

RECLAMAÇÃO 42.358 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECLTE.(S) : WILSON JOSE WITZEL
ADV.(A/S) : ANA TEREZA BASILIO
ADV.(A/S) : MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO
ADV.(A/S) : ROBERTO PODVAL
ADV.(A/S) : MANOEL MESSIAS PEIXINHO
RECLDO.(A/S) : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
RECLDO.(A/S) : PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
RECLDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE IMPEACHMENT DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DO PROCESSO Nº 5.328/2020
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
RECLDO.(A/S) : RELATOR DO MS Nº 0045844-70.2020.8.19.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : RODRIGO LOPES LOURENCO

DECISÃO

Trata-se de Reclamação, com pedido de tutela de urgência, proposta por Wilson José Witzel, Governador do Estado do Rio de Janeiro, contra atos praticados pelo Presidente da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, pelo Presidente da Comissão Especial de Impeachment do Processo nº 5.328 da ALERJ, pelo Relator do Processo nº 5.328 da Comissão Especial de Impeachment da ALERJ, bem

RCL 42358 / RJ

como contra o indeferimento do pedido liminar nos autos do Mandado de Segurança 0045844-70.2020.8.19.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por suposta violação à Súmula Vinculante 46 e às autoridades das decisões proferidas no julgamento da ADPF 378 MC (Redator p/ o Acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Pleno, julgamento em 17/12/2015, DJe de 8/3/2016) e da ADI 5.895 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Pleno, julgamento em 27/9/2019, DJe de 15/10/2019).

Em razão de sua completude, reproduzo o relatório lançado pelo Presidente desta SUPREMA CORTE na decisão que analisou a medida liminar requerida:

O reclamante diz que [e]m 27.5.2020, o Exmo. Deputado Estadual Sr. Luiz Paulo Correa da Rocha e a Exma. Deputada Estadual Sra. Lúcia Helena Pinto ofereceram denúncias perante a ALERJ contra [si]. A primeira, foi distribuída sob o nº 5.328/2020, e a segunda, apensada à primeira, sob o nº 5.360/2020, ambas com fundamento nos arts. 4º, V, 9º, VII, 74 a 79, todos da Lei nº 1.079/1950.

Afirma que [t]ais processos ficaram com prazo de defesa suspenso até o dia 3.7.2020, sexta-feira (doc.3). Isso em razão, segundo entende, com de base em 2 (dois) relevantes motivos: i) a ALERJ deveria informar o rito processual a ser adotado para julgamentos dos Processos Administrativos de nºs 5328/2020 (principal) e 5360/2020 (apenso); e (ii) deveriam ser acostados aos autos os documentos que motivaram as denúncias, para somente então ser avaliada a pertinência ou não do prosseguimento dos gravíssimos processos políticos administrativos (o principal e o apenso).

Informa que [s]obre o item (ii), em sessão posterior, o eminente relator da Comissão Especial de Impeachment, para evitar coação ilegal (CPP, art. 648, I), solicitou ao STJ o compartilhamento da documentação relativa à medida cautelar de produção antecipada de provas. Esse pedido, no entanto, foi indeferido pelo Ministro Benedito Gonçalves (doc. 3), o que não

impediu o procedimento de anormalmente retomar seu curso.

Alega que [...] sobre o item (i), o reclamante se surpreendeu, ao pesquisar nos Diários Oficiais do Estado do Rio de Janeiro e ali constatar, então, que a ALERJ já tinha definido o rito de prosseguimento das denúncias e que alguns atos dessa liturgia ad hoc já tinham sido praticados de forma inidônea, porque destoantes do rito fixado por esta e. Corte para o processo de impeachment (ADPF 378 e da ADI 5.895), a partir da lei 1.079/50, cuja disciplina é de competência exclusiva da União Federal (SV 46).

O autor aduz que [a] Comissão Especial de Impeachment foi instituída pela simples indicação de líderes partidários, sem qualquer posterior votação (aberta, ainda que simbólica, veiculada no Diário Oficial) [...]

