



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal

“Não obstante meu entendimento pessoal que, insisto, parece ser o mais acertado, tive o cuidado de considerar neste relatório, como fundamento para a sua conclusão, apenas os fatos narrados na denúncia supostamente admitidos pelo Presidente da Câmara dos Deputados”.

(Deputado Jovair Arantes – Parecer na de Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, p.52)

“Isso tudo está na previsão constitucional, não são apenas os seis decretos e as pedaladas fiscais, isoladamente, que me fizeram concluir pela admissibilidade da denúncia”.

(Deputado Jovair Arantes – Votação do Parecer do Relator na Comissão Especial – DCR nº 1, de 2015, p. 17)

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, representada pelo Advogado-Geral da União, nos termos do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 1993, combinado com o art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001, vem, com fundamento no art. 1º da Lei nº 12.016, de 2009, impetrar o presente

MANDADO DE SEGURANÇA
com pedido de medida liminar

em face dos atos do Presidente da Câmara dos Deputados, praticados no exercício de competências próprias, bem como na qualidade de representante da Mesa Diretora, e do Presidente e do Relator da Comissão Especial que aprovou o parecer pela admissibilidade da Apuração de Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 01 de 2015, contra a Senhora Presidenta da República, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script. The signature is located in the bottom right corner of the page, below the main text.

I – DO CASO DOS AUTOS

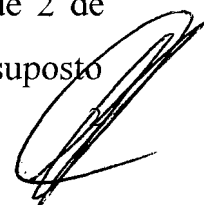
Como é cediço, no dia 11 de abril de 2016, a Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidenta da República por suposto crime de responsabilidade deliberou, por maioria, pela aprovação do parecer do Deputado Jovair Arantes, que concluiu pela admissibilidade da representação. A denúncia seguirá agora para deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados, com previsão de início da primeira sessão de discussão e votação em 15 de abril de 2016.

A denúncia, formulada pelos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, foi acatada pela Presidência da Câmara dos Deputados, sendo autuada como “*Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015*” (DCR nº 01), conforme o “*Aviso nº 4, de 17 de março de 2016*”, do Primeiro Secretário da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Foi instaurada uma Comissão Especial, em atendimento ao que preconiza, em uníssono com o § 2º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o art. 19 da Lei 1.079/50, *in verbis*:

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.

Na formulação recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados e encaminhada para os trabalhos da Comissão Especial, aventou-se que a impetrante teria praticado crime de responsabilidade em razão apenas do seguinte: (i) edição de seis decretos não numerados nos meses de julho e agosto do ano de 2015, todos fundamentados no art. 38 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015); e (ii) suposto



inadimplemento financeiro da União perante o Banco do Brasil S.A., em virtude de alegado atraso no pagamento das subvenções econômicas no âmbito do crédito rural, em que pese não se caracterize a operação como contrato de mútuo, financiamento ou operação de crédito, para efeitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Efetivamente, porém, e para o que importa no presente *writ*, escolhidos os membros da Comissão Especial na forma determinada por esse Supremo Tribunal por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, **diversos atos praticados pela Câmara dos Deputados revelaram frontais agressões às garantias devidas aos acusados em qualquer âmbito de apuração, consoante assegurado pelo inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, causando concretos e inaceitáveis prejuízos à participação e defesa da impetrante.**

Vale assinalar, desde logo, que **a própria Comissão da Câmara dos Deputados reconhece que, podendo o procedimento em curso causar gravame à investigada, devem ser respeitadas garantias mínimas de defesa.** Confira-se, nesse sentido, o que se afirmou no relatório produzido pelo Deputado Jovair Arantes, lido na sessão do dia 6 de abril de 2016 (fl. 36):

Do fundamento jurídico do impeachment, surge o dever de observância dos princípios gerais de qualquer direito punitivo, seja ele de natureza política, criminal, administrativa ou civil. Tais princípios são relacionados com a **verificação da tipicidade** dos fatos atribuídos ao acusado, da **culpabilidade**, do **juízo conforme as provas existentes no processo**, bem como do **respeito aos direitos subjetivos do Presidente da República e às garantias processuais da ampla defesa, do contraditório, da publicidade, da igualdade processual, da razoabilidade e de todos os demais postulados do devido processo legal formal e material** (Grifouse).

Não obstante o supramencionado reconhecimento, os fatos



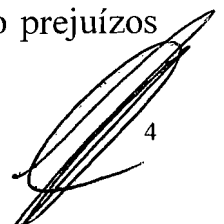
desdobrados nos trabalhos já realizados pela Comissão Especial, que serão melhor detalhados oportunamente, revelam as evidentes violações ocorridas no âmbito da daquela Comissão, bem como por parte do Presidente da Câmara dos Deputados e pela Mesa Diretora daquela casa, todas lesivas aos direitos da impetrante.

Nesse sentido, merece especial destaque o fato de que **os limites da denúncia foram ultrapassados nos debates e discussões encetados perante a Comissão Especial, o que redundou na inviabilização da efetiva defesa, diante da ausência de estabilização dos fatos imputados**, a par de terem sido trazidos à tona diversos argumentos de índole política, absolutamente estranhos à denúncia e aos fatos objeto de apuração.

Como se não bastasse, em relevantes oportunidades foi negada a efetiva participação dos defensores da impetrante, o que acabou por fulminar a possibilidade de a defesa influenciar nos debates, impedindo que se demonstrasse, no momento adequado, os diversos equívocos que estavam sendo perpetrados.

Como já se permitiu entrever, muitos fatos ocorridos nos trabalhos da Comissão Especial revelam a adoção de um processo absolutamente divorciado do conjunto de garantias que deve ser conferido aos acusados em geral, conforme prevê a Constituição da República. À impetrante, em particular, já foi assegurado o direito de se valer das referidas garantias, conforme reconhecido pela própria Comissão Especial e assinalado por esse Supremo Tribunal no bojo da citada ADPF nº 378.

Em breve esboço dos fatos, cumpre sintetizar quais foram os atos violadores ocorridos na DCR nº 01/2015 capazes de lesar, gerando prejuízos concretos, o direito de defesa da impetrante:



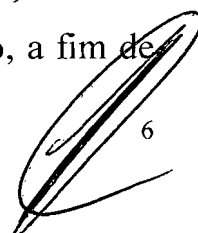
4

- a) Os limites da denúncia foram extrapolados nos debates e discussões encetados perante a Comissão Especial, o que redundou na inviabilização da efetiva defesa, diante da constante modificação dos fatos imputados;
- b) No plano de trabalho da Comissão, foi determinada a realização de “esclarecimentos” sobre a denúncia, sem, no entanto, que a principal interessada no processamento, ora autora do *mandamus*, tenha sido notificada daquele ato, do qual decorreu notável ampliação dos fatos supostamente ensejadores da prática de crime de responsabilidade;
- c) Além disso, naquela sessão em que ocorreram os “esclarecimentos”, houve total extrapolação dos termos da denúncia, sendo tratados aspectos alheios aos trabalhos da Comissão, inviabilizando-se a construção de uma defesa materialmente hábil, diante da evidente *mutatio* emprestada às imputações;
- d) Foi juntado aos autos do processo que tramita na Comissão Especial documento absolutamente estranho ao objeto da denúncia, a saber, a colaboração premiada realizada em processo penal pelo Senador Delcídio do Amaral, em que pese a total desconexão dos supostos fatos ali narrados com o objeto da denúncia;
- e) Foi indeferido o pedido de reabertura do prazo para a defesa, diante da colheita dos “esclarecimentos” acerca da denúncia apresentada e acolhida, o que impossibilitou o exercício de direito de defesa proporcional ao que efetivamente vem sendo imputado;
- f) Em confronto com a legislação de regência, foi indeferido

- ao defensor constituído pela impetrante na sessão em que se realizou a leitura do relatório produzido pelo Deputado Jovair Arantes, no dia 6 de abril de 2016, o direito à voz;
- g) Foram indicadas, no parecer elaborado pelo relator da Comissão Especial, diversas imputações e considerações de cunho persuasivo, totalmente desconectadas do teor da denúncia, em flagrante e inconstitucional ampliação do espectro das imputações das quais foi a ora impetrante intimada para se defender, o que redundava na construção de um processo em que se inviabiliza a construção de uma defesa substancialmente adequada;
 - h) Foi aprovado pela Comissão Especial parecer elaborado pelo Deputado Jovair Arantes, maculado por todos os vícios acima narrados, dentre outros que serão demonstrados;
 - i) Foi determinada pela Mesa da Câmara dos Deputados a leitura em Plenário e a publicação da íntegra do mencionado parecer, no Diário da Câmara dos Deputados, novo ato praticado subsequentemente às nulidades já apontadas e igualmente eivado por elas.

É inequívoco que as violações ora apontadas constituem inaceitáveis lesões aos próprios pressupostos do Estado Democrático de Direito, qualquer que seja o âmbito de sua ocorrência, ofendendo as garantias mais basilares da Constituição da República e deixando até mesmo a mais alta autoridade da República, devidamente referendada pelo voto popular, sujeita às consequências dos arbítrios apontados.

Diante das circunstâncias acima narradas, não resta opção a não ser a impetração do presente *mandamus* perante o Poder Judiciário, a fim de



6

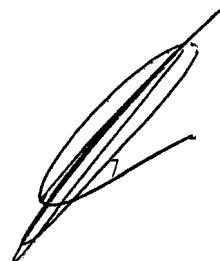
que sejam afastadas as ofensas perpetradas contra a impetrante e contra o próprio ordenamento jurídico, consoante os fatos e fundamentos a seguir expostos.

II – DA COMPETÊNCIA DESSE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA ASSEGURAR O TRANSCURSO REGULAR DO RITO DA APURAÇÃO DE SUPOSTO CRIME DE RESPONSABILIDADE, EM RESPEITO ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS

É certo que esse Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADPF nº 378, que tratou da legitimidade constitucional do rito previsto na Lei nº 1.079/50, deixou assentado, no voto condutor do Ministro Roberto Barroso, que *“o papel do Supremo Tribunal Federal neste processo é o de assegurar que ele transcorra de forma regular e legítima e em respeito às regras do jogo”* (grifou-se).

Nesse sentido, sustentou o referido Ministro dever-se adotar *“uma postura de autocontenção, prestigiando a legítima margem de apreciação do Congresso Nacional sobre matérias interna corporis, desde que não haja conflito com a Constituição e a lei especial”*.

Diante do que restou fixado no julgamento da mencionada ADPF nº 378 a respeito do papel desse STF no rito do impeachment, **cumprido, no presente tópico, justificar, à luz da teoria da separação dos Poderes, a legitimidade desse Supremo Tribunal para realizar o controle do transcurso do rito do impeachment, em sua fase de admissão da denúncia pela Comissão Especial na Câmara dos Deputados, tendo vista o flagrante conflito dos atos ali praticados com a Constituição.**



Montesquieu¹, ao elaborar a teoria da separação dos Poderes no Estado Liberal, em contraposição ao Absolutismo, inovou ao dizer que as funções de legislar, de executar e de julgar devem corresponder a órgãos distintos, autônomos e independentes entre si.

Mais adiante, no contexto dos primórdios do constitucionalismo norte-americano, Madison, no Federalista nº 51, no século XVIII², desenvolveu a doutrina dos *checks and balances*, argumentando que a única forma de se conservar as competências de cada Poder é através do estabelecimento de uma mútua relação entre os Poderes. O objetivo constante, para Madison, é dividir o poder e dispor sobre as várias funções, de tal modo que uma possa ter um controle sobre a outra.

