

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

PARECER N.º 755/2018-NASSET/ADVOSF

Processo n.º 00200.019703/2018-92

Pedido de instauração de processo de *impeachment* em face do Ministro do Supremo Tribunal Federal ENRIQUE RICARDO LEWANDOWSKI, formulado pelo Sr. MODESTO DE SOUZA BARROS CARVALHOSA e outros, em razão de suposto crime de responsabilidade consistente em quebra de decoro e abuso do poder.

Senhor Advogado-Geral,

I. RELATÓRIO.

Cuida-se de representação formulada por MODESTO DE SOUZA BARROS CARVALHOSA, ADRIANA DE MELO NUNES MARTORELLI, MARCO AURÉLIO CHAGAS MARTORELLI, LÍGIA MAURA FERNANDES GARCIA DA COSTA, LEONARDO TAVARES SIQUEIRA e LEOPOLDO PENTEADO BUTKIEWICZ, por meio da qual é requerida a instauração de processo de *impeachment* por crime de responsabilidade em face de Sua Excelência o Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal ENRIQUE RICARDO LEWANDOWSKI.

Na peça inicial da representação, os autores aduzem que, em 4 de dezembro de 2018, o advogado CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI, OAB/DF 31.497, após embarcar no voo comercial G3-1446, de São Paulo rumo a Brasília, por volta das 10h da manhã, abordou o Min. LEWANDOWSKI, tendo ocorrido a seguinte sequência de diálogo:

- CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI: “*Ministro Lewandowski, o Supremo é uma vergonha, viu? Eu tenho vergonha de ser brasileiro quando eu vejo vocês.*”





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

- MIN. LEWANDOWSKI: *"Vem cá, você quer ser preso?"*, e à comissária de bordo disse: *"Chamem a Polícia Federal, por favor!"*

- CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI: *"Eu não posso me expressar? Chamem a Polícia Federal então. Por que eu falei que o Supremo é uma vergonha?"*

Em seguida, consoante CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI, policiais federais vieram ao seu encontro e, ao verificarem sua identidade profissional e concluírem que havia condições de urbanidade para a viagem, retiraram-se, e a partir daí nenhuma palavra mais foi trocada com o Ministro até a aterrissagem, ocasião em que CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI se dirigiu aos demais passageiros para explicar o que ocorrera nos seguintes termos:

- CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI: *"Senhoras e Senhores, eu queria um minuto da atenção de vocês. Eu sou só um cidadão, nós temos aqui nesse voo o Ilustre Ministro Ricardo Lewandowski e eu, na minha liberdade constitucional de me manifestar, eu disse que tinha vergonha do Supremo Tribunal Federal e este ministro me ameaçou de prisão, tão somente porque eu exerci a minha liberdade constitucional. Eu, enquanto cidadão, eu gostaria de deixar minha nota particular de desagravo, porque a gente ainda vive numa democracia, eu não sou um presidiário tentando dar uma entrevista, eu não sou uma presidenta que vocês estão querendo dividir ou não os meus direitos políticos, eu sou apenas um cidadão, que se dirige respeitosamente ao ministro Lewandowski, para fazer uma crítica do que eu sinto como o que eu penso. Eu amo o Brasil, eu não admito o meu direito ser tolhido, independente da religião, credo que cada um aqui nesse avião tem, isso é inadmissível dum guardião, uma pessoa que deveria ser a guardiã da Constituição e eu faço a pergunta aos senhores: se agora a gente fala isso, quem está acima do Supremo? Quem é que vai responder pelos atos do ministro de ter me ameaçado de me prender? E como ninguém pode sentir vergonha do Supremo, eu gostaria de propor a todos que dessem aplausos para o Supremo, quem concorda comigo".*

- MIN. LEWANDOWSKI: *"Você é muito corajoso!"*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

- CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI: *“Agora o senhor pode me prender. Eu sou apenas um brasileiro e amo esse país”*

- MIN. LEWANDOWSKI: *“Eu também!”*.

Na sequência, após ser acompanhado por técnico judiciário que não quis se identificar, CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI foi conduzido por agentes da Polícia Federal para prestar depoimento na Superintendência Regional da Polícia Federal no Distrito Federal, onde relatou os citados fatos, tendo sido detido às 12h30min e ficado à disposição da Polícia Federal até 19h30min, aproximadamente.