Assevera que a formação da Comissão Especial desrespeitou por completo a regra da proporcionalidade partidária, tendo em vista que cada partido teve direito a indicar um membro. Com isso, partidos restaram sub-representados (aqueles com as maiores bancadas, mas com apenas um representante na Comissão Especial), enquanto outros, de bancadas pequenas, foram super-representados, com artificial desvirtuamento das próprias forças políticas no Parlamento.

Relata que por meio do mandado de segurança, deduziu, inicialmente, pedidos de urgência, a fim de que o Órgão Especial do e. Tribunal a quo suspendesse ou anulasse os referidos atos ilegais, praticados pela Alerj em total descumprimento à autoridade decisória de precedentes vinculados desta Suprema Corte e do rito a ser compulsoriamente observado em tema de crime de responsabilidade.

Expõe que [...] o Ilustre Desembargador Relator, também indicado como autoridade reclamada, indeferiu o pedido de medida liminar ali formulado, chancelando, assim, ele próprio, os descumprimentos dos comandos deste Supremo Tribunal Federal realizados pelo Poder Legislativo.

Argumenta [...] que se mostra viável a presente reclamação (movida contra decisão judicial e também contra atos praticados pela ALERJ na tramitação do processo de impeachment) sendo plenamente legítimos os pedidos nela veiculados, já acolhidos por esta Suprema Corte em outras reclamações movidas em contexto em tudo idêntico, considerado o desrespeito à SV 46 e aos julgamentos vinculantes proferidos na ADPF 378 e na ADI 5.895.

O reclamante sustenta a presença dos pressupostos para a concessão da tutela provisória de urgência. No mérito, requer a procedência do pedido para que seja desconstituída a Comissão Especial formada no âmbito da ALERJ (Processo Administrativo nº 5.328/2020 e Processo Administrativo nº 5.360), com a anulação de todos os eventuais atos por ela praticados, determinando-se a formação de outra em seu lugar, agora com observância dos parâmetros vinculantes desta Corte e da Lei Federal específica, ou seja, com representantes que correspondam tanto quanto possível à proporcionalidade partidária e apenas após a votação em plenário dos nomes apresentados pelos respectivos líderes, ainda que o escrutínio seja feito de modo simbólico, comunicando-se com urgência as autoridades reclamadas.

Em 23/07/2020, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro prestou, voluntariamente, informações nos autos, ocasião em que defendeu o respeito à Lei federal 1.059/1950 e ao julgado desta Corte na ADPF 307. Informa que o Parlamento fluminense não formou nenhum bloco parlamentar e que

[n]o caso da Reclamada, (...) a composição da Comissão Especial é de vinte e cinco Excelentíssimos Senhores Deputados, porque vinte e cinco Partidos Políticos nela são representados. Considerando-se que o Colendo Plenário da Reclamada conta com setenta Parlamentares, a Comissão Especial já representa 35,7% da composição plenária do Parlamento fluminense. A busca obsessiva pela irretocável proporcionalidade aritmética, além de ignorar a expressão constitucional tanto quanto possível, implicaria a composição

da Comissão Especial com número de Membros perto da totalidade da Casa Legislativa fluminense (...).

Quanto ao argumento de necessidade de eleição da comissão especial, defende que, nos termos do julgamento da ADPF 378-MC, [a] eleição da comissão especial significa, assim, escolha; escolha se dá pelos respectivos Líderes.

Por fim, pugnam pelo indeferimento da medida liminar e, no mérito, a declaração de integral improcedência do pedido.

Em 27/7/2020, o Presidente deste TRIBUNAL, nos termos do art. 13, VIII, do RISTF, deferiu a medida liminar requerida *“para sustar os efeitos dos atos impugnados, desconstituindo-se, assim, a comissão especial formada, para que se constitua outra comissão, observando-se a proporcionalidade de representação dos partidos políticos e blocos parlamentares, bem como a votação plenária dos nomes apresentados pelos respectivos líderes, ainda que o escrutínio seja feito de modo simbólico, consoante o previsto no art. 19 da Lei nº 1.079/50 e o assentado no julgamento da ADPF 378 -MC/DF”*. Na ocasião, o Ministro Presidente determinou, ainda, a citação da beneficiária da decisão reclamada (art. 989, III, do CPC), a requisição de informações e a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Em 1º/8/2020, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro apresentou manifestação contra a liminar deferida, reiterando os argumentos aduzidos na prestação de informações, anteriormente apresentadas (doc. 18).

