha havido impedimento para registro de candidatura de Senador filiado ao



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*partido impetrante, bem como a existência de candidatura avulsa de Senador do referido partido. Ao revés, há notícia de que o próprio partido optou por retirar a sua candidatura, o que impede o reconhecimento de eventual direito subjetivo dos impetrantes. Cuida-se de **disputa política, cuja análise quanto a sua juridicidade deve ser realizada no âmbito da própria Casa Legislativa**, sob pena (sic) à **independência do Senado Federal para disciplinar o seu funcionamento de acordo com suas normas regimentais**.*

*Pelo exposto, nego seguimento ao mandado de segurança, na forma do art. 21, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, ficando prejudicado o exame do pedido de liminar. Publique-se" (MS 33.474, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 4.8.2015 – grifei).*

Ultrapassado esse óbice, há que se reconhecer a **inexistência de direito líquido e certo amparável por mandado de segurança**.

O ato objurgado atendeu, rigorosamente, ao princípio da proporcionalidade partidária – nos termos dos arts. 8º, § 4º, 12, § 10, 25, § 2º, e 27, *caput* e § 1º, do RICD –, bem como à regra prevista na parte final do art. 19 da Lei n. 1.079/1950, segundo a qual a Comissão deve ser integrada por “*representantes de todos os partidos*”.

Confira-se o teor daqueles dispositivos regimentais:

“Art. 8º. ....

§ 4º As vagas de cada Partido ou Bloco Parlamentar na composição da Mesa serão definidas com base no **número de candidatos eleitos pela respectiva agremiação**, na conformidade do resultado final das eleições proclamado pela Justiça Eleitoral, *desconsideradas as mudanças de filiação partidária posteriores a esse ato*” (grifei).



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

"Art. 12. ....

§ 10. Para efeito do que dispõe o **§ 4º do art. 8º** e o art. 26 deste Regimento, a formação do **Bloco Parlamentar** deverá ser comunicada à Mesa até o dia **1º de fevereiro do 1º (primeiro) ano da legislatura**, com relação às **Comissões** e ao 1º (primeiro) biênio de mandato da Mesa, e até o dia 1º de fevereiro do 3º (terceiro) ano da legislatura, com relação ao 2º (segundo) biênio de mandato da Mesa" (grifei).

"Art. 25. ....

§ 2º Nenhuma Comissão terá mais de treze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração".

"Art. 27. A representação numérica das bancadas em cada Comissão será estabelecida com a divisão do **número** de membros do Partido ou Bloco Parlamentar, **aferido na forma do § 4º do art. 8º** deste Regimento, pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão; o inteiro do quociente assim obtido, denominado quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer na Comissão.

§ 1º As vagas que sobraem, uma vez aplicado o critério do caput, serão destinadas aos Partidos ou Blocos Parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor" (grifei).





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tais normas regimentais impuseram fossem consideradas as bancadas eleitas pelos Partidos Políticos e os Blocos Parlamentares formados em 1º de fevereiro de 2015, a saber:

1. Bloco PMDB (65 Deputados), PP (38 Deputados), PTB (25 Deputados), DEM (21 Deputados), PRB (21 Deputados), SD (15 Deputados), PSC (13 Deputados), PHS (5 Deputados), PTN (4 Deputados), PMN (3 Deputados), PRP (3 Deputados), PSDC (2 Deputados), PEN (2 Deputados), PRTB (1 Deputado): **218** Deputados.
2. Bloco PT (69 Deputados), PSD (36 Deputados), PR (34 Deputados), PROS (11 Deputados), PCdoB (10 Deputados): **160** Deputados.
3. Bloco PSDB (54 Deputados), PSB (34 Deputados), PPS (10 Deputados), PV (8 Deputados): **106** Deputados.
4. PDT: **20** Deputados.
5. PSOL: **5** Deputados.
6. PTC: **2** Deputados.
7. PSL: **1** Deputado.
8. PTdoB: **1** Deputado.