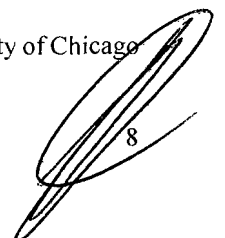
Hodiernamente, Karl Lowenstein³, em sua proposta de divisão das diferentes funções estatais, destacou a específica função de controle dos órgãos estatais (*policy control*), que constitui a essência da limitação e da separação dos poderes. Nesse sentido, cada um dos detentores do poder pode controlar um ao outro através dos freios e contrapesos, distribuindo-se essa função de controle entre todos os Poderes.

Dentro dessa acepção da necessidade de uma atuação coordenada e harmônica dos Poderes é que o constituinte brasileiro dispôs, no art. 2º da Constituição de 1988, que “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

¹ Cf. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pp. 167-178.

² Cf. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

³ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. **Political power and the governmental process**. Chicago: University of Chicago Press, 1957.



É nesse sentido que se tem afirmado doutrinariamente que a finalidade da separação dos poderes no Brasil, à luz do supracitado dispositivo constitucional, consiste na legitimação e na limitação do poder estatal, limitação essa que implica o estabelecimento de mecanismos de fiscalização e responsabilização recíproca dos poderes estatais, com a finalidade de se evitar abusos de poder⁴.

Assim, dentro desse contexto, insere-se a atribuição desse Supremo Tribunal Federal de, nos exatos termos do art. 102, *caput*, da Constituição⁵, ser o guardião da Constituição e, por consequência, exercer o controle sobre os abusos procedimentais praticados pelo Poder Legislativo e, especificamente, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, pela Mesa Diretora e pelo Presidente da Comissão Especial, tendo em vista a afronta cabal às garantias do devido processo legal e da ampla defesa, previstas nos art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal⁶.

Importa registrar que tais abusos e inconstitucionalidades procedimentais resultaram na aprovação, pela referida Comissão Especial, mediante processo deliberativo, de Parecer conclusivo pela admissibilidade de denúncia contra a senhora Presidenta da República, que poderá ensejar a interrupção de seu mandato, conferido legítima e democraticamente pelo povo brasileiro.

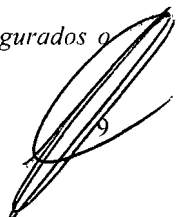
⁴ Cf. DIMOULIS, Dimitri. Significado e atualidade da separação de poderes. In: AGRA, Walber de Moura; CASTRO, Celso Luiz Braga de; TAVARES, André Ramos (Coord.). **Constitucionalismo. Os desafios no terceiro milênio**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

⁵ “Art. 102. *Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:* (...)”

⁶ “Art. 5º (...)”

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”



Com efeito, segundo Habermas⁷, um dos papéis da jurisdição constitucional, à luz da concepção procedimental de democracia, é justamente o de assegurar o adequado funcionamento dos processos deliberativos, garantindo-se o cumprimento de normas constitucionais que propiciam o equilíbrio entre os participantes do debate público.

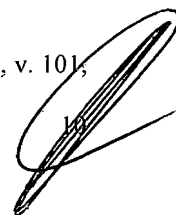
A teoria do discurso de Habermas retira, assim, sua força legitimadora dos pressupostos comunicativos e dos procedimentos que permitem aos melhores argumentos ingressarem no processo de deliberação. Nessa perspectiva, as Cortes Constitucionais devem garantir que esses pressupostos e procedimentos sejam preservados.

Cass Sustein e Adrian Vermeulle⁸ defendem que quando se esteja diante de processos que envolvam a atuação dos demais Poderes, deve o Poder Judiciário levar em consideração a capacidade institucional de cada Poder para melhor agir em relação a uma determinada matéria, tendo em vista as distintivas habilidades e limitações de cada Poder.

No presente caso, restou evidenciada a notória extrapolação dos limites da denúncia de crime de responsabilidade nos debates e discussões na Comissão Especial de apuração de suposto crime de responsabilidade, bem como no Parecer do Deputado Relator. Operou-se, assim, a inviabilização da efetiva defesa, e, por consequência, a flagrante violação das garantias constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa, por terem sido trazidos à tona diversos fatos de índole econômica e política, absolutamente estranhos aos termos denúncia recebida pelo Presidente da Câmara dos

⁷ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução por Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1, 2003.2003a, p.330-354.

⁸ SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. **Michigan Law Review**, v. 101, Issue 4, p. 885-951, 2003.



Deputados, o que reclama a atuação dessa Corte Constitucional.

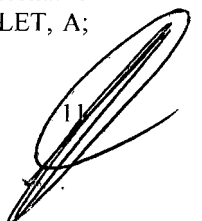
Nesse sentido, é possível afirmar ser da própria capacidade institucional desse Supremo Tribunal Federal a realização de controle dos atos da Câmara dos Deputados que atentem contra normas constitucionais procedimentais – como as que asseguram a ampla defesa e o devido processo legal – concernentes ao rito do impeachment.

Efetivamente, o Ministro Roberto Barroso, em seu voto na ADPF nº 378, sustentou a adoção de uma postura de autocontenção desse STF na apreciação de questões relacionadas ao rito do impeachment, prestigiando a legítima margem de apreciação do Congresso Nacional.

Contudo, é bem de se lembrar que a teoria constitucional contemporânea caminha em direção a uma posição com mais nuances sobre a presunção de constitucionalidade dos atos e a autocontenção judicial. A tendência atual é a de se conceber tal presunção de constitucionalidade de forma graduada e heterogênea, de acordo com diversas variáveis. Ela será mais intensa em alguns casos, demandando uma postura judicial mais deferente diante das escolhas feitas por outros Poderes, e mais suave em outras hipóteses, em que se aceitará um escrutínio jurisdicional mais rigoroso.

Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto⁹, atentos a esse novo cenário constitucional e à realidade brasileira, listaram alguns parâmetros que devem ser empregados para calibrar a presunção de constitucionalidade de atos e, por consequência, o grau de autocontenção do Poder Judiciário no exercício da jurisdição constitucional.

⁹ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial. In: FELLETT, A; NOVELINO, M. **Constitucionalismo e democracia**. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 125-160.



Nessa linha, afirmam os referidos autores, com fundamento na doutrina de John Hart Ely¹⁰, que o **Poder Judiciário deve atuar de maneira mais ativa para proteger as condições de funcionamento da democracia, que podem ser ameaçadas pelos grupos detentores do poder político.**

Assim, considerando que se está diante da iminência da admissibilidade da instauração de processo de impeachment em desfavor de uma Presidenta da República democraticamente eleita, e considerando que o Parecer conclusivo pela abertura do impeachment, que será submetido à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, foi fruto de um procedimento deliberativo que extrapolou os limites da denúncia apresentada e está marcado, ainda, por diversos outros vícios, em ofensa às garantias constitucionais procedimentais, mostra-se patente a necessidade de que esse Supremo Tribunal Federal exerça, à luz do que foi assentado na ADPF nº 378, seu papel de garantidor do transcurso do processo de impeachment em conformidade com os princípios da ampla defesa e do devido processo legal.

III – DO CABIMENTO DE MANDADO DE SEGURANÇA. DA EXISTÊNCIA DE ATOS INCONSTITUCIONAIS E ATENTATÓRIOS ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS INERENTES À DEFESA DA IMPETRANTE

Dos atos ilegais anteriormente apontados, exsurtem cristalinas e multiplicadas as causas de nulidades no procedimento adotado, todas passíveis de serem comprovadas por meio da documentação que acompanha esta petição inicial.

¹⁰ ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. Tradução de Juliana Lemos. São Paulo: Martins Fontes, 2010.



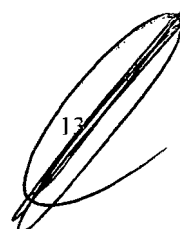
12

Positivamente, o papel da Comissão Especial é de total relevância, pois o produto dos debates e conclusões ali encetados conduzirá a conclusão do Plenário da Câmara, a quem cabe deliberar sobre a admissibilidade da gravíssima imputação de crime de responsabilidade contra a Presidenta da República.

Não se ignora, frise-se, que, no voto condutor do acórdão proferido por esse Supremo Tribunal na ADPF nº 378, asseverou-se que o papel da Câmara dos Deputados não é semelhante ao de um tribunal de pronúncia, mas de implementação de uma condição de procedibilidade da apuração que se pretende fazer.

Nem por isso, contudo, pode-se olvidar o respeito a um conjunto mínimo de garantias que deve ser emprestado a qualquer acusado, em atendimento ao que preconiza o inciso LV do art. 5º da Constituição da República: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Ora, se não se está numa fase eminentemente instrutória, **não se pode negar que o procedimento em curso já é capaz de constituir atos que influenciarão irremediavelmente as conclusões que podem levar, ao final, à aplicação das mais graves sanções**, que, em verdade, vão além da pessoa da investigada, uma vez que atingem a própria organização das instituições democráticas.

A handwritten signature or mark, possibly a stylized 'L' or 'J', located in the bottom right corner of the page.

Nesse sentido, veja-se o que se colheu em reportagem publicada no portal “UOL Notícias”, em que o especialista Mozart Vianna assinala a relevância do papel do parecer aprovado pela Comissão Especial¹¹:

Mozart Vianna, especialista no regimento interno da Câmara, esclarece que o papel da comissão é orientar o pleno. “É um órgão técnico que orienta o plenário se ele deve autorizar ou não [a abertura do processo de impeachment]”, afirma Vianna, que foi secretário-geral da Mesa Diretora da Casa por mais de 20 anos.

Não se pode conceber, assim, que a elaboração do documento que orienta o Plenário da Câmara, na sua mais delicada decisão, esteja comprometida a ponto de causar graves prejuízos à esmerada tramitação das discussões.

Observe-se, assim, que a emissão de parecer obrigatório, previsto como atribuição da Comissão Especial de impeachment, deve observar os requisitos que garantam a sua validade. Celso Antônio Bandeira de Mello¹², leciona acerca da mencionada necessidade ao tratar dos requisitos procedimentais – um pressuposto objetivo – de que devem se revestir os atos praticados pela Administração Pública em geral. *In verbis*:

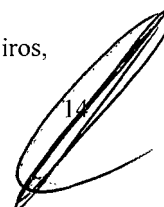
Requisitos procedimentais são os atos que devem, por imposição normativa, preceder a um determinado ato. Consistem em outros *atos jurídicos*, produzidos pela própria Administração ou por um particular, sem os quais um certo ato não pode ser praticado.

[...]

Tanto o motivo como os requisitos procedimentais são condições para a prática de um certo ato. Mas diferem porque o motivo é um “fato jurídico”, ao passo que o pressuposto procedimental é um *ato jurídico*.

¹¹ Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/11/para-que-serve-a-votacao-do-parecer-na-comissao-do-impeachment.htm>. Acesso em 13/04/2016.

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 408-409.



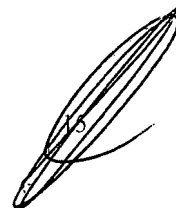
Um parecer obrigatório, portanto, não poderia derivar de discussão flagrantemente inválida, oriundas de deliberações nas quais foi desrespeitada verdadeira plêiade de direitos, em inarredável prejuízo à impetrante.

