



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

PARECER Nº 783/2020 – NASSET/ADVOSF

PETIÇÃO N. 1, DE 2020

Denúncia por crime de responsabilidade contra o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes. Lei nº 1.079/50. Juízo de admissibilidade. Natureza excepcional do *impeachment*. Existência de decisão do Supremo Tribunal Federal com eficácia contra todos e efeitos vinculantes tratando especificamente de alegações semelhantes às feitas pelos denunciante. Ausência de justa causa para o processamento do pedido. Recomendação de rejeição da denúncia e arquivamento.

1) RELATÓRIO.

Trata-se de denúncia¹ feita por BEATRIZ KICIS TORRENTS DE SORDI, cidadã, Deputada Federal; CARLOS ROBERTO COELHO DE MATTOS JÚNIOR, cidadão, Deputado Federal; e FILIPE BARROS BAPTISTA DE TOLEDO RIBEIRO, cidadão, Deputado Federal em desfavor do **Ministro do Supremo Tribunal Federal ALEXANDRE DE MORAES** pela prática, em tese, de crime de responsabilidade.

¹ Apesar de constar na peça o nome de Geraldo Junio do Amaral, ele **não pode ser tido como denunciante** porque não assina a peça e, mesmo que assinasse, não consta qualquer documento que comprove sua identidade nem sua condição de cidadão (como cópia do Título de Eleitor ou certidão da Justiça Eleitoral).





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Na peça protocolada nesta Casa Legislativa, os denunciantes requerem que o citado Ministro seja julgado e considerado como incurso nos itens 3, 4 e 5 do art. 39 da Lei nº 1.079/1950 e, por conseguinte, condenado à perda do cargo público e à pena de inabilitação por oito anos. Eis o teor do artigo citado:

“Lei nº 1.079/195, Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

- 1 - alterar, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal;
- 2 - proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;
- 3 - exercer atividade político-partidária;**
- 4 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;**
- 5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decoro de suas funções.”**

Não constam dos documentos que chegaram a esta Advocacia cópias autenticadas dos títulos de eleitor, cópias simples de RG, CPF e nem de comprovantes de residência dos denunciantes. Contudo, a denúncia contém **assinatura dos três denunciantes com firma reconhecida** em cartório extrajudicial, o que comprova terem sido eles os signatários da peça. Também foram juntadas certidões de quitação eleitoral válidas à época do peticionamento, bem como houve indicação de e-mails e endereços onde podem ser encontrados os denunciantes, sendo estes últimos endereços profissionais dos três na Câmara dos Deputados, visto que todos são Deputados Federais.

Os denunciantes narram que em março de 2019 o então Presidente do STF determinou abertura de inquérito para apurar notícias falsas que tenham a Corte como alvo, tendo designado o denunciado como relator (sem livre distribuição do feito). Dizem que então Procuradora-Geral da República solicitou arquivamento do inquérito e alegam que o denunciado *ignorou a “decisão” da PGR à época, dando sequência à investigação*.

Noticiam o fato de o feito tramitar em segredo de justiça. Relatam que a PGR se manifestou na ADPF 572 pela suspensão do inquérito em questão. Por fim,





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

relatam ter havido determinação do denunciado para que a Polícia Federal mantivesse os delegados que atuam no referido inquérito em suas funções.

Fazem longa argumentação sobre a “completa abusividade da instauração do inquérito”, apontando como razões: II.1) a “indefinição” do objeto do inquérito, que não teria indicado fato específico a ser investigado; II.2) a indicação de ministro, que violaria a exigência de livre-distribuição do feito; II.3) a falta de atribuição do STF para o caso; II.4) a violação do sistema acusatório pela instauração de inquérito pelo órgão do Poder Judiciário; II.5) a violação da liberdade de expressão; e II.6) a continuação das irregularidades.

É o relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Do exame preliminar de admissibilidade da denúncia.

Como se sabe, o *impeachment* é medida que tem por fito obstar, impedir que a pessoa investida de relevantes funções públicas continue a exercê-las².

