

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança impetrado por Cláudio Lemos Fonteles e outros, em face de decisão do então presidente do Senado Federal. O ato alegadamente ilegal e abusivo consiste na negativa de seguimento por aquela autoridade à denúncia apresentada pelos impetrantes em face de Ministro do Supremo Tribunal Federal, pela suposta prática de condutas tipificadas como de responsabilidade na Lei 1.079/50, no artigo 39, em especial no itens 2 a 5.

Na inicial do presente *writ*, os impetrantes apontam três fundamentos que entendem aptos a macular a decisão que negou seguimento à denúncia oferecida.

O primeiro consiste em vício de fundamentação. Segundo os impetrantes, a conclusão de arquivamento por ausência de justa causa foi baseada unicamente no fato de o conjunto probatório lastrear-se em matérias jornalísticas. Defendem que não são apenas matérias jornalísticas, porque há também declarações do acusado, por ele não contestadas em nenhum momento.

O segundo vício apontado é de competência, sob fundamento de que a eventual decisão de arquivamento por ausência de justa causa seria da Mesa daquela Casa. Concluem que o ato não poderia ter sido praticado de forma monocrática por seu Presidente. Indicam o artigo 44 da Lei 1.079/50 como base normativa dessa conclusão e julgados desta Corte como precedentes.

Por fim, os impetrantes apontam que a suspeição da autoridade processante retira a validade do ato decisório. Asseveram, nessa linha, a impossibilidade de o Presidente do Senado responder a processos no Tribunal em que um dos julgadores é acusado em denúncia formulada pelos impetrantes. Em sua ótica, incidem, na espécie, as regras processuais acerca de suspeição e de impedimento, de molde a que o Presidente do Senado não poderia ter realizado qualquer juízo decisório em processo de impedimento de Ministro que participe de julgamento de processo seu (como acusado ou como réu) no Supremo Tribunal Federal.

É o relato do necessário, passo a decidir.

Em sede de mandado de segurança é imperioso que o ato inquinado de ilegal ou de abusivo não só ostente essas características, mas também que elas possam ser aferíveis de plano, por conjunto probatório convincente e de logo juntado aos autos. Tais diretrizes devem nortear a análise de todo e qualquer mandado de segurança, sob pena de banalização de tão importante e excepcional ação.

No caso concreto, o presente *mandamus* não reúne condições para

prosperar por não verificáveis – nas condições acima mencionadas – qualquer dos vícios apontados.

Inicialmente e tomando de partida a ordem e as premissas utilizadas pelos próprios impetrantes, não há dúvida de que o processo de *impeachment* é um processo “judicialiforme”.

A questão que precisa ser bem compreendida é a consequência de um procedimento ostentar tal conformação. Quando se trata de um processo de impedimento de agentes políticos por condutas que podem em tese configurar crimes de responsabilidade, a moldura que essa característica imprime ao processo não atinge a natureza da decisão e sim a forma dos atos, intrínseca e extrinsecamente.

Em outras palavras, isso significa que o processo de impedimento não transmuda a natureza de suas decisões de cunho político para estritamente jurídico ou técnico, por ser o procedimento judicialiforme; mas tão somente que os atos processuais devem observar regras jurídicas previa e legalmente determinadas, como as que definem competências, prazos, eventuais recursos, etc.

Nessa mesma linha, procede a ideia de que a conformação judicialiforme do processo implique o dever de fundamentação disposto no artigo 93, IX, da CFRB.

De todas essas premissas (com as quais se está de acordo) não se extrai, entretanto, que a decisão, para ser considerada motivada, fundamentada, tenha que ser longa ou prolixa, como fazem parecer os impetrantes quando argumentam:

“Isso assentado, irrefragavelmente, tem plena incidência ao debatido o disposto no inciso IX, do artigo 93, da Constituição Federal, que estabelece como princípio norteador do ato de julgar a sua impostergável necessidade de se constituir em ato de decisão motivada: “fundamentadas todas as suas decisões, sob pena de nulidade”, é a cristalina expressão constitucional, presente no texto mencionado.

Impõe-se, portanto, conhecer, como se pôs mesmo em título, a “Decisão do Presidente do Senado Federal” (Doc. 2). Está posta em 2 (duas) páginas. A primeira página é breve relatório. Aqui, é de se destacar as palavras sucintas, que fecham o relatório:

“Apesar das alegações, não juntam quaisquer provas, **tão somente transcrevem trechos de matérias**

jornalísticas e supostas declarações do Denunciado” - (grifamos). ...”

Igualmente, é decorrência lógica da natureza da decisão - preponderantemente política - que sua fundamentação prescindia da mesma técnica e da mesma ordem de análise que reclamam as decisões judiciais proferidas em processos judiciais puros.

De todo modo, a decisão ora combatida, apesar de sucinta, é objetiva e clara ao assentar que o conjunto probatório acostado à peça acusatória não é apto a configurar o mínimo lastro probante ou indiciário. No entender da autoridade processante, há ausência de justa causa.

