

**SENADO FEDERAL****OFÍCIO N° 213/2015-PRESID/ADVOSF**

(Processo SF n° 00200.018662/2015-74)

Brasília, 11 de dezembro de 2015.

Excelentíssimo Senhor Ministro,

Em resposta ao Ofício n° 29.230, de 3 de dezembro de 2015, no qual V. Exa. solicita informações para instruir o julgamento da **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 378**, proposta pelo Partido Comunista do Brasil e que trata do rito para a instauração, processamento e julgamento de crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República venho prestar, nos termos do art. 5°, §2° da Lei n° 9.882, de 1999, as informações anexas.

Oportunamente, solicito que as futuras intimações sejam efetuadas em nome dos Advogados do Senado Federal: Dr. Alberto Machado Cascais Meleiro (OAB 9.334/DF), Dr. Eduardo Pedroto de A. Magalhães (OAB 42.832/DF), e Dr. Anderson de Oliveira Noronha (OAB 23.731/DF).

Atenciosamente,

Assinatura manuscrita em tinta azul, com uma curva característica no topo.

**Senador RENAN CALHEIROS**  
Presidente do Congresso Nacional

A Sua Excelência o Senhor  
Ministro **EDSON FACHIN**  
Referente à ADPF n° 378  
Supremo Tribunal Federal  
**N E S T A**



**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 378**

**REQUERENTE:** PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL  
**INTERESSADOS:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA e  
 CONGRESSO NACIONAL  
**RELATOR:** MIN. EDSON FACHIN  
**REFERÊNCIAS:** Ofício nº 29.230/STF, de 03/12/2015 e  
 Processo SF nº 00200.018662/2015-74.

Senhor Advogado-Geral,

Por meio do Ofício nº 29.230, de 3 de dezembro de 2015, o Ministro do Supremo Tribunal Federal EDSON FACHIN solicita ao Sr. Presidente do Senado Federal informações sobre o objeto da **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378**. Tal ação trata do **rito para a instauração, processamento e julgamento de crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República**, centrando o debate na Lei nº 1.079/1950 e na sua adequação ou não à Constituição da República de 1988.

A Carta Maior remete a lei especial não somente a definição dos crimes de responsabilidade, mas também o estabelecimento das normas de processo e julgamento:

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:  
 (...)”





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.”

Ressalto que no dia 08/12/2015 foi parcialmente deferido pedido de provimento cautelar incidental. Reproduzo trecho da decisão:

“(…) Dada a urgência do feito e a relevância respectiva para que esta Corte chancela a segurança jurídica constitucional ao procedimento, consigno que, em respeito ao princípio da colegialidade, pedi ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, em 08/12/2015, dia para julgamento na primeira sessão ordinária do Tribunal Pleno desta Corte após o decurso do prazo das informações e manifestações das medidas cautelares requeridas. **O prazo estabelecido no Despacho proferido em 03/12/2015 expirará em 11/12/2015, sendo que a primeira sessão ordinária subsequente do Tribunal Pleno desta Corte será em 16/12/2015.**

Em relação ao pedido cautelar incidental 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, verifica-se, na ausência de previsão constitucional ou legal, bem como à luz do disposto no art. 188, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a plausibilidade jurídica do pedido, bem como, ante a iminência da instauração da Comissão Especial, o perigo de dano pela demora da concessão liminar requerida.

É coerente e compatível com a Constituição da República de 1988 procedimento regular que almeja, em face de imputação de crime de responsabilidade, o respectivo impedimento de Presidente da República.

Emergindo dúvidas relevantes no curso do procedimento, aptas a suscitar pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, impende submeter o processo ao crivo do exame constitucional diante do Tribunal Pleno.

Com o objetivo de (i) evitar a prática de atos que eventualmente poderão ser invalidados pelo Supremo Tribunal Federal, (ii) obstar aumento de instabilidade jurídica com profusão de medidas judiciais posteriores e pontuais, e (iii) apresentar respostas céleres aos questionamentos suscitados, impende promover, de imediato, debate e deliberação pelo Tribunal Pleno, **determinando, nesse curto interregno, a suspensão da formação e a não instalação da Comissão Especial, bem como a suspensão dos eventuais prazos, inclusive aqueles, em tese, em curso, preservando-se, ao menos até a decisão**





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

do Supremo Tribunal Federal prevista para 16/12/2015, todos os atos até este momento praticados.