É um mecanismo de *accountability* político, pelo qual se viabiliza a retirada forçada (*removal from Office*) de altas autoridades da República que tenham se conduzido de maneira incompatível com a envergadura do cargo que ocupam, incorrendo em crime de responsabilidade.

A responsabilização dos agentes políticos, por crime de responsabilidade, é um meio de a sociedade se defender do exercício irresponsável do poder e de comportamentos nefastos ao Estado Democrático de Direito.

Logo, é ínsito à noção de Estado de Direito, ou seja, do *império da Lei*, que haja controle do bom exercício das funções de Ministros do Supremo Tribunal

² Miranda, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. T. III. 3ª ed, rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, p. 127.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Federal. Afinal, nenhuma autoridade está imune à responsabilização e nenhuma função estatal é soberana, devendo todos se submeter às normas estatais.

Por outro lado, é preciso lembrar que a simples instauração de processo contra as autoridades já traz instabilidade para a atuação dessas altas autoridades da República, podendo redundar em grave prejuízo à estabilidade necessária ao funcionamento regular das instituições democráticas.

Nesse giro de ideias, é de se reconhecer o instituto do *impeachment* como via excepcional e extrema, cuja abertura pelo Senado Federal deve ser vista sempre com parcimônia, a fim de que o impedimento de autoridades não caia em descrédito público.

Exatamente por conta da relevância dos valores envolvidos, deve-se ponderar se os fatos apontados na denúncia possuem, à luz da Constituição Federal, a gravidade de um crime de responsabilidade, suficiente para atrair a mais severa forma de controle político da atuação de um Ministro do STF, qual seja, a destituição dessa autoridade do cargo.

O artigo 52, inciso II, da Constituição Federal, atribui ao Senado essa árdua e sensível missão de julgar se o comportamento de algum dos Ministros do STF caracteriza crime de responsabilidade, a reclamar a perda do cargo.

O rito processual para o exercício dessa competência senatorial é dado pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

O artigo 44 dessa norma prevê que a denúncia oferecida será encaminhada à Mesa do Senado Federal, a qual decidirá sobre o seu recebimento. Em caso positivo, lerá a denúncia no período de expediente da sessão seguinte e a despachará a uma comissão especial, para emissão de parecer.

No âmbito do Regimento Interno do Senado Federal, o inciso I do artigo 380 confere à *Mesa* atribuições para exercer juízo de prelibação sobre a presença dos requisitos legais e das condições da ação necessários para admitir a acusação.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Em geral, pela interpretação sistemática do Regimento Interno, se confere ao Presidente da Casa, na qualidade de membro que apresenta a Mesa, a possibilidade de exercer atribuições e tomar decisões em nome do colegiado.

Uma das atribuições que se insere neste caso é a de verificar se há os elementos mínimos para que qualquer proposição possa tramitar. No caso das denúncias por crimes de responsabilidade, o juízo de prelibação feito pelo Presidente da Casa pode concluir que a denúncia é patentemente inepta ou destituída de justa causa, não reunindo condições mínimas para seu processamento. Neste caso, o Presidente poderá determinar o arquivamento da proposição, evitando que se encaminhe a Plenário e a comissões peça que apresentaria falha grave de constituição que impediria o exame de mérito. É uma medida para dar economicidade e eficiência aos trabalhos da Casa Legislativa, evitando deliberações fadadas à inutilidade.

E o próprio Supremo Tribunal já reconheceu tal possibilidade como legítima e constitucional diversas vezes. Cito trecho do acórdão proferido pelo Plenário do STF no Mandado de Segurança nº 26.062, em um caso em que um cidadão se voltava **contra a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que negou seguimento a denúncia por crime de responsabilidade** e contra a não-previsão de recurso para o plenário daquela decisão:

“Com efeito, os fundamentos em que se apoia **o ato impugnado em sede mandamental ajustam-se, integralmente, à jurisprudência que o Plenário desta Suprema Corte veio a firmar a propósito do tema em análise** (MS 20.941/DF, Red. p/ o acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – MS 21.754-AgR/RJ, Red. p/ o acórdão Min. FRANCISCO REZEK – MS 30.672-AgR/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, v.g.):

‘Agravamento 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 nº 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.’