A esse respeito, extrai-se da decisão combatida (após o relato dos fatos imputados e das provas juntadas):

“No presente caso, não se revela presente a necessária justa causa para o processamento da denúncia articulada, amparada exclusivamente em matérias jornalísticas e supostas declarações do Ministro denunciado à luz de alegada violação de princípios constitucionais, Código de Processo Civil, Lei Orgânica da Magistratura e Regimento Interno do STF.

Pela completa ausência de conjunto probatório carreado aos autos, não se vislumbra, em análise inicial, incompatibilidade de seus atos com a honra ou o decoro de suas funções, muito menos as demais condutas descritas na Lei que regula os crimes de responsabilidade.” (g.n.)

Quando a adoção de um argumento – como na espécie – é comum e, portanto, suficiente para rechaçar todas as condutas de que trata uma denúncia, é dispensável que haja a mesma exposição repetida várias vezes para cada fato.

Na hipótese, a irresignação com a linha de entendimento da autoridade processante, no caso o Presidente do Senado, não atrai a procedência desta ação.

Ademais, como é sabido, a configuração de “crime de responsabilidade” não depende apenas de um juízo de subsunção de fatos às figuras previstas na Lei 1.079/50. Por ser um juízo político-penal é preciso que além do enquadramento típico haja gravidade suficiente nos fatos narrados. Se da decisão da autoridade processante é possível extrair que o arquivamento por justa causa decorreu a) da precariedade do

conjunto probatório; b) do juízo negativo de subsunção dos fatos narrados às figuras típicas; ou, ainda, c) de ausência de gravidade dos fatos; não há falar em ausência de fundamentação, como no caso concreto.

Com efeito, não cabe ao Poder Judiciário, sobretudo em sede de mandado de segurança, controlar se as razões apresentadas pela autoridade senatorial processante (para arquivar uma denúncia) estão corretas ou não; isso seria contestável, a depender de regra interna da Casa (RI), apenas em recurso, dentro da própria Casa Legislativa, mas não por outro Poder. Essa lógica, aliás, justifica o último parágrafo da decisão de arquivamento em que, após afastar a possibilidade de processamento da denúncia pela prática de crimes de responsabilidade, o Senador Presidente observa que eventualmente os mesmos fatos, se constatada a sua contrariedade aos deveres funcionais do cargo de magistrado, devem ser apurados pelas vias administrativas e correicionais do próprio Poder.

Transcrevo a literalidade do aludido parágrafo, que encerra a decisão, na sequência dos já colacionados:

“Além disso, não caberia ao Senado Federal processar e julgar o Ministro Denunciado por condutas atinentes exclusivamente ao cargo que ocupa, nos exatos limites de seus poderes. Se é que poderia ter havido qualquer desvio em sua conduta como magistrado – repito, ausente do conjunto probatório constante dos autos – caberia aos órgãos próprios de fiscalização do Poder Judiciário verificação e dilação probatória necessária, bem como eventual penalização. Tudo em absoluta observância ao princípio da separação e harmonia dos Poderes da República. Com esses fundamentos, não conheço da denúncia e determino o seu arquivamento.”

Assim, ao contrário do que alegam os impetrantes, o último parágrafo da decisão não torna “letra morta” a previsão do artigo 52, II, da CRFB, mas apenas expõe a possibilidade de, não se configurando a conduta descrita como crime de responsabilidade, como na espécie, ser ela investigada sob o viés de falta funcional, pelo órgão correicional competente do próprio Poder. Não há conflito de normas aí, pois nosso sistema jurídico admite amplamente a possibilidade de um crime comum ou mesmo de responsabilidade também ser figura típica de sanção administrativa ou configurar falta funcional.

Por todo o exposto, ou seja, tendo a autoridade processante justificado a sua conclusão de ausência de justa causa, em face da inaptidão do conjunto probatório (para todos os fatos imputados ao denunciado) unicamente composto de matérias jornalísticas para demonstrar fatos graves, e tendo, de outro lado, ponderado que alguns dos fatos narrados sequer ostentavam aptidão em tese para a configuração pretendida, não há como ‘revisar’ ou corrigir’ essa decisão, sob a pecha de não motivada, da forma como pretendem os impetrantes.

No tocante ao apontado vício de competência, também não prospera a tese da inicial, aqui parcialmente reproduzida com os grifos do original:

“No âmbito da Câmara dos Deputados o arquivamento liminar da denúncia, presente sua patente inépcia ou estar despida de justa causa, é atribuição do Presidente dessa Casa Legislativa. Já no Senado Federal, o ato isolado de sua Presidência, no sentido do arquivamento liminar, se sujeita ao controle da Mesa Diretora que, nessa etapa, detém o controle decisório.

Portanto, o Presidente do Senado é flagrantemente incompetente para praticar monocraticamente o ato de recebimento ou arquivamento liminar da denúncia contra ministro do Supremo Tribunal Federal por crime de responsabilidade. (...)