Em caráter excepcional, com fulcro na Lei 9.882/1999, art. 5º, §1º, se sustenta essa decisão monocrática, *ad referendum* do Tribunal Pleno, por ser portadora de transitória eficácia temporal de 08 (oito) dias, a contar de hoje, diante da magnitude do procedimento em curso, da plausibilidade para o fim de reclamar legítima atuação da Corte Constitucional e da difícil restituição ao estado anterior caso prossigam afazeres que, arrostados pelos questionamentos, venham a ser adequados constitucionalmente em moldes diversos.”

É o breve relatório.

Tendo em vista que o eminente relator solicitou informações no quinquídio legal aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a presente análise centrar-se-á nos dispositivos legais relacionados às atribuições e a etapa do processo de impeachment relacionados ao Senado Federal.

**1.1. Sobre a declaração de não recepção pela Constituição do art. 38.**

Há pedido no sentido de que as expressões “*regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*” do art. 38 da Lei nº 1.079/1950 sejam declaradas não-recepcionadas. Eis o artigo:

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.

Ele é claro e estabelece a aplicação subsidiária dos regimentos internos e do CPP, naquilo que forem aplicáveis. Ora, é sabido que a Lei nº 1.079/1950 não previu todas as minúcias procedimentais que devem ocorrer no âmbito das Casas do Parlamento.

Os regimentos internos, por sua vez, contêm normas bastante detalhadas sobre os procedimentos específicos de cada Casa, podendo e devendo ser utilizados (desde que em consonância com o regramento legal e





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

constitucional) como fontes normativas complementares neste caso. Note-se que mesmo que não haja dispositivos específicos e diretamente aplicáveis, ainda assim pode servir o regimento, por conter normas aptas a utilização por integração analógica.

Por todo o exposto, não há razão jurídica para que sejam invalidadas as expressões impugnadas, devendo ser julgado improcedente o pedido no que tange ao art. 38.

**1.2. Art. 24. Pedido de interpretação conforme à Constituição para que a instauração do processo de *impeachment*, autorizada pela Câmara dos Deputados, possa ser objeto de decisão pela Mesa do Senado Federal. Submissão de tal decisão ao Plenário da Casa. Pedido de aplicação analógica dos arts. 44 a 49 da Lei nº 1.079/1950.**

Requer o autor seja conferida interpretação conforme para que o art. 24 da lei permita à Mesa do Senado Federal apreciar a autorização para abertura de processo de *impeachment*, mediante aplicação analógica dos arts. 44 a 49.

**CAPÍTULO III  
DO JULGAMENTO**

Art. 24. Recebido no Senado o decreto de acusação com o processo enviado pela Câmara dos Deputados e apresentado o libelo pela comissão acusadora, remeterá o Presidente cópia de tudo ao acusado, que, na mesma ocasião e nos termos dos parágrafos 2º e 3º do art. 23, será notificado para comparecer em dia prefixado perante o Senado.

Parágrafo único. Ao Presidente do Supremo Tribunal Federal enviar-se-á o processo em original, com a comunicação do dia designado para o julgamento.

Os arts. 44 a 49 disciplinam o procedimento aplicável no caso de julgamento do Procurador-Geral da República nos crimes de responsabilidade (em tal procedimento a fase de análise da higidez da denúncia e de sua admissibilidade é feita no Senado Federal). Ei-los:





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Art. 44. Recebida a denúncia pela Mesa do Senado, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial, eleita para opinar sobre a mesma.

Art. 45. A comissão a que alude o artigo anterior, reunir-se-á dentro de 48 horas e, depois de eleger o seu presidente e relator, emitirá parecer no prazo de 10 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.

Art. 46. O parecer da comissão, com a denúncia e os documentos que a instruírem, será lido no expediente de sessão do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os senadores, e dado para ordem do dia da sessão seguinte.

Art. 47. O parecer será submetido a uma só discussão, e a votação nominal considerando-se aprovado se reunir a maioria simples de votos.

Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papeis arquivados.

Art. 49. Se a denúncia for considerada objeto de deliberação, a Mesa remeterá cópia de tudo ao denunciado, para responder à acusação no prazo de 10 dias.

O exame a respeito dos requisitos de admissibilidade da denúncia é atribuição da Câmara dos Deputados, por força do art. 51, I da CR/1988.

Todavia, conforme destacado em tópico adiante, o STF já reconheceu que a Constituição da República de 1988 modificou as atribuições até então distribuídas entre as Casas Legislativas no procedimento de *impeachment*, transferindo a atribuição de processar para o Senado Federal e incluindo nesta competência **até mesmo o recebimento (ou não) da denúncia popular**. Segundo posicionamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal:

“I. - *impeachment*” do Presidente da república: compete ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (c.f., art. 52, I; art. 86, par. 1., II), depois de autorizada, pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (c.f., art. 51, I), ou admitida a acusação (c.f., art. 86). É dizer: o *impeachment*” do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento (c.f., art. 51, I; art. 52, I; art. 86, par. 1., II, par. 2.).