Como se vê, não se pretende realizar o mero e acrítico transporte de garantias inerentes ao processo criminal comum para o procedimento objeto da segurança, o que seria inviável, como bem alertou o Ministro Roberto Barroso no voto proferido na ADPF nº 378. Ocorre, porém, que **a impossibilidade de aplicação irrefletida de tais garantias não resulta, por outro lado, no seu total afastamento.**

Assim, devidamente adaptadas, devem ser aplicadas ao procedimento de impeachment as garantias cabíveis, o que resta inequívoco, ante o reconhecimento do ponto pela Comissão Especial, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e pela Presidência daquela Casa, consoante anteriormente citado. Por oportuno, relembre-se a transcrição realizada em tópico anterior, destacando-se cada uma das garantias cuja efetivação fora prometida pela Comissão (fl. 36):

Do fundamento jurídico do impeachment, surge o dever de observância dos princípios gerais de qualquer direito punitivo, seja ele de natureza política, criminal, administrativa ou civil. Tais princípios são relacionados com a verificação da tipicidade dos fatos atribuídos ao acusado, da culpabilidade, do julgamento conforme as provas existentes no processo, bem como do respeito aos direitos subjetivos do Presidente da República e às garantias processuais da **ampla defesa**, do **contraditório**, da **publicidade**, da **igualdade processual**, da **razoabilidade** e de **todos os demais postulados do devido processo legal formal e material** (Grifou-se).

É imperioso e lamentável, porém, constatar que o reconhecimento das aludidas garantias no plano hipotético não foi acompanhado por sua efetivação no plano prático.



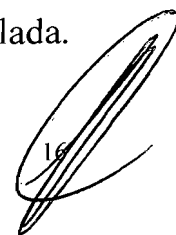
E não há como se negar à acusada, mesmo nessa fase preliminar do processamento, direitos comezinhos como a exata delimitação e estabilização dos fatos imputados e a formação de uma conclusão que não esteja lastreada por um parecer que se encontra eivado de vícios e ilegalidades de toda sorte.

O andamento de todos os atos desdobrados na Câmara dos Deputados, assim, indicou a necessidade de impetração do presente *mandamus* perante esse Supremo Tribunal, único meio capaz de garantir a recuperação do respeito ao contraditório e à ampla defesa, na construção de um processo efetivamente legal e constitucional.

Nesses termos, os atos ora impugnados constituem uma sucessão de violações à Constituição Federal, em total afastamento do mínimo de garantias que merecem os acusados em geral, o que faz surgir o direito à impetração de mandado de segurança, conforme prescreve o inciso LXIX do art. 5º da Constituição da República.

Não se pode entender, assim, que em virtude do caráter de “mera” condição de procedibilidade do trabalho desenvolvido na Câmara dos Deputados, sejam ignoradas as concretas violações perpetradas ao direito de defesa, conforme se aponta no presente feito. Ao contrário, um processo que possui começo, meio e fim já caminha, desde o seu surgimento, marcado por vícios que são desvios notáveis dos pressupostos que deveriam norteá-lo, merece especial atenção, diante das perigosas consequências a que pode conduzir a nação.

A verdade é, assim, que qualquer conclusão amparada nas discussões até aqui encetadas na Câmara dos Deputados encontra-se maculada.



É oportuno, por isso, asseverar que foi violado o princípio do contraditório. Afinal, nos termos do que ensina abalizada doutrina¹³:

O princípio do contraditório pode ser decomposto em duas garantias: participação (audiência; comunicação; ciência) e possibilidade de influência na decisão.

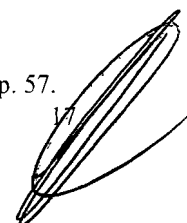
A garantia da participação é a dimensão formal do princípio do contraditório. Trata-se da garantia de ser ouvido, de participar do processo, de ser comunicado, poder falar no processo. Esse é o conteúdo mínimo do princípio do contraditório e concretiza a visão tradicional a respeito do tema. De acordo com esse pensamento, o órgão jurisdicional efetiva a garantia do contraditório simplesmente ao dar ensejo à ouvida da parte.

Há, porém, ainda, a dimensão substancial do princípio do contraditório. Trata-se do “poder de influência”. Não adianta permitir que a parte simplesmente participe do processo. Apenas isso não é o suficiente para que se efetive o princípio do contraditório. É necessário que se permita que ela seja ouvida, é claro, mas em condições de poder influenciar a decisão do magistrado.

Se não for conferida a possibilidade de a parte influenciar a decisão do órgão jurisdicional - e isso é o poder de influência, de interferir com argumentos, ideias, a legando fatos, a garantia do contraditório estará ferida. É fundamental perceber isso: o contraditório não se efetiva apenas com a ouvida da parte; exige-se a participação com a possibilidade, conferida à parte, de influenciar no conteúdo da decisão. (Grifou-se).

Como será demonstrado mais adiante, tanto a dimensão formal quanto a dimensão material do princípio do contraditório foram lesadas. De fato, não houve efetiva possibilidade de a defesa influenciar em diversos atos que trouxeram gravame à acusada, permanecendo ausente a efetivação das garantias inerentes ao contraditório e, mais ainda, à ampla defesa como um todo. E, ausente tal efetivação, o parecer votado e aprovado pela Comissão Especial resta nulo, bem como os outros atos narrados ocorridos no âmbito naquele e em outros órgãos da Câmara dos Deputados.

¹³ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 16. ed., v. 1. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 57.



Assim, tratando-se de atos oriundos da Câmara dos Deputados, fixa-se a competência desse Supremo Tribunal, nos termos do art. 102, inciso I, alínea “d”, da Constituição Federal, ficando evidenciados o cabimento e a competência do presente *mandamus*.

IV – DA INEXISTÊNCIA DE PREVENÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DA PRESENTE AÇÃO

A fim de que não reste qualquer dúvida sobre o caráter de inovação da presente impetração, cabe esclarecer que não há qualquer outra ação tramitando nesse Supremo Tribunal capaz de gerar prevenção de qualquer de seus Ministros, sendo esta a primeira ação que busca debater os temas ora colacionados.

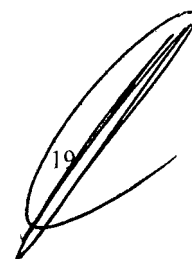
Com efeito, o que se discute no presente processo é a existência de nulidades no processo de apuração por crime de responsabilidade no âmbito de diversos órgãos da Câmara dos Deputados, o que diferencia a presente demanda das seguintes ações, que possuem temas diversos, como denota a análise da causa de pedir de cada um deles:

- MS nº 33.920: impetrado pelo Deputado Rubens Pereira Jr. em 03 de dezembro de 2015, Relator o Ministro Celso de Mello. Nessa ação é impugnado o ato de recebimento da denúncia por crime de responsabilidade (do dia 12 de dezembro de 2015), sendo a causa de pedir a ausência de notificação por escrito para a Presidenta da República apresentar defesa, para, só então, analisar-se a justa causa da denúncia. A ação já foi extinta, tendo-lhe sido negado seguimento por ausência de legitimidade ativa do

impetrante para defender direito da Presidenta da República;

- MS nº 33.837: impetrado pelo Deputado Wadih Damous contra ato do Presidente da Câmara consubstanciado na decisão da Questão de Ordem nº 105/2015, diante do recebimento como nova questão de ordem, e não como recurso. O Relator é o Ministro Teori Zavascki, que deferiu liminar em 12 de dezembro de 2015;
- MS nº 33.921: impetrado em 03 de dezembro de 2015 pelo Deputado Paulo Teixeira, Relator o Ministro Gilmar Mendes. Arguiu-se no feito a existência de desvio de finalidade do Presidente da Câmara, que teria recebido a denúncia contra a Presidenta da República em 02 de dezembro de 2015 com o propósito de retaliação política;
- MS nº 34.115: impetrado em 11 de abril de 2016 pelo Deputado Weverton Rocha Marques de Sousa, Relator o Ministro Edson Fachin. Pleiteou-se que essa Suprema Corte determinasse a adoção da fórmula expressa no art. 187, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo a qual devem ser chamados alternadamente deputados das Regiões Norte e Sul.

Registrada, assim, a inexistência de prevenção, pugna-se pela livre distribuição do presente *writ*.



V – DA INEXISTÊNCIA DE MERO ATO *INTERNA CORPORIS* DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. DA SINDICABILIDADE DOS ATOS QUE DESBORDAM DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LEI. DA AUSÊNCIA DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES

Faz-se mister, nesse ponto, realizar a devida distinção entre o legítimo exercício das funções institucionais de um Poder e o eventual abuso desse exercício.

A competência para autorizar eventual instauração de processo de responsabilidade contra a Presidenta da República encontra assento constitucional, consoante o teor do art. 51, inciso I, da Carta de 1988:

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;

Disso não decorre, porém, que a Constituição possa ser interpretada de forma não sistemática, sem que se leve em consideração a preservação das garantias inerentes ao devido processo legal. E foi exatamente por essa razão que esse Supremo Tribunal definiu, no julgamento da ADPF nº 378, o seguinte, conforme consta do dispositivo da decisão:

(...) estabelecer, em interpretação conforme à Constituição do art. 38 da Lei nº 1.079/1950, que é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de impeachment, **desde que sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes;**

(ADPF nº 378 MC, Relator: Ministro Edson Fachin, Relator para o acórdão: Ministro Roberto Barroso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 17/12/2015, Publicação em 08/03/2016; grifou-se).

O entendimento, aliás, não constitui inovação, pois está de acordo com o que restou decidido por esse Supremo Tribunal quando instado a se

manifestar no processo de impeachment do então Presidente Fernando Collor. A esse respeito, assim ensinam Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco¹⁴:

O Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, reconheceu o direito de defesa nessa fase preliminar e, por isso, deferiu ao impetrante prazo de dez sessões para exercê-lo, com base na aplicação analógica do art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (prazo superior àquele que havia sido fixado pela Câmara dos Deputados, que era de 5 sessões). **Na ocasião, argumentou o relator, Ministro Gallotti, que, embora o papel da Câmara dos Deputados no processo de crime de responsabilidade estivesse limitado à admissão ou não da denúncia, as consequências graves relacionadas com o afastamento do cargo não poderiam permitir que se não reconhecesse, também nessa fase prévia, o direito de defesa.** (Grifou-se).

Nesse sentido, não se pode olvidar a clássica lição de Hely Lopes Meirelles, ao classificar como *interna corporis* “*aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com os seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados a exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara*”¹⁵.

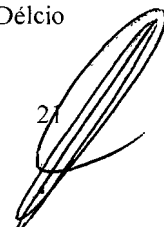
Cabe, assim, lembrar a importante evolução histórica da jurisdição constitucional brasileira, que culminou no momento atual em que a Suprema Corte assume, de forma responsável e republicana, o papel que lhe cabe de guardião da Constituição. Nessa linha:

[...]

A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E O MONOPÓLIO DA ÚLTIMA PALAVRA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizado por Eurico de Andrade, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 683.



CONSTITUCIONAL. - O exercício da jurisdição constitucional, que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição, põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do Supremo Tribunal Federal, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder. - No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que "A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la". Doutrina. Precedentes. - A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - a quem se atribuiu a função eminente de "guarda da Constituição" (CF, art. 102, "caput") - assume papel de fundamental importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País conferiu, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.