Dividindo-se o número de membros do Partido ou Bloco Parlamentar pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara dos Deputados pelo número de membros da Comissão (**513/59 = 8,69**), obtiveram-se os seguintes quocientes:

1. Bloco PMDB, PP, PTB, DEM, PRB, SD, PSC, PHS, PTN, PMN, PRP, PSDC, PEN, PRTB: 218 Deputados/8,69 = **25,07**.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

2. Bloco PT, PSD, PR, PROS, PCdoB: 160 Deputados/8,69 = **18,40.**
3. Bloco PSDB, PSB, PPS, PV: 106 Deputados/8,69 = **12,19.**
4. PDT: 20 Deputados/8,69 = **2,30.**
5. PSOL: 5 Deputados/8,69 = **0,58.**
6. PTC: 2 Deputados/8,69 = **0,23.**
7. PSL: 1 Deputado/8,69 = **0,12.**
8. PTdoB: 1 Deputado/8,69 = **0,12.**

Os inteiros dos quocientes obtidos, denominados quocientes partidários (representativos do número de vagas na Comissão pertencentes aos Partidos ou aos Blocos Parlamentares), foram:

1. **Bloco PMDB, PP, PTB, DEM, PRB, SD, PSC, PHS, PTN, PMN, PRP, PSDC, PEN, PRTB: 218 Deputados/8,69 = 25 vagas.**
2. **Bloco PT, PSD, PR, PROS, PCdoB: 160 Deputados/8,69 = 18 vagas.**
3. **Bloco PSDB, PSB, PPS, PV: 106 Deputados/8,69 = 12 vagas.**
4. **PDT: 20 Deputados/8,69 = 2 vagas.**
5. **PSOL: 5 Deputados/8,69 = 0 vaga.**
6. **PTC: 2 Deputados/8,69 = 0 vaga.**
7. **PSL: 1 Deputado/8,69 = 0 vaga.**
8. **PTdoB: 1 Deputado/8,69 = 0 vaga.**

Distribuídas 57 (cinquenta e sete) vagas pelos critérios do *caput* do art. 27 do RICD, aplicou-se o disposto no § 1º do mesmo dispositivo, distribuindo-se as duas vagas remanescentes pela regra da proporcionalidade:



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

1. **PSOL**: fração 0,58: 0 + 1 = **1 vaga**.
2. **Bloco PT, PSD, PR, PROS, PCdoB**: fração 0,40: 18 + 1 = **19 vagas**.

Em seguida, procedeu-se à distribuição de vagas entre os Partidos integrantes dos Blocos, mediante a aplicação das mesmas regras do art. 27 do RICD:

Bloco PMDB, PP, PTB, DEM, PRB, SD, PSC, PHS, PTN, PMN, PRP, PSDC, PEN, PRTB (25 vagas: 19 vagas pela regra do *caput* do art. 27 do RICD; 6 vagas pela regra do § 1º do art. 27 do RICD - fração\*):

1. **PMDB** (65 Deputados/8,69 = 7,47 = **8 vagas\***)
2. **PP** (38 Deputados/8,69 = 4,37 = **4 vagas**)
3. **PTB** (25 Deputados/8,69 = 2,87 = **3 vagas\***)
4. **DEM** (21 Deputados/8,69 = 2,41 = **2 vagas**)
5. **PRB** (21 Deputados/8,69 = 2,41 = **2 vagas**)
6. **SD** (15 Deputados/8,69 = 1,72 = **2 vagas\***)
7. **PSC** (13 Deputados/8,69 = 1,49 = **2 vagas\***)
8. **PHS** (5 Deputados/8,69 = 0,57 = **1 vaga\***)
9. **PTN** (4 Deputados/8,69 = 0,46 = **1 vaga\***)
10. **PMN** (3 Deputados/8,69 = 0,34 = **0 vaga**)
11. **PRP** (3 Deputados/8,69 = 0,34 = **0 vaga**)
12. **PSDC** (2 Deputados/8,69 = 0,23 = **0 vaga**)
13. **PEN** (2 Deputados/8,69 = 0,23 = **0 vaga**)
14. **PRTB** (1 Deputado/8,69 = 0,11 = **0 vaga**)