Em 3/8/2020, o TJRJ prestou informações sobre o indeferimento do pedido liminar requerido no MS 0045844-70.2020.8.19.0000, cuja transcrição segue abaixo:

Nesse contexto, destaca-se que a decisão reclamada entendeu que não houve contrariedade à regra da proporcionalidade, diante da composição partidária da Assembleia Legislativa deste Estado, com representação por 25 partidos políticos, percebendo, num juízo de cognição sumária, a possibilidade de indicação dos membros da comissão especial pelos líderes de cada partido com representação na ALERJ,

entendendo inexistir incompatibilidade com as orientações firmadas pelo Supremo Tribunal Federal e tampouco existir contrariedade à Súmula Vinculante 46 também da Suprema Corte.

Em 3/8/2020, o eminente Ministro LUIZ FUX, relator sorteado, declarou sua incompatibilidade para julgamento da presente ação reclamatória, com fundamento no art. 277 do RISTF, sendo os autos redistribuídos para minha relatoria.

Em 20/8/2020, a Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pela improcedência do pedido reclamatório, em manifestação assim ementada:

RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO DE IMPEACHMENT. COMPOSIÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL. INDICAÇÃO DE LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS. ELEIÇÃO DE MEMBROS. VOTAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PROPORCIONALIDADE. REGRA CONDICIONADA À POSSIBILIDADE. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA.

1. A indicação dos membros da Comissão Especial de impeachment, prevista no art. 19 da Lei 1.079/50, é prerrogativa dos partidos políticos, por meio de suas lideranças, não estando sujeita a deliberação por partidos diversos.

2. Havendo a Suprema Corte decidido que a função de indicação de membros para a composição da comissão especial de impeachment recai sobre as lideranças partidárias e inexistindo previsão constitucional e legal de votação para referendar tais indicações, não há que se impor tal procedimento às Casas Legislativas.

3. Existindo número alargado de partidos políticos na assembleia legislativa, a formação de comissão especial de impeachment com um representante de cada partido atende ao comando constitucional de proporcionalidade na medida de sua possibilidade, conferindo legitimação material e formal para a sua atuação.

— Parecer pela improcedência do pedido.

O reclamante peticionou, contrapondo à ALERJ, no que diz respeito ao pedido de reconsideração do deferimento da medida cautelar (doc. 46).

A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro peticionou, reiterando o requerimento de revogação da liminar e o pedido de julgamento da improcedência do pedido (doc. 48).

Por fim, o reclamante, mais uma vez, defendeu a subsistência da medida liminar (doc. 50).

É o relatório. Decido.

A respeito do cabimento da reclamação para o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, dispõe o art. 102, I, *l*, e o art. 103-A, *caput* e § 3º, ambos da Constituição Federal:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com

ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Veja-se também o art. 988, I, II e III, do Código de Processo Civil de 2015:

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

- I - preservar a competência do tribunal;
- II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;
- III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

Na presente hipótese, o reclamante invoca como parâmetro principal de controle a Súmula Vinculante 46, cujo teor é o seguinte:

A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.

A questão primordial da presente reclamação, portanto, é saber se, em respeito à Separação de Poderes, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro respeitou as normas constitucionais e legais referentes ao processo de responsabilização do Governador do Estado por crime de responsabilidade, em especial os termos da Lei Federal 1.079/1950 no tocante a composição da Comissão Especial.

A Constituição Federal, visando, principalmente, a evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito (MARCELO CAETANO. *Direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1, p. 244; NUNO PIÇARRA. *A separação dos poderes como doutrina e princípio*

constitucional. Coimbra: Coimbra Editora, 1989; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO. Aspecto da teoria geral do processo constitucional: teoria da separação de poderes e funções do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 19, nº 76, p. 97, out./dez. 1982; JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO. *Da separação de poderes à guarda da Constituição: as cortes constitucionais*. 1969. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; MARILENE TALARICO MARTINS RODRIGUES. Tripartição de poderes na Constituição de 1988. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, Nº 11, p. 16, abr./jun. 1995; MÁRCIA WALQUÍRIA BATISTA DOS SANTOS. Separação de poderes: evolução até à Constituição de 1988: considerações. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 29, Nº 115, p. 209, jul./set. 1999).