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

(MS 26.062-AgR/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES)

Em caso semelhante, é elucidativa a decisão do Min. Joaquim Barbosa no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.074/DF:

“No presente caso, o impetrante invoca suposto direito líquido e certo a ver processado o recurso interposto contra **decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que negou curso a pedido de ‘impeachment’ do Presidente da República**, na forma de seu regimento interno.

Como ficou demonstrado nas informações, a não admissão do mencionado recurso interposto pelo impetrante no âmbito da Câmara dos Deputados deve-se à interpretação sistemática do regimento interno daquela Casa. Isso porque não existe previsão constitucional ou legal para o mencionado recurso, que tem previsão apenas no § 3º do art. 218 do regimento interno da Câmara. Observo, por outro lado, que a Lei nº 1.079/1950 prevê apenas a possibilidade de qualquer cidadão formular denúncia contra o Presidente da República perante a Câmara dos Deputados, não prevendo, porém, qualquer recurso contra a decisão que a rechace.

A presente impetração tem como objeto questão jurídica consistente em determinar a interpretação e o alcance de normas do regimento interno da Câmara dos Deputados. Ora, questões atinentes exclusivamente à interpretação e à aplicação dos regimentos das casas legislativas constituem matéria ‘interna corporis’, da alçada exclusiva da respectiva Casa.

Do exposto, com fundamento no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao presente mandado de segurança. Fica prejudicada a análise do pedido de medida liminar.” (grifei)

Assim, resta esclarecido o fato de haver a possibilidade de juízo de prelibação pelo Presidente do Senado Federal em denúncias por crimes de responsabilidade.

2.2 Da justa causa para o processo de *impeachment*.

Para que a conduta ético-jurídica de altas autoridades públicas seja submetida ao crivo do Senado Federal, por meio do drástico processo de *impeachment*, é indispensável a presença do requisito jurídico da *justa causa*.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A justa causa consubstancia-se no lastro probatório mínimo e firme, indicativo da autoria e da materialidade da infração imputada. Nesse particular, algumas considerações devem ser feitas.

Quanto ao argumento de que o denunciado *ignorou a “decisão” da PGR à época, dando sequência à investigação*, é preciso ressaltar que os próprios denunciante apontam ter havido um pedido da então PGR ao STF e não uma “decisão” da PGR.

Os argumentos descritos nos itens II.1, II.2, II.3, II.4 e II.5, que apontam abusividade da instauração do inquérito, não parecem imputar qualquer conduta ao denunciado, pois tratam especificamente do ato de instauração do inquérito que, segundo os próprios denunciante, foi praticado pelo Presidente do STF à época, não pelo denunciado. No outro item (II.6) há imputação ao denunciado de irregularidades na condução do inquérito, afirmando os denunciante que elas estão configuradas nas decisões arbitrárias de busca e apreensão e na violação ao enunciado nº 14 da Súmula Vinculante do STF.

É importante registrar que no dia 10/06/2020 o STF julgou a ADPF 572, em que era questionada especificamente a constitucionalidade da instauração do inquérito referido. O pedido na ação era “a suspensão da eficácia da Portaria GP nº 69/2019, que determinou a instauração de inquérito, e no mérito, a declaração da inconstitucionalidade do mencionado ato”.

O Plenário do STF se manifestou no julgamento pela improcedência dos pedidos. Eis a ementa, constante de acórdão³ publicado pelo STF (com observação de haver sido “Publicado sem revisão Art. 95 RISTF”):

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.
ADPF. PORTARIA GP Nº 69 DE 2019. PRELIMINARES SUPERADAS.
JULGAMENTO DE MEDIDA CAUTELAR CONVERTIDO NO MÉRITO.

³ Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754371407>, consultado em 10/12/2020.