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Bloco PT, PSD, PR, PROS, PCdoB (19 vagas: 16 vagas pela regra do *caput* do art. 27 do RICD; 3 vagas pela regra do § 1º do art. 27 do RICD - fração\*):

1. **PT** (69 Deputados/8,69 = 7,93 = **8 vagas\***)
2. **PSD** (36 Deputados/8,69 = 4,14 = **4 vagas**)
3. **PR** (34 Deputados/8,69 = 3,91 = **4 vagas\***)
4. **PROS** (11 Deputados/8,69 = 1,26 = **2 vagas\***)
5. **PCdoB** (10 Deputados/8,69 = 1,15 = **1 vaga**)

Bloco PSDB, PSB, PPS, PV (12 vagas: 10 vagas pela regra do *caput* do art. 27 do RICD; 2 vagas pela regra do § 1º do art. 27 do RICD - fração\*):

1. **PSDB** (54 Deputados/8,69 = 6,21 = **6 vagas**)
2. **PSB** (34 Deputados/8,69 = 3,91 = **4 vagas\***)
3. **PPS** (10 Deputados/8,69 = 1,15 = **1 vaga**)
4. **PV** (8 Deputados/8,69 = 0,92 = **1 vaga\***)

Atribuiu-se, então, 1 (uma) vaga aos Partidos com representantes na Câmara dos Deputados no momento da criação da Comissão Especial – em **3 de dezembro de 2015** – que não a obtiveram pelo cálculo da proporcionalidade (**PMN, PEN, PTC e PTdoB**) e aos Partidos criados em 2015, os quais, por essa razão, não foram considerados no cálculo (**REDE e PMB**), nos termos dos arts. 8º, § 4º, e 27, *caput*, do RICD.

Obteve-se, assim, a seguinte distribuição das **65 (sessenta e cinco)** vagas da Comissão Especial de Impeachment:

- **8 (oito)**: Partido do Movimento Democrático Brasileiro - **PMDB** e Partido dos Trabalhadores – **PT**.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

- **6 (seis):** Partido da Social Democracia Brasileira - **PSDB**.
- **4 (quatro):** Partido Progressista - **PP**, Partido da República - **PR**, Partido Socialista Brasileiro - **PSB** e Partido Social Democrático - **PSD**.
- **3 (três):** Partido Trabalhista Brasileiro - **PTB**.
- **2 (duas):** Democratas - **DEM**, Partido Republicano Brasileiro - **PRB**, Solidariedade - **SD**, Partido Social Cristão - **PSC**, Partido Republicano da Ordem Social - **PROS** e Partido Democrático Trabalhista - **PDT**.
- **1 (uma):** Partido Humanista da Solidariedade - **PHS**, Partido Trabalhista Nacional - **PTN**, Partido da Mobilização Nacional - **PMN**, Partido Ecológico Nacional - **PEN**, Partido Comunista do Brasil - **PCdoB**, Partido Popular Socialista - **PPS**, Partido Verde - **PV**, Partido Socialismo e Liberdade - **PSOL**, Partido Trabalhista Cristão - **PTC**, Partido Trabalhista do Brasil - **PTdoB**, Partido da Mulher Brasileira - **PMB** e Rede Sustentabilidade - **REDE**.

Note-se que alguns partidos considerados no cálculo da proporcionalidade **não possuíam representantes** na Câmara dos Deputados quando da criação da Comissão Especial de Impeachment (**em 3 de dezembro de 2015**): Partido Republicano Progressista - **PRP**; Partido Social Democrata Cristão - **PSDC**; Partido Renovador Trabalhista Brasileiro - **PRTB**; Partido Social Liberal - **PSL**.