(MS nº 26603, Relator: Ministro Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/10/2007, Publicação em 19/12/2008).

Como corolário de sua condição de guardião da Constituição e do entendimento de que é papel do Supremo Tribunal Federal assegurar a observância das condições adequadas para o exercício da democracia, sem que isso implique violação da separação dos poderes, a jurisprudência também admite pacificamente a impetração de mandado de segurança para garantia do devido processo legal no âmbito legislativo.

Cumprir trazer à baila alguns trechos dos votos proferidos no julgamento do MS nº 32.033/DF¹⁶, que elucidam a importância da intervenção do Supremo Tribunal Federal para garantia da Constituição diante de violações do devido processo legislativo.

No paradigmático julgamento, o Relator Ministro Gilmar Mendes

¹⁶ Relator: Ministro Gilmar Mendes, Relator para o acórdão: Ministro Teori Zavascki, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/06/2013, Publicação em 18/02/2014.

asseverou, em seu voto, o seguinte:

Pedro Lessa já doutrinava que a violação da Constituição sempre abriria as portas da jurisdição e, em especial, do Supremo Tribunal Federal, por mais política que se considerar a questão.

Trecho de ementa de acórdão desta Corte, publicado em 1914, revela que a **jurisprudência é antiga e tranquila no sentido de considerar que assuntos disciplinados por texto constitucional não são apenas políticos:**

“O Supremo Tribunal Federal conhece de questões que não são meramente políticas, o que, aliás, é um rudimento do sistema. Desde que a questão está subordinada a textos expressos na Constituição, deixa de ser questão exclusivamente política”. (grifei) (sobre o assunto, ver: HORBACH, Carlos Bastide. Controle judicial da atividade política: As questões políticas e os atos de governo. Brasília: Revista de Informação Legislativa. a 46 n. 182 abr./jun. 2009)

Em meu discurso de posse, na presidência desta Corte, fiz questão de ressaltar:

“O cumprimento dessas complexas tarefas, todavia, não tem o condão de interferir negativamente nas atividades do legislador democrático. Não há “judicialização da política”, pelo menos no sentido pejorativo do termo, quando as questões políticas estão configuradas como verdadeiras questões de direitos. Essa tem sido a orientação fixada pelo Supremo, desde os primórdios da República. É certo, por outro lado, que esta Corte tem a real dimensão de que não lhe cabe substituir-se ao legislador, muito menos restringir o exercício da atividade política, de essencial importância ao Estado Constitucional. Democracia se faz com política e mediante a atuação de políticos. Quando se tenta depreciar ou execrar a atividade política está-se a menosprezar a consciente opção de todos os brasileiros pelo regime democrático.

[...]

Os Poderes da República encontram-se preparados e maduros para o diálogo político inteligente, suprapartidário, no intuito de solucionar um impasse que, paralisando o Congresso, embaraça o processo democrático. De fato, nos Estados constitucionais contemporâneos, legislador democrático e jurisdição constitucional têm papéis igualmente relevantes. A interpretação e a aplicação da Constituição são tarefas cometidas a todos os Poderes, assim como a toda a sociedade. A imanente e aparente tensão dialética entre democracia e Constituição, entre direitos fundamentais e soberania popular, entre jurisdição constitucional e legislador democrático é o que alimenta e engrandece o Estado de Direito, tornando-lhe possível o desenvolvimento, no contexto de uma sociedade aberta e plural, baseada em princípios e valores fundamentais.

(...) Nesse contexto também mostra-se relevante o papel da jurisdição constitucional na consolidação desse ambiente democrático. O Brasil tem talvez uma das mais ativas jurisdições constitucionais do mundo, com amplo controle de constitucionalidade concreto e abstrato”.

A atividade da jurisdição constitucional fortalece, assim, as condições para o exercício legítimo da democracia. É exatamente isto que se faz presente neste caso. Nos dias atuais, portanto, é mais que pacífico o entendimento no sentido de que, havendo matéria constitucional em debate, não há como se afastar a competência do Supremo Tribunal Federal. (Grifou-se).

O Ministro Luiz Fux, por sua vez, consignou em seu voto que:

A efetividade da Constituição depende, em grande medida, da atuação das cortes, as quais, embora não monopolizem a sua interpretação, como ensina o jurista alemão Peter Häberle (Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002), têm como função precípua fiscalizar a observância e zelar pelo respeito das limitações constitucionais, cuja própria existência, como apontava Alexander Hamilton, “somente pode ser preservada por meio do Judiciário, cuja função deve ser a de declarar nulos todos os atos contrários ao conteúdo manifesto da Constituição. Sem isso todos os direitos e prerrogativas não significariam nada” [...]

Eis o desafio da jurisdição constitucional no Estado Democrático de Direito: não ir além da sua missão, nem ficar aquém do seu dever.” (Grifou-se).

Especificamente acerca da natureza jurídica do instituto do Mandado de Segurança, assim pontuou a Min. Rosa Weber, **para concluir que o princípio da separação dos poderes não pode afastar o seu cabimento, visto que se trata, em verdade, de sua própria razão de existir:**

Rememoro a propósito a clássica lição de Pontes de Miranda:

“A ação de mandado de segurança foi concebida para se adaptar à técnica do habeas corpus o que nos vinha da apelação extrajudicial ou de atos extrajudiciais. O mandado de segurança é remédio jurídico judiciário, adotado no Brasil por sugestão das pretendidas extensões que tivera o habeas corpus, na feição primeira da ação, ao tempo da Constituição de 1891. Nada tem com o contencioso administrativo, de que copiáramos, no

Império, um dos exemplares mais interessantes. ‘Dizer que, com ele, se derroga o princípio da separação de poderes é um fácil dito, que revela pouca meditação sobre a natureza do judicial control, em cujo âmbito o mandado de segurança e o habeas corpus entram por igual. (...)’. Assim escrevíamos em comentários à Constituição de 1934” (Tratado das ações – tomo VI – ações mandamentais. Campinas: Bookseller, atualizado por Vilson Rodrigues Alves, 1999, pp. 64-4. Sem grifos no original).

É inerente à natureza do mandado de segurança, portanto, certo grau de tensão entre o princípio da separação dos poderes e a possibilidade, que ele viabiliza, de o Judiciário revisar atos comissivos ou omissivos de autoridade pública. Ainda no dizer de Pontes de Miranda:

“A prestação jurisdicional, no mandado de segurança, é mandamento. O juiz ou tribunal manda; o que ele manda já é conteúdo dessa prestação: manda que se tenha como existente, ou como não-existente, alguma relação jurídica, que a autoridade pública teve por inexistente, ou por existente, contra a Constituição, ou contra a lei; manda que se tenha como constituído, ou por desconstituído, algum ato jurídico, porque, contra a Constituição, ou contra a lei, a autoridade pública, ou o teve por inconstituível, ou como constituído; manda que se emposse, ou que se desemposse, ou que se reintegre, ou que se destitua algum funcionário público, ou pessoa que foi ofendida, ou cujo atendimento pela autoridade pública, contra a Constituição ou contra a lei, ofenderia a outrem” (Tratado das ações – tomo VI – ações mandamentais. Campinas: Bookseller, atualizado por Vilson Rodrigues Alves, 1999, p. 73). (Grifou-se)

Com ainda mais razão, portanto, deve-se admitir o controle pela via mandamental, diante das flagrantes violações ocorridas na condução do presente processo por crime de responsabilidade contra a Presidenta da República.

Assim, não há dúvida de que as questões atinentes ao processamento do pedido de impeachment da Presidenta da República não configuram temas que tocam exclusivamente à organização interna da Câmara dos Deputados ou à formação ideológica da produção legislativa. **Há, em verdade, o início da verificação da procedibilidade de acusação imputada a autoridade sujeita à apuração de sua responsabilidade, o que revela, desde logo, a possibilidade concreta de decorrerem gravames dos atos**

praticados nessa fase preliminar, em prejuízo à própria estabilidade democrática e à força normativa da Constituição.

Portanto, deve ser reconhecida a sindicabilidade judicial, ainda que parcial, dos atos relativos à apuração de crime de responsabilidade levada a efeito pela Câmara dos Deputados.

Quanto a este ponto, cumpre destacar a esse Supremo Tribunal a seguinte analogia desenhada pelo Ministro Roberto Barroso¹⁷ sobre a atuação da Excelsa Corte em um processo de impeachment:

Não é papel do Supremo fazer escolhas substantivas entre alternativas políticas. Esse é um papel da soberania popular, em primeiro lugar, e do Congresso Nacional, em segundo lugar. Portanto, o nosso papel aqui é um papel de um árbitro de futebol, que aplica as regras e, quanto menos aparecer, melhor. O papel do Supremo aqui é o de preservar as instituições, promover justiça e resguardar a segurança jurídica à luz da melhor interpretação possível da Constituição e das leis. E segurança jurídica significa normas claras, estáveis e fixadas anteriormente aos fatos.

Com efeito, o equivocado entendimento de que nenhum ato dessa fase dos trabalhos da Câmara dos Deputados poderia se submeter ao controle judicial afrontaria normas constitucionais, em especial a da inafastabilidade da jurisdição, insculpida no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição. E disso decorre que não há que se falar em violação ao princípio da separação de Poderes pela intervenção do Poder Judiciário na presente hipótese.

Em verdade, a ausência de intervenção judicial, sem que houvesse efetiva escusa que dispensasse a prestação jurisdicional, configuraria a ausência da atuação de um dos Poderes, e não ofensa à devida separação.

¹⁷ Excerto do Voto Oral do Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF nº 378, Relator para o acórdão: Ministro Roberto Barroso, julgado em 17/12/2015.

Aliás, recentemente, na votação da ADPF nº 378, **esse próprio Supremo Tribunal Federal afastou a tese de que o Poder Judiciário não poderia apreciar atos do Poder Legislativo por serem questões políticas.** De fato, nenhum poder da República se encontra acima da Constituição, e todos devem se dobrar à sua força. Confira-se, assim, o voto do Ministro Celso de Mello a respeito do tema, proferido na ADPF nº 378:

(...) a discricção dos corpos legislativos não se legitima quando exercida em desarmonia com os limites estabelecidos pelo estatuto constitucional, eis que as atividades dos Poderes do Estado sofrem os rígidos condicionamentos que lhes impõe a Constituição da República, **especialmente nas hipóteses de inflicção de sanção punitiva, ainda que de índole política, como a decretação da perda do mandato presidencial.**(...)

[...]

É imperioso assinalar, portanto, em face da alta missão de que se acha investido o Supremo Tribunal Federal, que os **desvios jurídico-constitucionais** eventualmente praticados pelas Casas legislativas – **mesmo quando surgidos no contexto de processos políticos** – não se mostram imunes à fiscalização judicial desta Suprema Corte, como se a autoridade e a força normativa da Constituição e das leis da República pudessem, absurdamente, ser neutralizadas por estatutos meramente regimentais ou pelo suposto caráter “*interna corporis*” do ato transgressor de direitos e garantias assegurados pela própria Lei Fundamental do Estado.

Diante do exposto, fica assentada a admissibilidade da intervenção judicial requerida, uma vez que não há ato *interna corporis* intangível questionado, mas, sim, procedimento que deve obedecer aos ditames constitucionais, o que revela a viabilidade dos pedidos que serão ao final formulados.