SENADO FEDERAL

Advocacia do Senado Federal

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

PROCESSO SUFICIENTEMENTE INSTRUÍDO. INCITAMENTO AO FECHAMENTO DO STF. AMEAÇA DE MORTE E PRISÃO DE SEUS MEMBROS. DESOBEDIÊNCIA. PEDIDO IMPROCEDENTE NAS ESPECÍFICAS E PRÓPRIAS CIRCUNSTÂNCIAS DE FATO EXCLUSIVAMENTE ENVOLVIDAS COM A PORTARIA IMPUGNADA. LIMITES. PEÇA INFORMATIVA. ACOMPANHAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA VINCULANTE Nº 14. OBJETO LIMITADO A MANIFESTAÇÕES QUE DENOTEM RISCO EFETIVO À INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE IMPRENSA.

1. Preliminarmente, trata-se de partido político com representação no Congresso Nacional e, portanto, legitimado universal apto à jurisdição do controle abstrato de constitucionalidade, e a procuração atende à “descrição mínima do objeto digno de hostilização”. A alegação de descabimento pela ofensa reflexa é questão que se confunde com o mérito, uma vez que o autor sustenta que o ato impugnado ofendeu diretamente à Constituição. E, na esteira da jurisprudência desta Corte, compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental e, diante da vocação da Constituição de 1988 de reinstaurar o Estado Democrático de Direito, fundado na “dignidade da pessoa humana” (CR, art. 1º, III), a liberdade pessoal e a garantia do devido processo legal, e seus corolários, assim como o princípio do juiz natural, são preceitos fundamentais. Por fim, a subsidiariedade exigida para o cabimento da ADPF resigna-se com a ineficácia de outro meio e, aqui, nenhum outro parece, de fato, solver todas as alegadas violações decorrentes da instauração e das decisões subseqüentes.

2. Nos limites desse processo, diante de incitamento ao fechamento do STF, de ameaça de morte ou de prisão de seus membros, de apreço a desobediência a decisões judiciais, arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada totalmente improcedente, nos termos expressos em que foi formulado o pedido ao final da petição inicial, para declarar a constitucionalidade da Portaria GP n.º 69/2019 enquanto constitucional o artigo 43 do RISTF, nas específicas e próprias circunstâncias de fato com esse ato exclusivamente envolvidas.

3. Resta assentado o sentido adequado do referido ato a fim de que o procedimento, no limite de uma peça informativa: (a) seja acompanhado pelo Ministério Público; (b) seja integralmente observada a Súmula Vinculante nº 14; (c) limite o objeto do inquérito a manifestações que, denotando risco efetivo à independência do Poder Judiciário (CRFB, art. 2º), pela via da ameaça aos membros do Supremo Tribunal Federal e a seus familiares, atentam contra os Poderes instituídos, contra o Estado de Direito e contra a Democracia; e (d) observe a proteção da liberdade de expressão e de imprensa nos termos da Constituição, excluindo do escopo do inquérito matérias jornalísticas e postagens, compartilhamentos ou outras manifestações (inclusive pessoais) na internet, feitas anonimamente ou não, desde que não integrem esquemas de financiamento e divulgação em massa nas redes sociais.

(ADPF 572. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min. EDSON FACHIN. Julgamento: 18/06/2020, Publicação: 13/11/2020)



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

No acórdão, houve no voto do Ministro-relator abordagem à questão relativa ao enunciado nº 14 da Súmula Vinculante do STF:

“(…) Questões prévias a esse exame devem ser expostas. Princípio com uma breve, contudo, indispensável referência ao enunciado da Súmula de número 14.

Súmula Vinculante n.º 14

Num Estado de direito democrático e republicano, a total transparência dos atos do poder público é a regra, sendo o sigilo a exceção. Restrições excepcionais à publicidade devem estar fundadas na defesa da intimidade e do interesse social (CRFB, art. 5º, LX)

Dessa forma, assento o sentido antirrepublicano da existência de processos sigilosos. O objetivo deve ser, como regra, eliminar processos sigilosos.

Nessa ambiência, a fim de conformar a finalidade institucional e o devido processo legal, necessário assentar a aplicação, sem hesitação, da Súmula Vinculante n.º 14: *“É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa”*.