Observe-se, ademais, que o respeito à regra da parte final do art. 19 da Lei n. 1.079/1950 e ao limite máximo de vagas das Comissões da Câmara dos Deputados - 66 (sessenta e seis), nos termos do art. 25, § 2º, do RICD - exigiu fossem feitos os cálculos previstos no art. 27, *caput*, do RICD a partir do



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

número de 59 (cinquenta e nove) “*membros da Comissão*”, o que conduziu à fixação do número de **65 integrantes** para a Comissão Especial em referência (se fosse considerado o número de 60 membros no cálculo do art. 27, *caput*, do RICD, restariam 7 Partidos não contemplados – PTN, PMN, PEN, PTC, PTdoB, REDE e PMB –, o que resultaria em uma Comissão composta por 67 Deputados, vedada pelo art. 25, § 2º, do RICD; por outro lado, fazendo-se o cálculo do art. 27, *caput*, do RICD a partir do número de 59 membros, restam 6 Partidos não contemplados – PMN, PEN, PTC, PTdoB, REDE e PMB –, resultando em uma Comissão composta por 65 Deputados).

É **falsa**, pois, a **afirmação** de que teria havido “**distribuição aleatória** do número de vagas dos partidos políticos na composição da Comissão Especial do Impeachment” (fl. 7 - grifei).

Cumprе ressaltar, ainda (como o faz o impetrante), que a Câmara dos Deputados esposou, na **Questão de Ordem n. 238/2013** (resultante de consulta formulada em 2012 pelo Senhor Deputado Bruno Araújo), o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.430 e 4.795 e pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE na Petição n. 1.747-93.2011.6.00.0000/DF, relativo às prerrogativas dos partidos criados no curso da Legislatura.

Tem-se na decisão da Questão de Ordem n. 238/2013, proferida em 1º de fevereiro de 2013 (antes, portanto, do início da Sessão Legislativa de 2014), publicada no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) de 6.2.2013, p. 397 a 398:

*“Esta Presidência entende que as prerrogativas constitucionais do partido político não podem ser asseguradas pela metade. Uma*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*vez que o STF e o TSE reconhecem que o partido criado no curso da Legislatura, independentemente do fato de não ter disputado as eleições, tem direito ao fundo partidário e ao acesso gratuito à propaganda em rádio e TV, não há como negar-lhe pleno funcionamento parlamentar.*

*Para fins de definição do quantitativo das bancadas dos partidos recém-criados, considera-se, em consonância com a jurisprudência do TSE e do STF, o número de Deputados Federais eleitos como titulares que migraram diretamente para o novo partido no prazo de trinta dias a contar do deferimento do registro partidário pelo Tribunal Superior Eleitoral (Consulta n. 755-35, Rel. Min. Nancy Andrighi, TSE, e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli, STF).*

*Alerto, por fim, que o quantitativo das bancadas dos novos partidos, calculado a partir da fórmula indicada acima, permanecerá inalterado pelo restante da Legislatura.*

*Posto isso, resolvo a presente questão de ordem para determinar o **recálculo da proporcionalidade partidária** para fins da definição da composição das Comissões da Câmara dos Deputados, inclusive da Mesa Diretora, com a inclusão das bancadas do Partido Social Democrático (PSD) e do Partido Ecológico Nacional (PEN), com **efeitos a partir da Sessão Legislativa de 2013**" (grifei).*

Depreende-se que, ao aludir a essa decisão, o impetrante deixou de observar o que não lhe convinha, a saber, a data a partir da qual seriam consideradas as bancadas dos novos partidos na distribuição das vagas das diversas Comissões: **o início da sessão legislativa seguinte ao registro do Partido no TSE**, para os Partidos registrados após a publicação da ata do



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

julgamento conjunto das ADIs 4.430 e 4.795, ocorrida no DJe de 3.8.2012; início da Sessão Legislativa de 2013, para os partidos registrados antes de 3.8.2012.

Foi assim em relação ao **PSD** e ao **PEN**, registrados no TSE em **27.9.2011** e **19.6.2012**, respectivamente: suas bancadas foram computadas para efeito de distribuição das vagas das Comissões a partir da Sessão Legislativa de **2013**.

De igual modo se procedeu em relação ao **SD** e ao **PROS**, ambos registrados no TSE em **24.9.2013**: as respectivas bancadas foram consideradas na composição das Comissões a partir da Sessão Legislativa de **2014** (vide decisão anexa, proferida na Consulta formulada pelo Senhor Deputado Givaldo Carimbão, publicada no DCD de 7.11.2013, p. 52720 a 52721).