Como testemunha do ocorrido, a Sr.^a MARICENE APARECIDA GREGORUT, espontaneamente, prestou depoimento à Polícia Federal a favor de CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI.

Na denúncia que ora se analisa, MODESTO DE SOUZA BARROS CARVALHOSA e outros alegam que a conduta que se esperava do Ministro seria que, ao menos formal e publicamente, deveria encarnar a serenidade, o equilíbrio e a prudência de um alto dignitário da República.

Também elencaram situações onde o STF e seus Ministros teriam sido criticados por José Dirceu e Luís Ignácio Lula da Silva no julgamento do Mensalão, sendo situações que, segundo os denunciantes, não foram consideradas ofensivas ao STF, contrariamente ao ocorrido no voo, gerando tratamento diverso por parte do Min. LEWANDOWSKI, que determinou a imediata prisão de CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI por conta de críticas ao STF.

Como justificativa legal para o pedido de *impeachment*, citou o Código de Ética dos Servidores do Supremo Tribunal Federal, Resolução n.º 592/2016





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

do STF, e a Lei Complementar n.º 35/1979, a que todo ministro se submete, tendo apontado os seguintes dispositivos:

- Código de Ética dos Servidores do Supremo Tribunal Federal - Resolução n.º 592/2016 – STF.

PREÂMBULO

(...)

É nesse contexto que se insere o Código de Ética dos Servidores do Supremo Tribunal Federal. Cabe ressaltar que sua edição não se trata de simples exercício de prerrogativa regimental, antes se configura num **dever perante a sociedade, a qual possui o direito de ter acesso a uma Justiça que lhe inspire confiança e respeito e, ainda, que lhe assegure a expectativa da paz social.**

- Lei complementar n.º 35/1979.

Art. 35 - São deveres do magistrado:

I - Cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício;

(...)

VIII - manter conduta irrepreensível na vida pública e particular.

Assim, no entendimento dos denunciante, o Min. LEWANDOWSKI, ao determinar que um técnico judiciário “detivesse” CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI sem justificativa legal cometeu abuso de autoridade, tal como o definem os arts. 3º e 4º da Lei n.º 4.898/65, que regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade:

Art. 3º Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

a) à liberdade de locomoção;

Art. 4º Constitui também abuso de autoridade:

a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

Do que decorre o entendimento de que o Ministro, ao cometer crime de abuso de autoridade, teria realizado conduta enquadrável nas punições previstas na Lei n.º 1.079/1950, estando incurso no crime de responsabilidade previsto nos arts. 7º, inc. 5, e 39, inc. 5:

Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

(...)

5 - servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua;

Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

(...)

5 - proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções.

Dessa forma, defendendo a tese da ocorrência de cometimento dos crimes de responsabilidade consistentes em quebra de decoro e abuso do poder, à luz do parágrafo único do art. 52 da Constituição, solicitam os denunciante a condenação do Min. LEWANDOWSKI à definitiva perda do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal e à inabilitação para o exercício de toda e qualquer função pública durante o período de oito anos.

É o relatório, em breve síntese.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

A Constituição da República delegou ao Senado Federal o ônus de instância única de pronúncia e de julgamento quanto aos crimes de responsabilidade cometidos por Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme a norma inscrita em seu art. 52, inc. II.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

O controle do bom exercício das funções de ministro da Suprema Corte é ínsito à noção de Estado de Direito, ou seja, do *império da Lei*, no sentido de que nenhuma autoridade seja irresponsável e nenhuma função estatal seja soberana, devendo todos submeter-se às normas estatais.

Em virtude da insubmissão dos membros da Suprema Corte ao controle eletivo exercido diretamente pelo titular do poder – o Povo –, reforça-se a conveniência de que o controle de seus atos seja efetuado fora do âmbito do mesmo Poder Judiciário (em homenagem ao princípio dos freios e contrapesos) e por uma Corte Política, como é o Senado Federal. Daí a adoção, no regime constitucional brasileiro, da função jurisdicional do Senado Federal em relação aos crimes de responsabilidade.

A Constituição da República de 1988 não previu expressamente qual instrumento normativo deveria determinar as hipóteses de crime de responsabilidade dos ministros do STF, nem tampouco as previu expressamente, como fez em relação ao Presidente da República (art. 85). No entanto, há lei ordinária em vigor sobre a matéria – a Lei n.º 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

A norma citada estabelece no rito inicial da representação para instauração de processo por crime de responsabilidade dos Ministros do STF o seguinte itinerário:

- a) Apresentação da denúncia por qualquer cidadão, com os documentos e requerimentos de prova pertinentes (arts. 41 a 43).
- b) Recebimento da denúncia pela Mesa do Senado (art. 44, primeira parte).