Assim, apesar de independentes, os Poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos.

Para tanto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se *teoria dos freios e contrapesos* (WILLIAM BONDY. The separation of governmental powers. In: *History and theory in the constitutions*. New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. *Os poderes do presidente da república*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 26, nº 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría, minorías, controles. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, nº 7, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*.

1951. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 14, n° 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o “parti pris” de Montesquieu. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n° 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n° 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Dentro do mecanismo de controles recíprocos constitucionalmente previstos em uma República, a Constituição Federal estabelece várias hipóteses, entre elas encontra-se, exatamente, o processo e julgamento do Chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade – *impeachment* pelo Poder Legislativo, que deverá sempre ser utilizada com precaução, por tratar-se da *mais devastadora arma à disposição do Poder Legislativo contra o Chefe do Poder Executivo* (conferir: MADISON, *The federalist papers* LXVI; KURLAND, Philip B. The rise and fall of the doctrine of separation of powers. *Michigan Law Review*. Ann Arbor, ano 3, v. 85, p. 605, dez. 1986. Conferir, ainda: KURLAND, Philip B. The rise and fall of the doctrine of separation of powers. *Michigan Law Review*. Ann Arbor, ano 3, v. 85, p. 605, dez. 1986; YODER, Edwin M. The presidency and the criminalization of politics. *Saint Louis University Law Journal*. Saint Louis, ano 3, v. 44, p. 749-760, 1999; GRIESBACH, John M. Three levels of trouble: a comment on Edwin Yoder’s. *Saint Louis University Law Journal*. Saint Louis, ano 3, v. 43, p. 761-777, 1999; CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A constituição federal comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 1948. v. 2, p. 263 ss.; MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira...* Op. cit. p. 643 ss; BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 118).

Diferentemente do princípio da absoluta irresponsabilidade, inerente ao caráter vitalício do cargo real – *The King can do no wrong* –, as

constituições presidencialistas, seguindo o modelo norte-americano, preveem regras especiais de responsabilização do Presidente da República, integralmente aplicáveis aos Governadores de Estado, permitindo sua responsabilização, tanto por infrações político-administrativas, quanto por infrações penais (ALBUQUERQUE, Roberto de. A Revolução Francesa e o princípio da responsabilidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 26, nº 104, p. 299, out./dez. 1989; SIQUEIRA, Galdino. *O impeachment no regime constitucional brasileiro*. 1912. Dissertação no concurso ao lugar de Professor Extraordinário Efetivo da 1ª Seção da Faculdade de Direito de São Paulo; FRANCO, Ary Azevedo. *Em torno de impeachment*. 1926. Tese (cátedra) – Fadusp, São Paulo; FIGUEIREDO, Paulo de. *Impeachment: sua necessidade no regime presidencial*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 2, nº 6, p. 31, abr./jun. 1965).

O regime republicano, diferentemente do monárquico, não pode ficar indefeso, desprovido de mecanismos que garantam a aplicabilidade das constituições e as defendam, principalmente, dos governantes que buscam ultrapassar os limites das funções conferidas a eles pelas normas constitucionais (PIOUS, Richard M. Impeaching the president: the intersection of constitutional and popular law. *Saint Louis University Law Journal*. Saint Louis, ano 3, v. 43, p. 864, 1999; FITTS, Michael A. The legalization of the presidency: a twenty-five year watergate retrospective. *Saint Louis University Law Journal*. Saint Louis, ano 3, v. 44, p. 728, 1999).

Como, historicamente, salientado por HAMILTON, o princípio republicano requer que o senso deliberado da comunidade governe a conduta daqueles a quem ela confia a administração de seus assuntos (*The Federalist papers* nº LXVIII).