Na mesma linha, as bancadas da **REDE**, partido registrado no TSE em **23.9.2015**, e do **PMB**, registrado no TSE em **29.9.2015**, serão consideradas na composição das Comissões a partir da Sessão Legislativa de **2016**.

Ora, as **decisões normativas** proferidas na Questão de Ordem n. 238/2013 e na supramencionada Consulta – que traduziram uma mitigação da regra dos arts. 8º, § 4º, e 27, *caput*, do RICD – eram de **conhecimento inequívoco de todos os atores do processo político no âmbito da Câmara dos Deputados**, os quais possuíam **legítima expectativa de seu cumprimento**.

**Todos** – inclusive os Deputados do PMB – conheciam a regra aplicável à espécie: **novos partidos somente são considerados para efeito de composição das Comissões a partir da Sessão Legislativa seguinte ao seu registro no TSE**.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

O que quer o impetrante é, pois, a alteração da regra do jogo após seu início – mudança casuística em prol de seu exclusivo interesse –, o que traduziria flagrante violação aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

Registre-se, a propósito, que, ao praticar o ato impugnado, a **Câmara dos Deputados** outra coisa não fez que seguir, à risca, o entendimento firmado por esse **Supremo Tribunal** quando do recente julgamento da **ADPF 378**, o que evidencia, a mais não poder, a fragilidade da pretensão deduzida pelo impetrante.

Extrai-se do voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso na ADPF 378:

*“Não há dúvida de que o STF, em 1992, validou a interpretação ora postulada nesta ADPF, no sentido de caber ao Senado instaurar ou não o processo de impeachment contra o Presidente da República, previamente autorizado pela Câmara. A reafirmação desse entendimento constitui valor em si mesmo: promove a **segurança jurídica**, conferindo **estabilidade** e **isonomia** à prestação jurisdicional. Não é possível, portanto, que o Tribunal simplesmente adote, na presente ação, orientação diversa da que manifestou em 1992, sem sequer prestar deferência às decisões que havia tomado.*

*(...)*

*E, em terceiro e último lugar, é possível afirmar que a delimitação dos papéis da Câmara e do Senado tal como aqui proponho se fundamenta em uma lógica ainda mais ampla de segurança jurídica, a traduzir a **necessária manutenção das regras do***



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**jogo democrático.** Afinal, o que está em xeque é mais do que a mera coerência da própria Corte com fundamentos não vinculantes que expôs no passado; ou mesmo a isonomia entre seus jurisdicionados. Discute-se a manutenção daquilo que se reconheceu em 1992 serem as regras processuais para impeachment do Presidente da República, com **ampla aceitação institucional** e social.

(...)

Pode-se dizer, assim, que, as decisões do STF tomadas à época, em especial as que resultaram no ato do Senado sobre o rito de impeachment, foram, em alguma medida, incorporadas ao ordenamento brasileiro, passando a compor, juntamente com a Lei n. 1.079/1950, as balizas mínimas para desenvolvimento do processo de impedimento de Presidente da República. **Alterar tais decisões**, ainda mais em aspecto tão central quanto o referente aos papéis das Casas Legislativas, representaria uma **ruptura normativa significativa**, que, por isso mesmo deveria observar, ao menos, a **garantia da não retroatividade**, não se aplicando, portanto, ao pedido de impeachment atualmente em curso" (grifei).

Por todas as razões expostas, a Câmara dos Deputados pugna:

- a) pelo não conhecimento da presente ação; b) caso conhecida, pelo indeferimento da medida liminar e pela não concessão da ordem.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente



## DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

Trata-se de Consulta formulada pelo Senhor Deputado Givaldo Carimbão, Líder do Partido Republicano da Ordem Social (PROS). Indaga o nobre Líder "sobre a interpretação do art. 58, § 1º, da Constituição Federal e do art. 8º, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que tratam das vagas destinadas a cada partido ou bloco parlamentar na composição da Mesa e das Comissões". Perquire, ainda, "como será a definição da representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares na constituição das Mesas e de cada Comissão, depois da criação dos novos partidos PROS e Solidariedade".