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

- c) Designação de Comissão Especial para produção de parecer acerca da possibilidade de processamento da denúncia e votação pelo Plenário do referido parecer (art. 45 a 48).
- d) Em caso de admissão inicial, a citação do denunciado para resposta, no prazo de 10 (dez) dias (art. 49).
- e) Instrução processual perante a Comissão, posterior emissão de parecer pela procedência ou improcedência da acusação e votação do parecer pelo Plenário do Senado (art. 50 a 54). Cuida-se de juízo de pronúncia.
- f) Caso admitida a acusação, inicia-se o processo de julgamento.

Ressalte-se que, a despeito da exígua redação do art. 44 da Lei n.º 1.079/50, o Senado Federal tem entendimento no sentido da possibilidade de o Presidente da Mesa, ao receber a denúncia (representação), exercer um juízo preliminar de admissibilidade da inicial. Este entendimento tem sido sufragado pelo Supremo Tribunal Federal, a teor do acórdão ora citado:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO DE IMPEACHMENT. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. LIMITES DO PODER JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO AO ART. 93, IX, DA CF. INOCORRÊNCIA. ARQUIVAMENTO. COMPETÊNCIA. REGRAS DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO. INAPLICABILIDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

1. Não se permite ao juízo revisional realizado pelo Poder Judiciário adentrar na seara política própria da Casa Legislativa respectiva para controlar os atos ali praticados.

2. Ao julgar o AI-QO-RG 791.292, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe de 13.08.2010, o Plenário desta Corte reafirmou a jurisprudência segundo a qual o art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

3. Inexiste previsão legal de que os arquivamentos de denúncias por ausência de justa causa em processo de impeachment devem ser exercidos pela Mesa do Senado Federal, sendo inviável aplicar a regra de competência prevista para o recebimento de denúncia por crime de responsabilidade praticado por Presidente da República, em que já houve um juízo prévio de admissibilidade na Câmara dos Deputados.

4. As causas de impedimento e suspeição que visam à garantia de imparcialidade não se compatibilizam com o processo jurídico-político do impeachment (ADPF 378, Rel. Min. Edson Fachin, Redator para o Acórdão o Min. Luís Roberto Barroso, DJe 18.12.2015). 5. Agravo regimental desprovido.

(MS 34560 AgR-AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-121 DIVULG 18-06-2018 PUBLIC 19-06-2018)

Tal juízo, evidentemente, não pode cuidar de questões de mérito, que estão reservadas ao conhecimento do Plenário do Senado Federal. Nesta fase, cuida-se das questões preliminares relativas à procedibilidade da ação, tais como a aptidão da inicial e justa causa para o processamento.

Quanto às condições da ação, a fim de evitar juízos de mérito sobre as provas a serem produzidas, deve-se verificar a sua ocorrência segundo a teoria da asserção, ou seja, considerada a narração do denunciante tal como formulada.

Assim, acaso verificada patente inépcia da exordial ou ausência de justa causa para o prosseguimento da denúncia, pode o Presidente do Senado Federal rejeitá-la de plano, como sedimentado na *praxis* procedimental desta Casa Legislativa. Caso contrário, deverá o processo seguir o rito legal, complementado pelas normas regimentais pertinentes.

Descendo ao caso concreto, em juízo estritamente opinativo, verifica-se, em primeiro lugar, que os pressupostos de forma estão atendidos (assinatura



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

da inicial com reconhecimento de firma, juntada de documento com finalidade probatória, etc).

Há legitimidade passiva, visto ser o representado Ministro do Supremo Tribunal Federal em atividade. Verifica-se, ainda, a competência do Senado Federal para o julgamento da matéria.

Quanto à aptidão da exordial no que se refere à presença de justa causa para deflagração do processo de *impeachment*, essa questão é mais complexa, sendo discutida na sequência.