RUI BARBOSA sempre advertiu para a grande importância da previsão constitucional de responsabilização política do Chefe do Executivo, afirmando que:

“o presidencialismo americano sem a responsabilidade presidencial, porém, é a ditadura canonizada com a sagração constitucional. Basta a eliminação deste correctivo, para que

todo esse mecanismo aparente de freios e garantias se converta em mentira. Todos os poderes do Estado então vão sucessivamente desaparecendo no executivo, como nas espiraes revolteantes de um sorvedeiro” (BARBOSA, Rui. Comentários à Constituição Federal Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1933. p. 435).

Nesse sentido, essa CORTE SUPREMA entende que o *impeachment* concretiza

“o princípio republicano, exigindo dos agentes políticos responsabilidade civil e política pelos atos que praticassem no exercício do poder” (ADPF 378/DF, Rel. Min. EDSON FACHIN, 16, 17 e 18-12-2015).

Tal previsão, tanto no âmbito federal quanto estadual, torna-se necessária quando se analisa que a eficácia da Constituição é dependente de fatores alheios à mera vontade do legislador constituinte. Por esse motivo, a Constituição Federal não pode ficar indefesa, desprovida de mecanismos que garantam sua aplicabilidade e a defendam, principalmente, dos governantes que buscam ultrapassar os limites das funções conferidas a eles pelas normas constitucionais.

Dentro deste mecanismo de defesa, que corresponde ao já citado sistema de “freios e contrapesos” existente em um sistema de Separação de Poderes, o processo e julgamento por crime de responsabilidade são estabelecidos pela Lei Federal 1.079/1950, em sua maior parte recepcionada pela Constituição de 1988.

Em que pese minha posição doutrinária – no sentido de que, *em relação aos chamados crimes de responsabilidade, deveria ser a própria Constituição de cada Estado a fixar competência para o processo e julgamento, em face de sua autonomia em um Estado Federal (Constituição do Brasil Interpretada. 9. ed. São Paulo, Atlas, p. 1.284)*, conforme ressaltei na ADI 5895/RR, de minha relatoria, é entendimento assentado do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de que compete apenas à União (art. 22, I, c/c art.

RCL 42358 / RJ

85, parágrafo único, da CF) legislar sobre a definição de crimes de responsabilidade e sobre o processo e julgamento deles.

Nesse sentido, essa SUPREMA CORTE aprovou, por unanimidade, a Súmula Vinculante 46 editada em 9 de abril de 2015, mediante a conversão da antiga Súmula 722 da CORTE, aprovada em 26 de novembro de 2003, que estabelecia o mesmo enunciado, porém sem caráter vinculante, para, finalmente, pacificar a questão:

A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.

Com a edição da SV 46, o posicionamento adotado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tornou-se vinculante no tocante à competência privativa da União para legislar sobre a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento; ou seja, o verbete vinculante tanto se refere às normas de direito material – *a definição dos crimes de responsabilidade* –, quanto às de direito processual – *o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento* (ADI 1.890, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/12/1998, DJ de 19/9/2003; ADI 1.628, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2006, DJ de 24/11/2006; ADI 2.220, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2011, DJe de 6/12/2011; e ADI 4.791, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/2/2015, DJe de 23/4/2015).

O Ato 41/2020, editado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, portanto, deve estar plenamente de acordo com a Constituição Federal e a citada legislação federal e, especificamente, para a análise da presente reclamação, o ato deve ser compatível com as normas previstas para a formação da Comissão Especial de *impeachment*.

Eis o ato impugnado:

Atos do Presidente ATO/E/GP/Nº 41/2020

Dá cumprimento, nos termos da Súmula Vinculante nº 46,

à Legislação federal sobre crime de responsabilidade.

O Presidente da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições e em estrito cumprimento à Súmula Vinculante nº 46 e às normas da Lei federal nº 1.079/1950, RESOLVE:

Art. 1º Abrir prazo de quarenta e oito horas a cada um dos Excelentíssimos Senhores Líderes a fim de que indiquem cada qual um Membro da Comissão Especial competente para emitir Parecer sobre a Denúncia por crime de responsabilidade contra o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado documentada no processo ALERJ nº 5.328/2020.