É o breve relatório.

Decido.

Como sabido, na Questão de Ordem n. 238/2013, levantada pelo nobre Líder Bruno Araújo, resolveu-se determinar o recálculo da proporcionalidade partidária para fins da definição da composição das comissões da Câmara dos Deputados, inclusive da Mesa Diretora, com a inclusão das bancadas do Partido Social Democrático (PSD) e do Partido Ecológico Nacional (PEN) – até então as únicas criadas durante a 54ª Legislatura –, com efeitos a partir da Sessão Legislativa de 2013.

Naquela ocasião, assentou-se que as prerrogativas constitucionais do partido político não poderiam ser asseguradas pela metade. Uma vez que o Supremo Tribunal Federal – STF e o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.795 e 4.430 e na Petição n. 1.747-93.2011.6.00.0000/DF, respectivamente, reconheceram que partido criado no curso da Legislatura, independentemente do fato de não ter disputado as



eleições, teria acesso à propaganda eleitoral gratuita e direito à participação no Fundo Partidário, não haveria como negar-lhe pleno funcionamento parlamentar.

Dessa forma, resolveu-se, na oportunidade, considerar, para fins de definição do quantitativo das bancadas dos partidos recém-criados e em consonância com a jurisprudência do TSE e do STF, o número de Deputados Federais **eleitos como titulares** que migraram diretamente para o novo partido no prazo de **trinta dias** a contar do deferimento do registro partidário pelo TSE (Consulta n. 755-35, Rel. Min. Nancy Andrighi, TSE, e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli, STF), com a advertência de que o quantitativo das bancadas dos novos partidos, calculado a partir dessa fórmula, permaneceria inalterado pelo restante da Legislatura.

Feitos esses esclarecimentos, informo que o mesmo entendimento continuará a prevalecer, com a ressalva de que o recálculo a ser procedido na forma acima descrita não se aplicará para fins de constituição da Mesa Diretora, cujos membros já foram regularmente eleitos para o segundo biênio da presente Legislatura.

Posto isso, resolvo a Consulta formulada pelo Deputado Givaldo Carimbão para **determinar o recálculo da proporcionalidade partidária** para fins da definição da composição das Comissões da Câmara dos Deputados, à exceção da Mesa Diretora, **com a inclusão das bancadas do Partido Solidariedade (SDD) e do Partido Republicano da Ordem Social (PROS)**, com efeitos a partir da Sessão Legislativa Ordinária de 2014.

Publique-se. Oficie-se.

Em 06 / NOV / 2013

  
**HENRIQUE EDUARDO ALVES**  
Presidente



### **PRESIDÊNCIA/SGM**

Informações prestadas pela Câmara dos Deputados no Mandado de Segurança n. 33.931, impetrado pelo Partido da Mulher Brasileira, em curso no Supremo Tribunal Federal. Controvérsia relativa à composição da Comissão Especial destinada a analisar a Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015, de autoria do Senhor Hélio Bicudo e outros. Em 15/02/2016.

Junte-se aos autos da DCR n. 1/2015. Publique-se.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





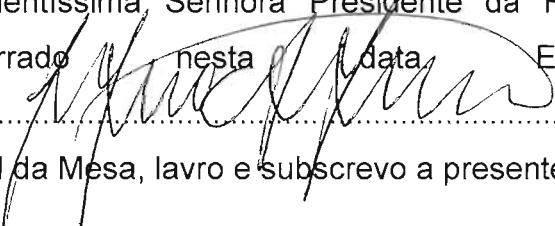
**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**



**DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE N. 1/2015**

**Volume 13**

**TERMO DE ENCERRAMENTO DE VOLUME**

Aos dezessete dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezesseis, em Brasília, Distrito Federal, no Gabinete da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, certifico, para os devidos fins, que este volume de número 13 (**treze**), com folhas numeradas de 4163 a 4500, pertencente à **Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015** apresentada por Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Roussef, foi encerrado nesta data. E, para constar, eu, .....  
, Sílvio Avelino da Silva, Secretário-Geral da Mesa, lavro e subscrevo a presente autuação.