Resumidamente, no mérito, a denúncia se baseia nas seguintes alegações:

- a) de que o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI teria determinado a prisão de CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI por opinião contrária ao Supremo Tribunal Federal – STF, proferida dentro de aeronave onde ambos se encontravam, tendo supostamente o Ministro obstado de forma injusta o direito Constitucional de livre manifestação de CRISTIANO CAIADO DE ACIOLI e determinada a sua prisão, situação na qual os denunciantes entendem se subsumir à hipótese de crime de abuso de autoridade, definido nos arts. 3º, “a” e 4º, “a”, da Lei n.º 4.898/1965, enquadrável dentre os crimes de responsabilidade previstos no art. 7º, inc. 5, da Lei n.º 1.079/1950;
- b) de que o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, por supostamente proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e o decoro de suas funções, teria incorrido em crime de responsabilidade, enquadrável no art. 39, inc. 5, da Lei n.º 1.079/1950.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

Nesse ponto, é importante observar que o instituto do *impeachment* consubstancia via excepcional e extrema, cuja abertura pelo Senado Federal deve ser vista sempre com parcimônia, pois o impedimento de determinada autoridade pode redundar em grave prejuízo à estabilidade necessária ao funcionamento regular das instituições nacionais, sendo preciso ter a visão clara de que os fatos que atraem a responsabilização de altos agentes da República por crime de responsabilidade são aqueles que se qualificam e se revestem de extrema gravidade.

A simples instauração de um processo contra Ministros de Cortes Judiciárias do país já traz, por si só, incerteza quanto à investidura dessas altas autoridades da República, podendo redundar em grave prejuízo à estabilidade necessária ao funcionamento regular das instituições.

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 a atrair a mais severa forma de controle político da atuação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, qual seja, a destituição dessas autoridades do cargo, o que, no presente caso, não parece se justificar.

Se assim não o for, corre-se o risco de qualquer denúncia contra Ministros, por menor que seja a falta cometida, acabar por gerar a abertura de processo de *impeachment*, que, a despeito de possuir previsão legal, não se constitui em processo judicial, mas político, sendo a sua utilização indiscriminada perniciosa para a estabilidade e independência das instituições, o que certamente não é o objetivo Constitucional, que busca, ao contrário, garantir a solidez e a independência dos poderes da República.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

Nesse contexto, entende-se deva esse remédio legal ser tratado como *ultima ratio*, dada a falta de gradação da punição a ser aplicada, que no caso resultaria na destituição de Ministro da mais alta Corte do país com sua inabilitação para cargo público, punição essa que se apresenta incompatível com o grau de reprovabilidade da suposta falta cometida, demandando para a solução da questão a utilização de mecanismos legais menos gravosos e mais adequados.

Por mais que seja compreensível a insurgência e a não concordância dos denunciantes com a forma de atuação por parte do Ministro na situação de confronto relatada, não se mostra adequada a via extrema de processamento por crime de responsabilidade, resultando em *impeachment* da autoridade.

O erro de avaliação por parte do Ministro quanto ao grau de risco que poderia estar a sofrer no evento ou o exagero na medida utilizada voltada à preservação de sua segurança e do bom nome do STF e de seus Ministros demanda discussão no âmbito judicial, sendo necessário reconhecer que a função de julgar deste Senado da República é excepcional, sendo a aplicação prática de questão jurídica, em regra, de competência dos Tribunais, motivo pelo qual se entende não haver viabilidade/necessidade de abertura deste excepcional controle político em razão da conduta narrada, que pode ser tratada por outros meios menos extremos.

Por fim, é importante registrar que a legitimidade para provocar a atuação do Ministério Público é ampla e universal, podendo qualquer cidadão dirigir demanda de investigação por infrações penais aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

III. CONCLUSÃO.

Diante de todo o exposto, opina esta Advocacia do Senado Federal **pela rejeição da denúncia e arquivamento da petição**, com fundamento no art. 44 da Lei n.º 1.079/1950, *a contrario sensu*, em virtude de ausência de justa causa para deflagração do processo de *impeachment*, sugerindo-se o encaminhamento dos autos ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal para o que entender de direito.

Brasília, 12 de dezembro de 2018.

ARÃO FERNANDES BULHÕES

Matrícula 50377 / OAB-DF 35.430

Assessor Jurídico

De acordo. Ao Coordenadora-Geral do Contencioso.

Brasília, 12 de dezembro de 2018.

JOSÉ ALEXANDRE LIMA GAZINEO

Advogado do Senado – Coordenador

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

Aprovo. Junte-se aos autos e encaminhe-se à Presidência do Senado Federal.

Brasília, 12 de dezembro de 2018.

THOMAZ H. GOMMA DE AZEVEDO

Coordenador-Geral de Contencioso