Parágrafo único - Esgotado o prazo sem indicação de Liderança, o Presidente da Assembleia Legislativa fará as indicações necessárias, sempre respeitando, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária.

Art. 2º Determinar a citação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado para, querendo, defender-se, no prazo de dez sessões, perante a Comissão Especial dos fatos articulados na Denúncia.

Parágrafo único A citação deverá ser acompanhada do inteiro teor do processo ALERJ nº 5.328/2020 e eventuais apensos.

Art. 3º Depois que os Membros forem indicados, a Comissão Especial terá quarenta e oito horas para reunir-se, elegendo seu Presidente e seu Relator.

Art. 4º A Comissão Especial terá cinco sessões para emitir Parecer sobre a admissibilidade ou não da Denúncia, contadas do oferecimento da Defesa do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado ou do término do prazo mencionado no caput do art. 2º.

Art. 5º O Parecer será lido em Plenário da Assembleia Legislativa e publicado no Diário Oficial, sendo imediatamente inserido na Ordem do Dia.

Art. 6º Os Excelentíssimos Senhores Deputados, no limite

máximo de cinco por Partido, poderão discutir o Parecer por uma hora, ressalvado ao Excelentíssimo Senhor Deputado Relator da Comissão Especial o direito de responder a cada um.

Art. 7º Encerrada a discussão do Parecer, e submetido à votação nominal, será a Denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não for considerada objeto de deliberação ou recebida, hipótese em que, publicado o resultado, comunicar-se-á o Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça para a composição do Tribunal previsto no art. 78, § 3º, da Lei federal nº 1.079/1950.

Art. 8º A Denúncia será arquivada se não for recebida até o final do mandato do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado.

Art. 9º Este Ato Executivo entra em vigor na data de sua publicação

O reclamante, entretanto, aponta duas ordens de nulidades do referido ato, por flagrante desrespeito à legislação federal, no tocante a formação da Comissão Especial:

(i) “desrespeitou por completo a regra da proporcionalidade partidária, tendo em vista que cada partido teve direito a indicar um membro. Com isso, partidos restaram subrepresentados (aqueles com as maiores bancadas, mas com apenas um representante na Comissão Especial), enquanto outros, de bancadas pequenas, foram super-representados, com artificial desvirtuamento das próprias forças políticas existentes no Parlamento” (doc. 1, fl. 5); e

(ii) “a Comissão Especial de *impeachment* foi instituída pela simples indicação de líderes partidários, sem qualquer posterior votação (aberta, ainda que simbólica, veiculada no Diário Oficial)”.

A questão essencial a ser analisada, portanto, diz respeito à regularidade na composição da Comissão Especial, prevista

expressamente no artigo 19 da Lei 1.079/1950:

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.

Importante ressaltar, entretanto, que a recepção do referido artigo 19 da Lei 1.079/1950 deve ser interpretada nos exatos termos do artigo 58 da Constituição Federal, conforme salientado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADPF 378 MC (Pleno, red. p/ o Acórdão Min. ROBERTO BARROSO, j.17/12/2015), no sentido de que houve delegação ao próprio Poder Legislativo – seja por meio de seu regimento interno, seja pela próprio ato específico – para a constituição de suas Comissões, nos seguintes termos:

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.

Dessa maneira, o artigo 58 da Constituição Federal assegurou a possibilidade da Comissão Especial ser constituída “na forma e com as atribuições previstas no ato de que resultar sua criação”, como ocorreu com a edição do Atos do Presidente ATO/E/GP/Nº 41/2020 e, nos termos de seu §1º, indicou a necessidade de observar “tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares”, no sentido de espelhar a escolha popular de seus representantes parlamentares, garantindo, por consequência, o pluralismo político e a democracia representativa; e, principalmente, para garantir a participação da

“maioria” e “minoria” do órgão legislativo.

Não me parece que o Ato do Presidente da Assembleia Legislativa tenha desrespeitado o texto constitucional ou mesmo a legislação federal, pois refletiu o consenso da Casa Parlamentar ao determinar que cada um dos partidos políticos, por meio de sua respectiva liderança, indicasse um representante, garantindo ampla participação da “maioria” e da “minoria” na Comissão Especial. Basta verificar que não houve irresignação por parte de nenhum dos partidos políticos representados na Assembleia Legislativa.