VI – DOS PARÂMETROS QUE DEVEM SER ADOTADOS PELA COMISSÃO ESPECIAL. DA DECISÃO DESSE SUPREMO TRIBUNAL NA ADPF N° 378. DO RITO DA LEI 1.079/50. DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

Como se sabe, o processo de impeachment constitui exercício atípico de função judicial por parte do Poder Legislativo. Esse é o sentido unânime da doutrina, que pode ser representada pela seguinte lição de Alexandre de Moraes¹⁸:

As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância constitucional. Dessa forma, se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF, art. 70).

As funções atípicas constituem-se em administrar e julgar. A primeira ocorre, exemplificativamente, quando o Legislativo dispõe sobre sua organização e operacionalidade interna, provimento de cargos, promoções de seus servidores; enquanto a segunda ocorrerá, por exemplo, no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade. (Grifou-se).

Resta, portanto, evidente que devem ser invocadas, para aplicação ao processo de julgamento realizado como função atípica pelo Poder Legislativo, ao menos algumas das garantias inerentes ao processo judicial, sob pena de deturpação da própria função atípica conferida àquele Poder, com desvirtuamento dos propósitos da previsão constitucional.

Assim, e consoante já mencionado, **esse próprio Supremo Tribunal reafirmou, na recente decisão tomada na ADPF n° 378, que as**

¹⁸ MORAES, Alexandre de. *Poder Legislativo*. In: *Tratado de Direito Constitucional*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org). 2ª ed, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2012.

garantias inerentes a qualquer processo, em que se apure a responsabilidade de quem quer que seja e perante qualquer instância, devem ser respeitadas para que se forme uma apuração efetivamente hígida. Nesse sentido, veja-se o seguinte trecho do voto condutor do acórdão, apto a evidenciar as justas preocupações com o devido processo legal em todas as fases do processo de impedimento:

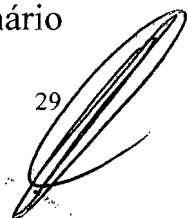
50. Caso fosse considerado inconstitucional o art. 218, § 4º, do RI/CD, que dá prazo de dez sessões para manifestação do denunciado, **não haveria oportunidade para o exercício da ampla defesa na Câmara dos Deputados, o que violaria o art. 5º, LV, da Constituição** (v. MS 21.564, Rel. p/ acórdão Min. Carlos Velloso). A meu ver, portanto, o dispositivo deve ser aplicado, em razão do vácuo normativo gerado a partir da não recepção da 2ª parte do caput do art. 22 da Lei nº 1.079/1950. Ademais, trata-se da mesma solução que foi aplicada no caso do impeachment do ex-presidente Collor. (Grifou-se).

Naturalmente, as garantias fundamentais que viabilizam o exercício da ampla defesa perpassam, por exemplo, pela necessidade de **apresentação de imputações claras, objetivas e circunscritas ao seu objeto, sem que haja ampliação posterior ou ao longo do processo**, dentre outros tantos aspectos hábeis a garantir uma defesa efetiva.

De outra forma, estar-se-ia diante de verdadeiro processo kafkiano, no qual o réu não consegue saber, com exatidão, sequer do que está sendo acusado, tampouco o porquê.

Efetivamente, assim, a própria natureza jurídico-política das supostas infrações em apuração conduz à existência de uma realidade jurídica inteiramente aplicável a quaisquer das fases de um processo de impeachment, e esse é o parâmetro reafirmado.

Não é por outra razão, aliás, que o próprio legislador ordinário



positivou a seguinte previsão, na Lei nº 1.079, de 1950, que rege, em todas as etapas do seu processamento, os processos de impeachment:

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**. (Grifou-se).

Ademais, note-se que o caráter absolutamente instrumental do processo, qualquer que seja sua natureza, faz incidir a necessidade de que as garantias sejam aplicadas, por óbvio, também na apuração dos crimes de responsabilidade. No sentido dessa instrumentalidade, leciona Fredie Didier Júnior¹⁹:

Se em todo processo há uma situação jurídica substancial afirmada (“direito material”, na linguagem mais frequente), a relação entre eles é bastante íntima, como se deve supor. A separação que se faz entre “direito” e “processo”, importante do ponto de vista didático e científico, não pode implicar um processo neutro em relação ao direito material que está sob tutela.

O processo deve ser compreendido, estudado e estruturado tendo em vista a situação jurídica material para a qual serve de instrumento de tutela. A essa abordagem metodológica do processo pode dar-se o nome de instrumentalismo, cuja principal virtude é a de estabelecer a ponte entre o direito processual e o direito material.

Evidenciados, assim, os parâmetros que devem ser observados para a aferição das apontadas nulidades no procedimento adotado pela Comissão Especial para apuração da responsabilidade da Presidenta da República, demonstram-se, a seguir, cada umas das principais violações ao devido processo legal ocorridas no âmbito da Câmara dos Deputados.

¹⁹ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 16. ed., v. 01. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 25.

VII – DOS FATOS OCORRIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE EIVAM DE VÍCIOS O PROCEDIMENTO ADOTADO NOS AUTOS DA DCR Nº 01/2015

Se hoje o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, isso se deve a evolução histórica marcada por diversas conquistas, hoje sintetizadas na Carta de 5 de outubro de 1988, que foram precedidas de muitos confrontos, lutas e traumas no seio da sociedade.

Basilar desse Estado Democrático de Direito, o devido processo legal exsurge como corolário maior da proteção a direitos duramente conquistados. Deve, assim, ser observado em qualquer âmbito ou instância, como bem sintetiza, mais uma vez, o pensamento de Fredie Didier Júnior²⁰:

Processo é método de exercício de poder normativo. As normas jurídicas são produzidas após um processo (conjunto de atos organizados para a produção de um ato final). As leis, após o processo legislativo; as normas administrativas, após um processo administrativo; as normas individualizadas jurisdicionais, enfim, após um processo jurisdicional.

Nenhuma norma jurídica pode ser produzida sem a observância do devido processo legal. Pode-se, então, falar em devido processo legal legislativo, devido processo legal administrativo e devido processo legal/jurisdicional. **O devido processo legal é uma garantia contra o exercício abusivo do poder, qualquer poder.** (Grifou-se).

Como capítulo mais recente dessa construção dos direitos e garantias dos cidadãos, veja-se, em razão de sua importância, o seguinte excerto, que consta da exposição de motivos do anteprojeto de Código de Processo Penal que tramita no Congresso Nacional e que sintetiza, com precisão lapidar, o entendimento doutrinário acerca do tema, **com validade para qualquer instância onde se deva respeitar o devido processo legal**

²⁰ DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 16. ed., v. 01. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 45-46.

acusatório²¹:

Nesse passo, cumpre esclarecer que a eficácia de qualquer intervenção penal não pode estar atrelada à diminuição das garantias individuais. É de ver e de se compreender que a redução das aludidas garantias, por si só, não garante nada, no que se refere à qualidade da função jurisdicional. **As garantias individuais não são favores do Estado.**

A sua observância, ao contrário, é exigência indeclinável para o Estado. Nas mais variadas concepções teóricas a respeito do Estado Democrático de Direito, o reconhecimento e a afirmação dos direitos fundamentais aparecem como um verdadeiro núcleo dogmático. (...) De modo geral, o processo judicial pretende viabilizar a aplicação de uma norma de Direito, necessária à solução de um conflito ou de uma forma qualquer de divergência entre os jurisdicionados. Precisamente por isso, a decisão judicial há de se fundar em conhecimento – o mais amplo possível – de modo que o ato de julgamento não seja única e solitariamente um ato de autoridade.

Observe-se, mais, que a perspectiva garantista no processo penal, malgrado as eventuais estratégias no seu discurso de aplicação, não se presta a inviabilizar a celeridade dos procedimentos e nem a esperada eficácia do Direito Penal. Muito ao contrário: o respeito às garantias individuais demonstra a consciência das limitações inerentes ao conhecimento humano e a maturidade social na árdua tarefa do exercício do poder. (Grifou-se).

Essa evoluída concepção, porém, não vem sendo adotada nos trâmites da Comissão Especial instaurada na Câmara dos Deputados.

VII.1 – Da ilegal ampliação do objeto das imputações feitas contra a Presidenta da República

Como cediço, ofertada a denúncia por suposta prática de crime de responsabilidade contra a Presidenta da República, o Presidente da Câmara dos Deputados entendeu por recebê-la parcialmente, rejeitando, de plano, a maior parte dos argumentos apresentados por seus subscritores.

Tendo em vista, portanto, que a denúncia apresentada foi, em sua

²¹ <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182956/000182956.pdf?sequence=10>

maior parte, rejeitada, **apenas alguns dos fatos ali indicados constituem objeto de apreciação no processo de impeachment**, os quais vale novamente especificar:

(i) a edição de seis decretos não-numerados nos meses de julho e agosto, todos fundamentados no art. 38 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 – LDO de 2015) e no art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (Lei Orçamentária Anual de 2015); e

(ii) o suposto inadimplemento financeiro da União com o Banco do Brasil S/A em virtude do atraso no pagamento de subvenções econômicas no âmbito do crédito rural, inadimplemento esse que não se caracteriza como mútuo, financiamento ou operação de crédito para efeitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em outras palavras, o ato do Presidente da Câmara dos Deputados **fixou os limites da acusação**, delimitando os fatos e circunstâncias em relação aos quais a Presidenta da República fora denunciada e, por conseguinte, **determinando o âmbito de atuação do seu legítimo e constitucional direito de defesa.**

É sabido que, em qualquer processo, uma vez estabelecidos os seus limites, estabiliza-se a relação processual com relação às imputações, gerando a prerrogativa mínima, em um Estado de Direito, de que não haja debates de matéria estranha e de que seja retirado dos autos qualquer documento diferente daqueles indicados pela própria acusação.

Uma das garantias fundamentais que decorre do consagrado princípio da ampla defesa é a de que a denúncia de fatos delituosos sempre apresente **imputações claras, objetivas e circunscritas ao seu objeto**, jamais podendo receber ampliações ou complementações adicionais após a regular instauração do processo. A possibilidade de que o acusado se manifeste sobre fatos que integram objeto determinado, delimitado, preciso e invariável, trata-se de garantia processual intransponível. Este é um pressuposto lógico e evidente, indispensável para que se possa apresentar uma defesa completa sobre tudo o que se dirige, em qualquer processo, contra um acusado.

Essa é uma realidade jurídica inteiramente aplicável a quaisquer das fases de um processo de impeachment. Em todas as etapas desse processamento, a obediência ao princípio constitucional do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa deve ser respeitada. Com efeito, conforme já ressaltado, o próprio art. 38 da Lei nº 1.079/50, que rege, em todas as etapas do seu processamento, os processos de impeachment de um Presidente da República, é claro ao declarar a necessidade de observância dos regimentos internos das casas legislativas federais, bem como do Código de Processo Penal.

Disto, aliás, não discrepou o acórdão proferido por ocasião do julgamento, por esse Supremo Tribunal Federal, da ADPF nº 378, ao emprestar plena validade à aplicação dos dispositivos do Código de Processo Penal nas questões atinentes ao regramento processual do desenvolvimento dos processos de impeachment.