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

II. - no regime da Carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da Republica, examina a admissibilidade da acusação (c.f., art. 86, "caput"), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da lei 1079/50.

III. - no procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5., LV, da Constituição, 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, ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação,** a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a noticia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas. **Por isso, será na esfera institucional do Senado, que processa e julga o Presidente da Republica, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis.”**

(MS 21.5647, Rel. Min. Octavio Gallotti, rel. p/ acórdão Min. Carlos Velloso, julgamento em 23/09/1992, Plenário, DJ de 27-08-1993)

Deveras, não se pode confundir o instituto do juízo de admissibilidade com o juízo de recebimento da denúncia popular. No que importa, extrai-se com segurança da legislação de regência que o primeiro ocorre na Câmara dos Deputados, enquanto o segundo se passa no Senado Federal. Eventual decisão da Câmara dos Deputados pela admissibilidade do processamento do impeachment – de caráter essencialmente político, como sublinhado pelo acórdão do STF – em nada condiciona ou vincula o exame do recebimento ou não da denúncia popular pelo Senado Federal, visto que essa etapa já se insere no conceito de “processamento” referido na Constituição, de competência privativa do Senado.

Assim, é plausível que o exercício desta atribuição do Senado Federal, de se manifestar sobre o recebimento ou não da denúncia, seja feito por meio da aplicação analógica dos arts. 44 a 49 da lei, procedendo-se aos ajustes necessários.







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**1.3. Arts. 25 a 30. Pedido de interpretação conforme à Constituição para que Senadores só possam realizar diligências ou produzir provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir para si a função acusatória.**

O autor requer interpretação conforme para os seguintes artigos:

Art. 25. O acusado comparecerá, por si ou pêlos seus advogados, podendo, ainda, oferecer novos meios de prova.

Art. 26. No caso de revelia, marcará o Presidente novo dia para o julgamento e nomeará para a defesa do acusado um advogado, a quem se facultará o exame de todas as peças de acusação.

Art. 27. No dia apazado para o julgamento, presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, abrindo a sessão, mandará ler o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa; em seguida inquirirá as testemunhas, que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.

Art. 28. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias.

Parágrafo único. A Comissão acusadora, ou o acusado ou seus advogados, poderão contestar ou argüir as testemunhas sem contudo interrompê-las e requerer a acareação.

Art. 29. Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas.

Art. 30. Findos os debates orais e retiradas as partes, abrir-se-á discussão sobre o objeto da acusação.

Postula que os Senadores apenas realizem atos probatórios de modo residual e complementar às partes. Todavia, o pedido aqui representa contradição (e impossibilidade jurídica) com aquele feito para que a defesa participe por último dos atos probatórios. Isto porque nos atos probatórios, por exemplo, em uma inquirição de testemunhas, o acusado requereu o direito de participar por último. Por óbvio, todos os outros, incluídos aí os Senadores, devem precedê-lo.







**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

No entanto, o pedido de que os Senadores somente atuem de maneira residual e complementar é logicamente impossível porque apenas após a atuação do acusado é que seria possível verificar a existência de algum espaço residual ou a complementar e, nestes casos, uma atuação dos Senadores se daria após o acusado, chegando-se a um impasse.

Deste modo, o pedido formulado nos itens 97, ‘j’ e 98, ‘o’ da petição inicial representam total impedimento dos Senadores em participar da instrução do feito que, ao fim, irão julgar, razão pela qual merecem ser julgados improcedentes.

**1.4. Do papel do Senado Federal e da Câmara dos Deputados no procedimento de impeachment. Constituição de 1988 transferiu ao Senado Federal a atribuição de processar o feito. Consequências.**

A Constituição da República de 1988 modificou as atribuições até então distribuídas entre as Casas Legislativas no procedimento de *impeachment*, transferindo a atribuição de processar da Câmara dos Deputados para o Senado Federal.