Ao Supremo Tribunal Federal, as suas próprias prescrições.”

Também houve no voto do próprio denunciado referência ao ponto:

“(…) Da mesma forma, acho importante salientar o pleno acesso dos autos aos defensores, nos termos da Súmula Vinculante 14. **Desde o início, os defensores que devidamente representavam seus clientes por procuração e que o solicitaram, nos termos da Súmula Vinculante 14, tiveram amplo acesso aos elementos de prova já documentados no inquérito.** Isso se iniciou não de agora, mas em 22 de agosto; depois, em 30 de setembro, foram deferidas juntadas e procurações de advogados devidamente constituídos e autorizadas suas participações em audiência de oitiva de testemunhas, inclusive com possibilidade de perguntas. Em 9 de outubro, foi deferido também que o advogado de um dos investigados tivesse pleno acesso aos autos da investigação referentes a seu cliente. Então: 22 de agosto, 30 de setembro, 9 de outubro. Após as diligências de 27 de maio de 2020, houve vinte pedidos de acesso aos autos por advogados, e os vinte foram imediatamente deferidos para que tivessem pleno acesso, nos termos da Súmula Vinculante 14. Exatamente nos termos da Súmula Vinculante 14, não podiam ter acesso às diligências em andamento e às relacionadas a outras pessoas que nada dizem respeito à sua investigação.”

[grifos nossos]

Também foram tratados na decisão do STF os pontos trazidos pelos denunciantes sobre a constitucionalidade e legalidade da instauração e da condução do



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

inquérito, tendo o Plenário daquela corte decidido não haver inconstitucionalidade a se declarar.

Cumpre destacar duas normas para o prosseguimento da análise, e elas são o §1º do art. 102 da Constituição e o §3º da Lei 9.882/1990:

CR/1988, Art. 102, § 1º A **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, decorrente desta Constituição, **será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal**, na forma da lei.

Lei nº 9.882/1990, Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

(...) § 3º A decisão terá **eficácia contra todos e efeito vinculante** relativamente aos demais órgãos do Poder Público.

Diante deste quadro normativo, a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto aqui tratado tem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, de modo que não nos parece ser juridicamente possível concluir de modo contrário ao STF.

No mais, em que pese poderem ser tecidas críticas à decisão do Supremo Tribunal Federal, a Constituição conferiu àquela corte a decisão final sobre a constitucionalidade de leis e atos, e a decisão foi tomada de acordo com as normas procedimentais aplicáveis.

Finalmente, é deferida aos denunciante a iniciativa para apresentar esta denúncia, prerrogativa prevista no art. 41 da Lei nº 1.079/1950.

Contudo, nessa fase embrionária do procedimento, importa avaliar se há mínimos elementos que demonstrem ação típica, isto é, se há mínimas provas de que as condutas da autoridade são passíveis de enquadramento nos crimes de responsabilidade apontados pelos denunciante. E todo o exposto acima aponta ser a resposta negativa neste caso.

3) CONCLUSÃO.



SENADO FEDERAL
 Advocacia do Senado Federal
 Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Diante de todo o exposto nesta manifestação jurídica, recomenda-se a remessa dos autos à Presidência do Senado Federal para deliberação sobre o recebimento ou não da denúncia de impedimento, opinando-se pela ausência de justa causa para o seu processamento.

Brasília-DF, 14 de dezembro de 2020.

[vide assinatura eletrônica]
ANDERSON DE OLIVEIRA NORONHA
 Advogado do Senado Federal

De acordo. Ao Advogado-Geral.

Brasília-DF, 14 de dezembro de 2020.

[vide assinatura eletrônica]
GABRIELLE TATITH PEREIRA
 Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
 e Estudos Técnicos

[vide assinatura eletrônica]
FERNANDO CESAR CUNHA
 Advogado-Geral Adjunto do Contencioso do Senado Federal

Aprovo. Encaminhe-se à MESA do Senado Federal.

Brasília-DF, 16 de dezembro de 2020.

[vide assinatura eletrônica]
THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO
 Advogado-Geral do Senado Federal