Sendo assim, cumpre lembrar a ampla aplicabilidade do contido no art. 41 do vigente Código de Processo Penal, não só ao presente processo de impeachment como em relação a quaisquer outros que porventura possam vir

a ser realizados. Observe-se o teor do referido dispositivo:

Art. 41. A **denúncia** ou queixa conterá a **exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.** (Grifou-se).

Ora, é indiscutível, que, no âmbito dos processos penais, e, por conseguinte, também no âmbito dos processos jurídico-políticos de impeachment de um Presidente da República, cujo resultado pode ser a aplicação de sanções, a denúncia deve expor com clareza os fatos que formam seu objeto, em todas as suas circunstâncias. Com isso, o ato de acatamento da denúncia, total ou parcial, pela autoridade competente, deve deixar claro, para o pleno exercício da defesa do denunciado, quais os exatos contornos da acusação que lhe é dirigida.

Resta evidente, portanto, que, em face da decisão de admissibilidade da peça acusatória exarada pelo Presidente da Câmara dos Deputados nos termos ora expostos, **quaisquer atos realizados pelos órgãos da Câmara dos Deputados que desbordem dessa delimitação específica, dada ao processo de impeachment, serão inadmissíveis, eis que ofensivos ao devido processo legal e ao direito à ampla defesa da Presidenta da República.**

Note-se, aliás, que o próprio parecer apresentado na Comissão Especial revelou a necessidade de observância de requisitos técnicos, sem os quais fica inviável a apreciação objetiva das imputações ofertadas. Relembre-se, nesse seguinte, o que foi afirmado no referido parecer:

Em seguida, o Código de Processo Penal traz as seguintes exigências sobre o recebimento da Denúncia:

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:

- I – for manifestamente inepta;
- II – faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou
- III – faltar justa causa para o exercício da ação penal.

Infelizmente, de nada adianta fazer referência aos cuidados que devem existir por ocasião do recebimento de uma denúncia, conforme preconiza o Código de Processo Penal, se depois não é respeitada a mais óbvia necessidade de observância da restrição dos fatos efetivamente objeto da imputação.

Como se vê, o que se observa dos trabalhos da referida comissão é a ocorrência de diversos vícios capazes de ensejar a nulidade dos seus trabalhos e, por consequência, do parecer aprovado.

Com efeito, ao extrapolar os limites fixados pelo Presidente da Câmara dos Deputados, a Comissão Especial deixa de ser um órgão de análise e de deliberação **para se transformar em verdadeiro acusador**, ombreando essa posição com os denunciantes, o que é **terminantemente vedado pela Constituição Federal**. Raciocínio idêntico é utilizado por Thomas Bustamante, em parecer sobre o tema²²:

A Comissão Especial, caso admitisse a ampliação do objeto da Denúncia, não estaria mais apenas apresentando um “parecer” ou uma “análise de mérito” do pedido, mas passaria a integrar o pólo ativo e a atuar como “órgão de acusação”, o que é vedado pela Constituição de 1988, tal como interpretada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 378 (ver STF, ADPF 378, Rel. para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, j. 17/12/2015).

Ainda, observe-se que o parecer aprovado pela Comissão Especial viola o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Isso porque, da

²² BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **O Processo de Impeachment e as Esferas de Autorização pela Câmara dos Deputados. Limites e Possibilidades de Controle Judicial**. Disponível online em <http://emporiiododireito.com.br/parecer-juridico-por-thomas-da-rosa-de-bustamante/>. Acesso em: 12 de abril de 2014.

decisão que indefere ou admite a denúncia por crime de responsabilidade pelo Presidente da Câmara, caberia recurso ao Plenário dessa Casa Legislativa, nos termos do art. 218, § 3º, do RICD:

Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade.

(...)

§ 3º Do despacho do Presidente que indeferir o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário.

Assim, se à época esse fosse o entendimento do Deputado Jovair Arantes, ele deveria ter apresentado tal impugnação. Não o fazendo, esse ponto resta precluso e seu parecer deveria ter permanecido adstrito aos pontos recebidos. Pelo mesmo fundamento, a Comissão Especial também está vinculada aos termos recebidos pelo Presidente da Câmara e, ao final do processo, também o Plenário somente poderia levar em consideração os pontos acolhidos e não qualquer outro, sob pena de violação simultânea à Constituição, à lei e ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O mesmo raciocínio é empregado, mais uma vez, por avalizado e já mencionado parecer²³ sobre o tema do impedimento do Presidente da República no Brasil:

No processo de impedimento, por outro lado, **qualquer ampliação do objeto da Denúncia só pode ser realizada, sob pena de uma clara violação aos princípios do Devido Processo Legal e do Contraditório, por meio do procedimento próprio**, que é um recurso ao Plenário contra a Decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que limitou o objeto da Denúncia recebida, com a necessidade de reabertura do prazo de defesa da Denunciada caso esse recurso seja julgado procedente. A Comissão Especial criada para dar Parecer em processo de apuração de crime de responsabilidade não pode, em hipótese alguma, ampliar o objeto da Denúncia que limitou

²³ BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. *O Processo de Impeachment e as Esferas de Autorização pela Câmara dos Deputados. Limites e Possibilidades de Controle Judicial*. Disponível online em <http://emporiododireito.com.br/parecer-juridico-por-thomas-da-rosa-de-bustamante/>. Acesso em: 12 de abril de 2014.

o objeto da Denúncia recebida, com a necessidade de reabertura do prazo de defesa da Denunciada caso esse recurso seja julgado procedente. A Comissão Especial criada para dar Parecer em processo de apuração de crime de responsabilidade não pode, em hipótese alguma, ampliar o objeto da Denúncia. (Grifou-se).

Como afirmado acima, a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que recebe uma denúncia por crime de responsabilidade só pode ser modificada por meio de recurso tempestivo ao Plenário da Casa, conforme dispõe o seguinte dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 218. § 3º Do despacho do Presidente que indeferir o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário.

Não havendo oportuno manejo do aludido recurso ao Plenário, opera-se **PRECLUSÃO**, sendo inadmissível a mutabilidade do objeto da denúncia sob o argumento enganoso de que a Câmara dos Deputados realiza mero juízo político.

Resta comprovada, assim, mais uma ilegalidade cometida durante o processamento de apuração de crime de responsabilidade ora sob exame, consubstanciada na contrariedade ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados por parte do ato da Comissão Especial que aprovou o parecer apresentado pelo Deputado Jovair Arantes.

Ademais, é de grande relevo destacar que **a exposição realizada pelo Advogado-Geral da União na sessão da Comissão Especial, ocorrida em 11 de abril de 2016, não teve – nem poderia ter – o condão de sanar o prejuízo causado à impetrante em decorrência das nulidades acima expostas.**

De fato, o parecer foi aprovado e seguirá para deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados, a despeito da patente ultrapassagem dos

limites fixados através do recebimento parcial da denúncia em face da impetrante, bem como da negação de efetiva participação de seus defensores em relevantes oportunidades, de modo a vulnerar o devido processo legal e a sua garantia de ampla defesa.

A demonstrar o que ora se alega, mostra-se pertinente a transcrição do seguinte excerto das palavras proferidas pelo Deputado Jovair Arantes na referida sessão. Nesse ponto, o Relator entra em grave contradição em seu discurso na Comissão Especial de 11 de abril de 2016, conforme registrado em notas taquigráficas (anexas). **Primeiramente, o Deputado relator afirma que se ateve unicamente às questões recebidas pelo Presidente da Câmara dos Deputados:**

Muitos ainda afirmam que o relatório considerou pontos da denúncia que haviam sido excluídos pelo Presidente da Casa, ferindo direito de defesa. Mais um argumento sem lastro, ora, conforme registrado por diversas vezes de forma reiterada. Inclusive esses pontos excluídos pelo Presidente da Casa em sua decisão inicial não foram considerados para a formação do juízo de admissibilidade técnica e jurídica. Isso se verifica com a simples observação do item específico — item 2.6 de meu relatório — que enquadra como possíveis crimes de responsabilidade apenas duas condutas dentre as múltiplas igualmente graves apresentadas na denúncia, a saber: nº 1, abertura de créditos orçamentários por decreto presidencial sem autorização do Congresso Nacional; nº 2, o uso dos recursos dos bancos oficiais para fechar o rombo das contas de Governo, ambos crimes de responsabilidade, conforme consta da Constituição art. 85 e da Lei Específica nº 1.079, de 1950.

No entanto, ao prosseguir seu discurso, as reais intenções e fatos avaliados na formação de seu juízo – que influenciaram definitivamente muitos de seus colegas representantes – aparecem claramente, conforme registrado abaixo:

É nesse período também o início das críticas ao que se convencionou chamar de contabilidade criativa, responsabilidade compartilhada entre a cúpula do Ministério da Fazenda e a denunciada. Ao mesmo

tempo, essa prática nociva mascarou a difícil situação das finanças públicas e postergou ao máximo o seu conhecimento pela sociedade e a adoção de urgentes ajustes estruturais imobilizam, o que perdura, até o presente momento.

[...]

Isso tudo está na previsão constitucional, **não são apenas os seis decretos e as pedaladas fiscais, isoladamente, que me fizeram concluir pela admissibilidade da denúncia.** O que devemos considerar também, entre outras questões, é o efeito nocivo dessas práticas na condução da economia e das finanças do País. Não podemos minimizar esses atos, são vários os prejuízos dessa contabilidade, “dessa contabilidade criativa”: **desemprego, recessão, paralisação dos programas sociais, inflação, aumento de preços, perda do poder de compra, perda de credibilidade, encerramento de empresas, alta de juros, restrição nos empréstimos bancários. Os serviços públicos, Sras. e Srs. Deputados, também estão falidos. Há crise na saúde, na educação, na segurança pública, entre outros. Ninguém mais confia neste Governo e não há, infelizmente, qualquer perspectiva de mudança** (grifou-se):

E, por fim, explicita-se o **desvirtuamento do instrumento de impeachment em moção de desconfiança**, já denunciados pela defesa da Presidenta da República:

Não há mais clima para este governo. Não há mais base política de sustentação. Não há mais credibilidade, ninguém mais acredita neste Governo. Como disse um Líder da base governista, durante os debates aqui, este Governo não sabe dialogar, é um governo arrogante e autoritário que não aceita opiniões divergentes (grifou-se).

Diante de todo o exposto, resta evidente que as violações ora apontadas acabam por ofender o próprio preceito do Estado Democrático de Direito, de modo a colocar em risco todas as garantias duramente alcançadas com a promulgação da Carta Republicana de 1988, mais um argumento que demonstra a urgência e absoluta necessidade de atuação desse Supremo Tribunal.

VII.2 – Da ilegal juntada de documento estranho ao objeto do procedimento de apuração de crime de responsabilidade

Ao deferir o pedido dos subscritores da denúncia para que se anexasse aos autos a íntegra da colaboração premiada celebrada entre a Procuradoria-Geral da República e o Senador da República Delcídio do Amaral, o Presidente da Câmara dos Deputados praticou ato ilegal e indevido.

Não se pretende questionar aqui o teor das acusações firmadas contra a impetrante no processo de impeachment, mas sim demonstrar que **aquele documento não guarda qualquer relação fática ou jurídica com o objeto delimitado para o procedimento de impeachment deflagrado em face da Chefe do Poder Executivo.**

Com efeito, a colaboração premiada em referência narra fatos que, além de não possuírem nenhuma pertinência quanto aos fatos que estão em apuração no processo de impeachment, sequer guardam relação com o atual mandato presidencial.

Reitere-se que a apreciação de todos os fatos ocorridos antes do atual mandato foi afastada, de plano, pela própria autoridade parlamentar que acolheu o pedido de impeachment, até porque o exame de fatos pretéritos é manifestamente vedado pelo art. 86, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

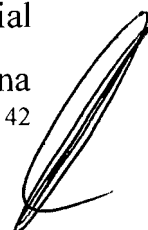
Todavia, a juntada desses documentos e o seu debate amplo pelos denunciantes ganhou maior relevo na medida em que, durante a realização das sessões da Comissão Especial, observou-se a ocorrência de **discussões que se afastaram da refrega inicialmente delimitada, centrando-se em matérias estranhas aos estreitos limites da controvérsia em que deveriam ocorrer os debates, o que acarretou nítida violação do direito de defesa da impetrante.**

Assim, uma vez constante nos autos do processo, a colaboração premiada foi objeto de exame e discussão por parte da Comissão Especial que cuida do procedimento. Nessa linha, embora tenha sido reconhecido, por força de Questão de Ordem apresentada pelo Deputado Paulo Teixeira e admitida pelo Presidente da referida Comissão, Deputado Rogério Rosso, que este conjunto de depoimentos não deveria ser considerado como objeto de análise pelos parlamentares, **é de se destacar que foi rejeitado o requerimento de desentranhamento destes documentos dos autos do processo de impeachment.** Observe-se:

De qualquer forma, gostaria de lembrar a V. Exas. que, mesmo desconsiderado como parte integrante da denúncia, o citado documento é de conhecimento público. Dito isto, não há como esta Presidência impedir a influência dele sobre a formação de juízo individual de cada Parlamentar desta Comissão e desta Casa. E sendo nós todos constitucionalmente livres em opiniões, palavras e votos, é da mesma forma impossível para esta Presidência impedir que os fatos neles contidos sejam enunciados nos discursos de V. Exas.

Como se vê, essa decisão é incompatível com o objeto da denúncia e macula definitivamente o hígido processamento de apuração de crime de responsabilidade. **Com efeito, se as informações contidas na colaboração premiada não podem ser levadas em consideração pelos membros integrantes da Comissão Especial, não há como se admitir a sua permanência nos autos** sob o fundamento de que, sendo um documento de caráter público, não seria possível impedir que os parlamentares tivessem o seu convencimento influenciado por ele no que diz respeito à aceitação da denúncia por crime de responsabilidade – que, repise-se, não possui qualquer relação com as matérias tratadas naquele conjunto de depoimentos.

É óbvio que a juntada de documentos estranhos ao objeto inicial afeta – como já o fez – o juízo a que os parlamentares podem formular na



condução dos trabalhos da Comissão Especial. Nenhuma justificativa plausível é capaz de afastar essa ilegalidade.

Novamente, invocamos o parecer de Thomas Bustamante²⁴:

De todo modo, qualquer juntada de documento ou qualquer elemento de prova que modifique o contexto probatório vigente ao tempo do início da contagem do prazo de defesa da Denunciada deve supor, obviamente, a reabertura do prazo de defesa da Presidente e também uma nova oportunidade para juntar documentos destinados a provar a irrelevância, inveracidade ou inautenticidade dos documentos juntados a posteriori pela acusação.

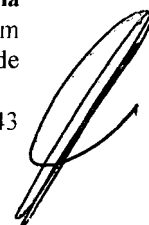
Não há nenhuma razão de boa fé que se pode imaginar para a juntada de novos documentos, mormente se esses documentos se referirem a fatos estranhos ao objeto da Denúncia tal como ela foi recebida pelo Presidente da Câmara. A única razão que se pode imaginar para a Comissão Especial fazer referência ou menção a fatos estranhos à Denúncia recebida ou permitir a juntada de tais documentos é a de **influir no juízo de mérito** dos integrantes do Plenário que analisarão a Denúncia, trazendo por vias oblíquas elementos de valoração não submetidos ao Contraditório e ao Devido Processo Legal. (grifos no original)

Por mais essa razão, portanto, fica patente a demonstração dos arbítrios e irregularidades ocorridos no âmbito da Câmara dos Deputados que contaminaram o procedimento que lá se desdobra para apuração de eventual responsabilidade da Presidenta da República.

VII.3 – Da ilegalidade decorrente do pronunciamento dos subscritores da denúncia, perante a Comissão Especial, sobre conteúdos estranhos ao processo

Cumprido destacar, outrossim, o fato de que, a despeito da inexistência de previsão legal ou mesmo no regramento estabelecido no anterior processo de impeachment do ex-Presidente Fernando Collor, o qual

²⁴ BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **O Processo de Impeachment e as Esferas de Autorização pela Câmara dos Deputados. Limites e Possibilidades de Controle Judicial**. Disponível online em <http://emporiododireito.com.br/parecer-juridico-por-thomas-da-rosa-de-bustamante/>. Acesso em: 12 abril de 2014.



serviu de parâmetro decisório para o regramento estabelecido por esse Supremo Tribunal Federal na decisão proferida na ADPF nº 378, foi realizada uma etapa destinada ao “esclarecimento da denúncia” parcialmente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, na qual foram convocados os subscritores da denúncia para prestarem esclarecimentos adicionais sobre o seu pleito original, o que também maculou os princípios constitucionais do devido legal, do contraditório e da ampla defesa.

Tal mácula ocorreu por que, conforme anunciado previamente pelo Presidente da Comissão Especial, os subscritores da denúncia iriam se manifestar sobre o conteúdo **integral** da denúncia por eles originalmente apresentada – e, pior, acabaram indo além –, apesar do recebimento parcial efetuado por decisão do Presidente da Câmara.

Vale dizer, portanto, que, embora o objeto do procedimento de impeachment, como já reiteradamente salientado, tenha sido rigorosamente delimitado, **o Presidente da Comissão Especial permitiu que os declarantes se manifestassem acerca de todo o conteúdo da denúncia que apresentaram inicialmente e, ainda, sobre fatos e circunstâncias totalmente alheios à própria inicial acusatória.**

E, conforme se pode ver das notas taquigráficas dessa sessão (anexo), **os denunciantes efetivamente discorreram sobre diversos fatos alheios àqueles que ensejaram a denúncia efetivamente recebida pelo Presidente da Câmara, como, por exemplo, fatos anteriores ao ano de 2015:** trataram das denominadas “pedaladas fiscais” durante o ano de 2014, de empréstimos realizados pelo BNDES para obras em outros países **e de muitos outros fatos inteiramente estranhos às denúncias que se encontram em apuração** no procedimento de apuração de crime de responsabilidade.

Por outro lado, não houve qualquer esclarecimento a respeito de quais os fatos sobre os quais a Presidenta da República é denunciada – incluindo a possibilidade de a denúncia por crime de responsabilidade versar sobre fatos anteriores ao presente mandato e anteriores, inclusive, a sua eleição como Presidenta da República –, ficando notavelmente cerceado o exercício do direito de defesa.

É evidente, portanto, que a realização desse procedimento, além de desprovida de respaldo legal, por desbordar dos limites da denúncia nos moldes em que foi recebida, acabou por macular a formação da vontade decisória dos parlamentares, sejam membros da Comissão ou do próprio Plenário da Câmara dos Deputados, atingindo diretamente o direito de defesa da Presidenta da República.

VII.4 – Da ilegalidade assumida pelo parecer da Comissão Especial ao formular imputações e considerações desconectadas da denúncia

É de se observar que a indicação, no parecer da Comissão Especial, de diversas imputações e considerações de cunho persuasivo, desconectadas do teor da denúncia, acaba por eivar o processo de impeachment de outra flagrante nulidade, diante da **ampliação do espectro das imputações das quais foi a ora impetrante intimada para se defender.**

Sem que se desconheça as particularidades do processo que se impugna por meio do presente *writ*, como já diversas vezes evidenciado, pode-se traçar um paralelo com qualquer outro processo que se concretize como efetivo *due process of law*, a fim de delimitar com exatidão os termos em que se deve pautar a fase levada a cabo pela Câmara dos Deputados.

Nesse ponto reside talvez a maior das máculas observadas no

processo que tramitou na Comissão Especial e resultou no parecer contra o qual ora se insurge. **Afinal, embora o parecer aprovado pela Comissão, a princípio, informe que só irá analisar o objeto das denúncias, tal como formuladas pelos cidadãos, são feitas inúmeras menções a fatos que não têm nenhuma relação com o mencionado objeto. Confira-se, como exemplo, a seguinte passagem:**

Embora não tenha utilizado, como fundamento jurídico para a formulação deste Parecer, as acusações de improbidade direcionadas contra a Denunciada, **não podemos desconsiderar a perplexidade da população com as constantes revelações das investigações da Operação Lava Jato sobre o maior esquema de corrupção de que se tem notícia neste país e que atinge principal e diretamente a maior empresa brasileira, a Petrobras (grifou-se):**

Ressalte-se que o Relator, inobstante afirme que não irá valorar esses fatos, **induz os parlamentares a considerarem a Operação Lava-Jato para formação de seu convencimento**, como se o processo de impedimento da Presidenta da República pudesse ser considerado uma resposta adequada aos fatos investigados na mencionada operação.

Contudo, é imperioso destacar que a Senhora Presidenta da República, ora impetrante, não tem contra si nenhum vestígio ou o menor indício de participação nos malfeitos apurados na Operação Lava-Jato. É de conhecimento público que a Presidenta da República não é investigada, indiciada, muito menos denunciada neste ou em qualquer outro processo ou investigação criminal.

É de todo inócuo, e em verdade contraditório, afirmar que fatos não constantes da denúncia não serão considerados, se, **para que se produza uma conclusão, são evocados justamente esses argumentos que não deveriam ser utilizados.** **Tal conduta denota o mero juízo de insatisfação**

política que tem norteado o processo de impeachment que está em curso.

Parte-se, assim, de **premissa inconstitucional, ilegal e juridicamente equivocada** para afirmar que bastaria uma *mera plausibilidade* de eventual ocorrência de ilícitos para a Câmara dos Deputados autorizar a abertura do processo de impeachment para chegar-se, em seguida, à absurda conclusão de que uma Presidenta da República pode ser afastada do seu cargo **sem provas minimamente consistentes** de que tenha cometido qualquer crime de responsabilidade.

VII.5 – Da ilegalidade em razão da negativa de efetiva participação dos defensores da Presidenta da República

Por outro lado, faz-se necessário demonstrar que, além das nulidades já apontadas, outras nulidades também foram verificadas, diante da **negação de efetiva participação dos defensores da impetrante em relevantes oportunidades**, de modo a vulnerar o devido processo legal e a sua garantia de ampla defesa.

Nessa linha, deve-se partir da premissa de que, iniciado o processo de impeachment, com o recebimento total ou parcial da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, mesmo na fase inicial desenvolvida pela citada Casa Legislativa, a Presidenta da República, diretamente ou por meio de seu representante legal, deve ser intimada ou juridicamente cientificada para que possa acompanhar ou, querendo, se fazer presente, em todos os atos do procedimento.

Desse modo, parece evidente que, uma vez tendo sido designada, embora em desacordo das regras processuais em vigor, a oitiva dos denunciantes para prestar esclarecimentos sobre a denúncia originalmente

apresentada, **deveria ter sido a ora impetrante regularmente intimada para que pudesse, em bons termos, comparecer, diretamente ou por seu representante legal, a essa sessão específica.** Nessa oportunidade, deveria ter-lhe sido viabilizada, como desdobramento natural do direito de defesa, a faculdade de formular perguntas ou mesmo de apresentar quesitos destinados à elucidação dos fatos denunciados, como seria o propósito deste ato processual.

Ressalte-se, por relevante, que **este foi o entendimento adotado por essa Suprema Corte no julgamento da já muitas vezes citada ADPF nº 378.** De fato, parece resultar claramente dessa decisão que **a defesa tem o direito de estar presente em quaisquer atos em que se busque a elucidação do apurado nesta particular espécie de processo, podendo, inclusive, manifestar-se após a acusação.**

Nesse mesmo sentido, destaque-se que houve **expressa recusa da Comissão Especial em conferir novo prazo à defesa para que esta se manifestasse após os “esclarecimentos” realizados pelos denunciantes.** Ou seja: mesmo tendo sido incorporados novos aspectos à denúncia ofertada, não se conferiu a devida oportunidade adicional para que a defesa da impetrante pudesse analisar o que foi dito pelos denunciantes, mesmo naquilo que foi relatado à parte da denúncia recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Dito de outra forma, diante do caráter de **inovação dos esclarecimentos fáticos agregados à denúncia,** deveria ter sido dado à defesa prazo para que pudesse, em bons termos, firmar a sua manifestação. **Isso porque, nos termos do que restou reconhecido por esse Supremo Tribunal ao apreciar a ADPF nº 378, a defesa sempre deve ser manifestar após a acusação.** Portanto, tendo-se em vista que os esclarecimentos da denúncia constituem elementos da acusação, torna-se essencial a manifestação da defesa

após a sua realização.

Ofendeu-se, com isso, o princípio do devido processo legal, o contraditório e a possibilidade de oferta de uma defesa que, com segurança e certeza, pudesse propiciar a adequada apreciação do que se tem debatido nesses atos. Consigne-se que as garantias da ampla defesa e do contraditório não se restringem ao direito de produzir provas e acrescentá-las aos autos; também incluem a necessidade de avaliar o momento de sua produção, o direito de que sejam feitas em contraditório e de que todos possam se manifestar a seu respeito e, ainda, que sejam objeto de avaliação no bojo de todos os outros elementos probatórios.

Nesses termos, não se poderia permitida a inclusão, o debate e a permanência de diálogos e documentos sobre assuntos alheios à denúncia, sem que, ao menos, fossem viabilizadas as condições à impetrada de participar, não apenas da produção, mas também da refutação às mesmas.

Acrescente-se que a falta de intimação e a impossibilidade de acompanhamento de atos processuais pela defesa da Presidenta da República atingiram frontalmente o denominado princípio da “paridade de armas”, decorrência natural e necessária da aplicação do princípio constitucional da isonomia no âmbito do direito processual penal, subsidiariamente aplicado aos processos de impeachment e **expressamente reconhecido como devido ao presente processo pelo próprio parecer apresentado na Comissão Especial, como já anotado.** Como se vê, o respeito à garantia foi reconhecido, porém, lamentavelmente não foi respeitado, revelando contradição interna do próprio parecer.

De acordo com o aludido preceito da paridade de armas, todas as partes de um processo devem ser tratadas de igual maneira e possuir **iguais**



direitos processuais. A paridade de armas implica a igual distribuição aos envolvidos que defendam interesses contrapostos, durante o processo penal – desde sua fase pré-judicial até a executiva –, de oportunidades para apresentação de argumentos orais ou escritos e de provas com vistas a fazer prevalecer suas respectivas teses perante a autoridade competente.

Ademais, por decorrer, como salientado, do próprio princípio constitucional da isonomia, reconhece-se que a aplicação deste preceito independe de situações previamente estabelecidas em lei. Sua aplicação deve se dar em todos os casos concretos em que deva ocorrer o necessário balanceamento dos atos processuais, de forma que não se obste, em qualquer medida, a sua aplicação.

Não há como negar, portanto, o prejuízo ao exercício do direito de defesa da impetrante no processo de apuração de crime de responsabilidade. As violações perpetradas aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), bem como ao princípio da “paridade de armas”, decorrência direta do princípio da isonomia (art. 5º, da Carta Republicana), são de todo evidentes.

Outrossim, é importante registrar que, durante o transcurso da sessão em que foi apresentado o relatório da Comissão Especial, o representante legal da ora impetrante para acompanhar aquele ato, **Dr. Fernando Luiz Albuquerque Faria, Advogado-Geral da União Substituto, designado especialmente para acompanhar a sessão, foi impedido de fazer uso da palavra para apresentar questionamentos**, o que claramente violou a lei e gerou ofensa ao devido processo legal e ao direito de defesa, conforme documento anexo.

Confira-se, assim, o que preconiza a Lei nº 8.906, de 4 de julho de



1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil:

Art. 7º São direitos do advogado:

(...)

XI – reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer juízo, tribunal ou autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento;

XII - **falar**, sentado ou em pé, em juízo, tribunal ou órgão de deliberação coletiva da Administração Pública **ou do Poder Legislativo** (grifou-se);

Não há qualquer exceção legal ou justificativa plausível que possa dar guarida à injustificável negativa de voz ao defensor constituído pela impetrante, em sessão na qual estavam sendo discutidos, perante autoridades federais, situação de seu interesse. Grassa, assim, mais uma das diversas nulidades ocorridas no processo de impeachment, que demandam urgente sanatória judicial a fim de que mantenha respeitada a Constituição da República e as leis.

VIII – DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR. DA NECESSIDADE DE APRECIÇÃO PLENÁRIA DO PEDIDO

A hipótese dos autos contempla os requisitos indispensáveis à concessão da medida liminar.

O *fumus boni juris* resulta da própria demonstração de mérito, em todos os seus aspectos indicativa da plausibilidade jurídica do pedido e da verossimilhança das alegações, diante do evidente afastamento do escopo mínimo de garantias que devem ser observadas.

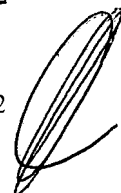
Por outro lado, no tocante ao *periculum in mora*, existe evidente risco de **dano imediato aos direitos da acusada, ao interesse público e, em última instância, à própria democracia brasileira, pois as arbitrariedades**

cometidas no âmbito da Comissão Especial podem conduzir ao mais gravoso ato que poderia ocorrer a uma República Presidencialista, que é o eventual afastamento de seu Presidente.

Assim, o perigo na demora, no caso, é amplamente justificado pela celeridade que a lei empresta à análise do processo de denúncia por crime de responsabilidade. Afinal, aprovado o parecer da Comissão Especial no dia 11 de abril de 2016, conforme o procedimento previsto na Lei nº 1.079, de 1950, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 20, ele foi lido na sessão seguinte, no dia 12 de abril de 2016, e, em quarenta e oito horas após a publicação, o processo de impeachment será incluído, *“em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única”*.

Portanto, a deliberação final acerca da admissibilidade do processo de denúncia por crime de responsabilidade ocorre de maneira assaz célere e, caso não apreciado, poderá não haver forma de sanar as ilegalidades cometidas no procedimento que culminou com a aprovação do parecer pela Comissão Especial em questão. **Após a deliberação pelo Plenário da Câmara dos Deputados do parecer repleto de irregularidades comprovadas no presente, o direito da impetrante dificilmente será restabelecido por eventuais medidas judiciais que possam surgir posteriormente.**

Não se pode admitir, assim, em nenhuma hipótese, que atos marcados por um sem número de ilegalidades produzam seus resultados sem qualquer impugnação, em especial diante das gravosas e nefastas consequências que podem deles decorrer e que são de impossível refazimento e podem inclusive conduzir o país a dramática situação de convulsão social, caso se afaste a mais alta mandatária da República, ao arrepio do sufrágio popular em processo inábil a produzir essa gravosa consequência.



A garantia da estabilidade das regras constitucionais do devido processo legal e das próprias relações sociais repousam, assim, nas mãos desse Supremo Tribunal, único possuidor do poder de impedir a concretização do arbítrio e a reafirmação do Direito em face das irregularidades praticadas no âmbito da Câmara dos Deputados.

Assim, é imperioso que seja liminarmente deferida pelo Ministro Relator a ordem da suspensão dos trabalhos da Câmara dos Deputados relacionados à DCR n. 1, de 2015, até que os pedidos finais possam ser devidamente apreciados pelo Plenário desse Supremo Tribunal, impedindo-se, dessa maneira, que tenha prosseguimento processo atentatório às garantias constitucionais aqui indicadas e ao próprio Estado Democrático de Direito.

IX – DOS PEDIDOS

Do exposto, requer a impetrante a **urgente** concessão de **liminar inaudita altera parte**, a fim de **que o Presidente da Câmara dos Deputados, a Mesa Diretora e qualquer de seus órgãos se abstenham de levar ao Plenário a deliberação referente à DCR nº 1, de 2015**, para que sejam eliminadas todas as lesões ao devido processo legal e ao direito de defesa ocorridas no procedimento prévio da Comissão Especial, ao menos até que seja apreciado o pedido pelo Plenário desse E. Supremo Tribunal Federal.

Em julgamento final, requer seja definitivamente concedida a ordem, para que seja **decretada a nulidade de todos os atos do processo de Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 01 de 2015 praticados a partir da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que determinou a juntada da colaboração premiada do Senador Delcídio do Amaral.**

Caso o pedido principal não seja aceito, requer:

a) seja **declarada a nulidade do parecer** elaborado pelo Relator Deputado Jovair Arantes aprovado pela Comissão Especial, considerando a gravidade das ilegalidades cometidas em sua elaboração e nos trabalhos da mencionada comissão, **bem como de sua subsequente leitura em Plenário;**

b) seja determinada a **elaboração de novo parecer** a ser apreciado pela Comissão Especial, afirmando-se juridicamente, para todos os fins de direito e para que não parem quaisquer dúvidas sobre o objeto deste processo de impeachment que este se limita, exclusivamente, à apreciação dos supostos crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Sr. Presidente da Câmara;

c) haja o devido **desentranhamento dos autos da DCR nº 1/2015 de todos os documentos relativos a colaborações premiadas de qualquer pessoa**, bem como de qualquer documento que seja estranho às matérias recebidas pelo Sr. Presidente da Câmara dos Deputados;

d) seja decretada a **nulidade da realização da sessão de oitiva dos denunciantes** em 30 de março de 2016, com o desentranhamento dos autos da DCR nº 1/2015 de tudo o que diga respeito à sua indevida realização; e

e) caso seja mantida como válida a sessão em que foram ouvidos os denunciantes para o esclarecimento dos fatos pertinentes à sua denúncia, seja **reaberto o prazo de 10 (dez) sessões para que se possa fazer a apresentação da defesa** da Sra. Presidenta da República.

Por fim, requer a determinação de que a Comissão Especial, a Mesa da Câmara dos Deputados e o seu Presidente se abstenham de praticar quaisquer outros atos que violem os limites objetivos da decisão que admitiu a Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 01 de 2015 ou que importem qualquer vulneração ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

São os termos em que pede deferimento.

Brasília, 1^ª de abril de 2016.



JOSE EDUARDO CARDOZO
Advogado-Geral da União