Eis os artigos constitucionais:

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 e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;~~

**I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade**, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/1999)*





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

Deste modo, no rito do *impeachment* do Presidente da República estabelecido pela Carta Maior, o Senado Federal, e não mais a Câmara dos Deputados, cuidará do processamento da denúncia, continuando a também proferir o julgamento.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou a respeito do tema, expressamente consignando tal mudança de atribuições por ocasião do julgamento acerca da aplicabilidade do processo de *impeachment*. Abaixo, ementa do Mandado de Segurança nº 21.623/DF que ilustra o posicionamento da Corte:

“O impeachment na Constituição de 1988, no que concerne ao presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por 2/3 de seus membros, a instauração do processo (CF, art. 51, I), ou admitida a acusação (CF, art. 86), o Senado Federal processará e julgará o presidente da República nos crimes de responsabilidade.

É dizer: o impeachment do presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. **O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento.** CF/1988, art. 51, I; art. 52; art. 86, § 1º, II, § 2º, (MS 21.564-DF). A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. CF, art. 85, parágrafo único. Essas normas estão na Lei 1.079, de 1950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/1988 (MS 21.564- DF). O impeachment e o *due process of law*: a aplicabilidade deste no processo de impeachment, observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do juízo. CF, art. 85, parágrafo único. Lei 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/1988 (MS 21.564-DF).”

(MS 21.623, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 17-12-1992, Plenário, DJ de 28-5-1993)

**Processar**, no sentido em que é empregado pelo art. 52, I da CR/1988 (“*Compete privativamente ao Senado Federal processar*”), está mais próximo de significar procedimentalizar, ou seja, de **realizar os atos sucessivos e interligados de maneira lógica e consequencial visando à obtenção de um conjunto de informações que possibilite aos Senadores decidir sobre o cometimento ou não de crime de responsabilidade pelo Presidente da República.**





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

A modificação constitucionalmente efetivada, portanto, tem uma grande repercussão no procedimento de *impeachment*: a realização dos atos sucessivos (processar) são de competência privativa do Senado Federal, iniciando-se com a instauração do procedimento e prosseguindo com a notificação do acusado para apresentação de defesa, com realização de eventuais diligências, tomada de depoimentos, oitiva do acusado e dos acusadores, requisição de documentos, entre outros, compreendendo ainda a tomada de decisões que conduzam o procedimento ao ponto de estar apto a subsidiar a tomada de decisão final (fase chamada de julgamento). **O Supremo Tribunal Federal inclui até mesmo o recebimento (ou não) da denúncia nas atribuições do Senado Federal.**

Para demonstrar esta afirmação, registro posicionamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal:

“I. - "*impeachment*" do Presidente da república: compete ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (c.f., art. 52, I; art. 86, par. 1., II), depois de autorizada, pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (c.f., art. 51, I), ou admitida a acusação (c.f., art. 86). É dizer: o "*impeachment*" do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento (c.f., art. 51, I; art. 52, I; art. 86, par. 1., II, par. 2.).

II. - no regime da Carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da República, examina a admissibilidade da acusação (c.f., art. 86, "caput"), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da lei 1079/50.

III. - no procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5., LV, da Constituição, 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, ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação,** a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em 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. **Por isso, será na esfera institucional do Senado,**





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

**que processa e julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis.”**

(MS 21.5647, Rel. Min. Octavio Gallotti, rel. p/ acórdão Min. Carlos Velloso, julgamento em 23/09/1992, Plenário, DJ de 27-08-1993)

Assim, uma interpretação constitucionalmente adequada deve buscar concretizar a competência do Senado Federal acima referida, não sendo possível atribuir quaisquer dos atos compreendidos no núcleo “*processar*” a qualquer outro ator.

São as informações que o Senado Federal entende necessárias ao julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, que trata do rito para a instauração, processamento e julgamento de crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República.

Brasília, 11 de dezembro de 2015.

*[vide assinatura eletrônica]*

**ANDERSON DE OLIVEIRA NORONHA**

Advogado do Senado Federal  
OAB/DF 23.731

**De acordo.** Encaminhe-se ao Senhor Advogado-Geral.

*[vide assinatura eletrônica]*

**EDUARDO PEDROTO DE A. MAGALHÃES**

Advogado do Senado Federal  
OAB/DF 42.832

**Aprovo.** Encaminhe-se ao Exmo. Senhor Presidente do Senado Federal como sugestão destinada ao atendimento da solicitação contida no Ofício nº 29.230, de 3 de dezembro de 2015, do Ministro do Supremo Tribunal Federal EDSON FACHIN, para instrução da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378.

*[vide assinatura eletrônica]*

**ALBERTO CASCAIS**

Advogado-Geral do Senado Federal





**SENADO FEDERAL**  
Advocacia

OAB/DF 9.334