Tratando-se de legítima opção política realizada pela Assembleia Legislativa, com observância do consenso dos partidos políticos e nos termos do artigo 58 da Constituição Federal, em proteção ao princípio fundamental inserido no artigo 2º da Constituição, segundo o qual, *são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*, fica afastada a possibilidade de ingerência do Poder Judiciário em escolhas eminentemente políticas, dentro das opções constitucionais, conforme posicionamento pacificado no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (MS 34.099, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, Sessão Virtual de 28/9/2018 a 4/10/2018; MS 33.558 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 21/3/2016; MS 34.578, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe-073, 10/4/2017; MS 26.062 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/2008; MS 30.672 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Pleno, DJe de 17/10/2011; MS 26.074, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ de 13/9/2006; MS 34.406, Rel. Min. EDSON FACHIN, Dje-139, 26/6/2017; MS 21.374, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, DJ de 2/10/1992).

Anoto, ainda, que, no julgamento da ADPF 378/MC, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não analisou a possibilidade do Poder Legislativo, por ato consensual e unânime dos partidos com representação no órgão legislativo, garantir a participação de todos os partidos – mediante indicação dos respectivos líderes – na Comissão Especial.

A discussão à época foi quanto a proporcionalidade na formação da Comissão Especial “*poder ser aferida em relação a blocos parlamentares*”,

conforme consta no item III, 3 da Ementa, tendo sido, por unanimidade, reconhecido que *“a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos partidários:*

3. A PROPORCIONALIDADE NA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL PODE SER AFERIDA EM RELAÇÃO A BLOCOS (ITEM D DO PEDIDO CAUTELAR) : O art. 19 da Lei nº 1.079/1950, no ponto em que exige proporcionalidade na Comissão Especial da Câmara dos Deputados com base na participação dos partidos políticos, sem mencionar os blocos parlamentares, foi superado pelo regime constitucional de 1988. Este estabeleceu expressamente: (i) a possibilidade de se assegurar a representatividade por bloco (art. 58, § 1º) e (ii) a delegação da matéria ao Regimento Interno da Câmara (art. 58, *caput*). A opção pela aferição da proporcionalidade por bloco foi feita e vem sendo aplicada reiteradamente pela Câmara dos Deputados na formação de suas diversas Comissões, tendo sido seguida, inclusive, no caso Collor. Improcedência do pedido.

Por fim, importante observar que, em momento algum, essa SUPREMA CORTE afirmou a necessidade de realização de eleições para a escolha dos representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares para a Comissão Especial, tendo reafirmado que o artigo 58, *caput* e §1º da Constituição Federal estabelece a indicação pelos líderes como mecanismo para sua composição, exatamente como ocorreu no procedimento instaurado pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

A CORTE, expressamente, declarou que *“a hipótese não é de eleição”*, somente deixando de invalidá-la desde que a eleição a ser realizada fosse limitada *“a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos”*, como expressamente constou no item II. 4 da Ementa do julgamento da ADPF 378/MC:

4. NÃO É POSSÍVEL A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS OU CHAPAS AVULSAS PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL (CAUTELAR)

INCIDENTAL): É incompatível com o art. 58, *caput* e § 1º, da Constituição que os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação à autonomia partidária. Em rigor, portanto, a hipótese não é de eleição. Para o rito de *impeachment* em curso, contudo, não se considera inválida a realização de eleição pelo Plenário da Câmara, desde que limitada, tal como ocorreu no caso Collor, a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos, isto é, sem abertura para candidaturas ou chapas avulsas. Procedência do pedido.

Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, JULGO IMPROCEDENTE o pedido, mantendo a plena validade do art. 1º do Ato 41/2020, editado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e regular a consequente composição da Comissão Especial, ficando revogada a medida liminar deferida.

Comunique-se, com urgência, à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Mandado de Segurança 0045844-70.2020.8.19.0000).

Publique-se.

Brasília, 28 de agosto de 2020.

Ministro **Alexandre de Moraes**

Relator

Documento assinado digitalmente