É que tanto a decisão solitária do Presidente do Senado, Senador Renan Calheiros, quanto a não caracterização dos pressupostos acima referidos, significam, acaso perdurem, flagrante desrespeito ao disposto no artigo 44, da Lei nº 1079/51, na primeira situação, e inadequada compreensão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a propósito.”

Ao contrário do alegado, a regra geral, tanto no Poder Judiciário como no Poder Legislativo (quando exerce funções jurisdicionais, seja na Câmara ou seja no Senado) é o juízo de delibação ser exercido monocraticamente. No Judiciário a tarefa é do Relator (ou do Presidente, nos casos mais graves, como as suspensões de segurança e de liminares) e nas Casas Legislativas é de seu Presidente, por apresentação.

A atribuição de poderes ao Relator (ou ao Presidente, conforme o caso) além das vantagens práticas correlatas ao dever da razoável

duração do processo, garantia constitucional (art. 5º, LXXVIII, CRFB), fundamenta-se em regras processuais (ex vi, art. 932, III, IV e VIII, CPC) também previstas expressamente em alguns regimentos internos de tribunais, aplicáveis em matéria penal e cível (como o do Supremo Tribunal Federal – art. 21, XV e §1º, RISTF).

Disso resulta ser possível e desejável sua aplicação em processos “judicialiformes”, como é o caso do processamento e julgamento por crimes de responsabilidade, na esteira da tese dos impetrantes.

De outro norte, em processos com características sancionatórias, a competência monocrática para decidir geralmente está ligada a juízos não gravosos ao acusado (como é o caso do arquivamento liminar por ausência de justa causa – hipótese dos autos) e não o contrário.

Pretender aplicar a regra de competência prevista para o recebimento de denúncia - que implica juízo gravíssimo a ser exercido pela Casa, pois se está em sede de crime de responsabilidade - é pretender subverter a exegese sistemática da Constituição Federal (art. 52, I e II) com a Lei 1.079/50 (art. 44) e com o próprio regimento interno do Senado (arts. 377 e ss).

As regras apontadas pelos impetrantes como fundamento da competência da Mesa do Senado são correlatas a um procedimento diverso, realizado em face do Chefe do Poder Executivo e em que já houve um juízo prévio na Câmara dos Deputados de admissibilidade.

Eis o teor da norma invocada (no artigo 44 da Lei 1.079/5):

“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”.

A mesma previsão foi reproduzida Regimento Interno do Senado, do qual extraio também os dispositivos do capítulo (“Do funcionamento como órgão judiciário”) para melhor contextualização interpretativa, com grifo acrescido:

Art. 377. Compete privativamente ao Senado Federal (Const., art. 52, I e II):

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;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade.

Parágrafo único. Nos casos previstos neste artigo, o Senado funcionará sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, parágrafo único).

Art. 378. Em qualquer hipótese, a sentença condenatória só poderá ser proferida pelo voto de dois terços dos membros do Senado, e a condenação limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis (Const., art. 52, parágrafo único).

Art. 379. Em todos os trâmites do processo e julgamento serão observadas as normas prescritas na lei reguladora da espécie.

Art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-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;"

Como se vê, para abraçar a tese dos impetrantes: do vício de competência, é necessária uma interpretação demasiado alargada das regras expressas que, em meu juízo, apontam justamente no sentido oposto: o da competência monocrática para o ato processual atacado.

Isso porque, reitero, não há indicação, na inicial, de onde - seja na Constituição Federal, seja na Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/50) ou, ainda, no próprio Regimento Interno - se retira a previsão de que os arquivamentos de denúncias por ausência de justa causa podem (ou devem) ser exercidos pela Mesa do Senado.

Sem a base normativa adequada, os impetrantes recorrem à regra que trata do recebimento da denúncia por crime de responsabilidade do Chefe do Executivo, não aplicável *tout court* à hipótese.

Finalmente, o argumento de que a "suspeição" da autoridade

processante contaminaria o ato decisório por ele proferido, de forma a torná-lo ilegal, é inapto a um juízo positivo para a concessão da ordem. Como amplamente assentado nesta Corte (ADPF 378), a natureza política das decisões em processo de crime de responsabilidade retira da validade do ato decisório por eles praticado a condição *sine qua non* de imparcialidade, inerente aos magistrados em processos judiciais puros.

Assim, embora o impetrante discorde das conclusões a que chegou o então Presidente do Senado, não cabe a esta Corte rever seu mérito, apenas verificar a legalidade dos atos e dos procedimentos por ele praticados, no exercício legítimo de sua função constitucional.

Diante da ausência de flagrante ilegalidade ou abusividade no ato apontado como coator, nego seguimento ao presente mandado de segurança (art. 38 da Lei 8.038/90 e art. 21, § 1º, do RISTF).

Custas pelo impetrante. Não há condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

Intimem-se.

Brasília, 3 de fevereiro de 2017.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente