

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. IMPEACHMENT. EXIGÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA. LEI 1.079/1950. FILTRAGEM CONSTITUCIONAL. DEVIDO PROCESSO LEGAL. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS REGIMENTOS INTERNOS DAS CASAS DO CONGRESSO. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. DEFESA PRÉVIA AO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA. FORMAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO NO SENADO FEDERAL. INSTAURAÇÃO DO PROCESSO NO SENADO. AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

1. O *impeachment* integra, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei 1.079/1950, o rol de procedimentos presentes no Estado Democrático de Direito, configurando-se em processo de índole dúplice, de natureza jurídico-política para o fim de examinar a imputação e definir a ocorrência ou não de crime de responsabilidade por parte de Presidente da República, devendo o Supremo Tribunal Federal assegurar a realização plena do procedimento nos estritos termos da lei e da Constituição.

2. O conteúdo do juízo exclusivamente político no procedimento de *impeachment* é imune à intervenção do Poder Judiciário, não sendo passível de ser reformado, sindicado ou tisonado pelo Supremo Tribunal Federal, que não deve adentrar no mérito da deliberação parlamentar.

3. Restringe-se a atuação judicial, na hipótese, à garantia do devido

ADPF 378 MC / DF

processo legal. A forma do procedimento de *impeachment* deve observância aos direitos e garantias do acusado, especialmente aos princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos pela Constituição da República e pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

4. Sendo a lei existente sobre a matéria anterior à Constituição de 1988, e não tendo havido pelo Parlamento edição de lei específica para o respectivo regramento, em termos procedimentais e formais pode o Poder Judiciário à luz de filtragem constitucional examinar a legislação pretérita iluminada por preceitos fundamentais previstos no Texto Constitucional e na Convenção Americana de Direitos Humanos, em sede de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, a teor do inciso I, do parágrafo único, do artigo 1º. da Lei 9.882/1999.

5. A atuação judicial pode, assim, adequar, em tais limites e naqueles definidos pelos pedidos na presente ADPF, o procedimento quando necessário à observância de regras e preceitos constitucionais.

6. Deve-se adotar, na espécie, a técnica da “interpretação conforme” ao artigo 38 da Lei 1.079/50, de maneira a consignar que a única interpretação passível de guarida pela ordem constitucional contemporânea se resume na seguinte assertiva: os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal somente possuem aplicação no rito do *impeachment* naquilo que dizem respeito à auto-organização interna dos referidos órgãos legislativos, mas não para a autorização, processamento e julgamento do *impeachment*.

7. Não há violação à reserva de lei exigida pelo art. 85 da Constituição de 1988 na aplicação de regras dos regimentos internos das Casas Legislativas, desde que não sirvam para regulamentar a autorização, processamento e julgamento do *impeachment*.

ADPF 378 MC / DF

8. Considerando que o recebimento operado pelo Presidente da Câmara dos Deputados configura juízo sumário da admissibilidade da denúncia para fins de deliberação colegiada, não há obrigatoriedade de defesa prévia a essa decisão. Não se reconhece que a exigência de defesa prévia ao recebimento da denúncia constitua derivação necessária da cláusula do devido processo legal. Reconhecido o direito de manifestação anterior à aprovação do primeiro parecer proferido pela Comissão Especial, há contraditório prévio à admissibilidade conclusiva, o que é suficiente para garantir o devido processo legal.

9. As causas de impedimento, suspeição e outras limitações impostas aos magistrados, próprias do processo jurisdicional, que visam à garantia de um juízo dotado da mais absoluta imparcialidade, não se compatibilizam com o processo jurídico-político do *impeachment*.

10. No que diz respeito à formação e à composição da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, uma autêntica filtragem constitucional da Lei 1.079/50 exige a equiparação normativa dos blocos parlamentares aos partidos políticos, tanto quanto for possível, nas circunstâncias passíveis de legítimo alvedrio por parte do Legislativo. Não cabe ao Poder Judiciário tolher uma opção feita pela Câmara dos Deputados no exercício de uma liberdade política que lhe é conferida pela ordem constitucional, conforme art. 58, §1º, da Constituição da República de 1988.

11. Tendo em vista o disposto no art. 58 da Constituição da República de 1988 não há ofensa direta à normatividade constitucional quando as instâncias competentes da referida casa legislativa deliberaram em favor do modelo de votação fechada para a eleição da Comissão Especial.

12. O direito ao contraditório e à ampla defesa implica: (i) dar interpretação conforme ao art. 20, §2º da Lei 1.079/50 a fim de firmar o

ADPF 378 MC / DF

entendimento de que antes da discussão em plenário seja lida a manifestação do Presidente da República sobre o parecer preliminar elaborado pela Comissão Especial; (ii) declarar a recepção do art. 22, *caput* da Lei 1.079/50 para que, no caso de o plenário decidir que a denúncia deve ser objeto de deliberação, o Presidente da República deverá ser notificado para contestar a denúncia, indicando meios de prova; (iii) dar interpretação conforme ao art. 22, §3º a fim de firmar o entendimento de que a oportunidade de contradizer o parecer final da Comissão Especial configura meio inerente ao contraditório.

13. A indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida de responsabilização do Presidente da República nas hipóteses prévia e taxativamente estabelecidas.

14. Em relação ao art. 23, §1º, da Lei 1.079/50, deve-se dar interpretação conforme a Constituição vigente para inferir que à expressão “decretada a acusação”, constante no art. 59, I, da Constituição de 1946, deve ser dirigida uma interpretação evolutiva, à luz do art. 51, I, da Constituição da República de 1988. Portanto, deve-se fixar interpretação constitucional possível ao §1º do art. 23 da lei em comento, isto é, o efeito lógico da procedência da denúncia na Câmara dos Deputados é a autorização para processar o Presidente da República por crime de responsabilidade. Dessa forma, declara-se a não recepção dos artigos 23, §5º; 80, *caput*, *ab initio*; e 81 da Lei 1.079/50.

15. À luz do disposto no art. 58 da Constituição da República, bem como do art. 24, *caput*, da Lei 1.079/50, inexistente competência do Senado para rejeitar a autorização expedida pela Câmara dos Deputados. O comando constitucional é claro ao indicar, no art. 86, que “admitida a acusação contra do Presidente da República, será ele submetido a julgamento”, não havendo faculdade da Mesa do Senado pois, quando recebe a autorização, **deve** ela instaurar o processo.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) com pedido de medida liminar. Impende, ao início, deduzir um sumário dos inúmeros pedidos formulados.

Em resumo, a pretensão objetiva que esta Corte reconheça a não recepção de diversos dispositivos da Lei nº 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o seu processo de julgamento, bem como reconheça a recepção de outras regras da referida lei, e ainda proceda à interpretação conforme à Constituição de preceitos também ali contidos, além de suprir lacunas na regulamentação respectiva.

Para tanto, o requerente elaborou 11 (onze) sub-tópicos. Preliminarmente, aduz o Requerente sua legitimidade e o cabimento da medida.

No mérito, pugna por uma filtragem constitucional da Lei 1.079.

Sustenta, em síntese: a necessidade de defesa prévia em todas as fases do processo; o afastamento da aplicação do regimento interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no rito delimitado pela Lei; o reconhecimento de que a defesa deva participar por último de todas as fases instrutórias; a incompatibilidade com a atual Constituição da previsão que permite à Câmara funcionar como tribunal de acusação; o reconhecimento de que o afastamento do Presidente só ocorre após a instauração do processo pelo Senado Federal; e que, durante o julgamento, os Senadores não poderiam exercer, simultaneamente, a função acusatória e a julgadora.

Declina, por fim, as razões para o deferimento de liminar.

Foram solicitadas informações à Presidência da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, bem como à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República.

O Partido requerente apresentou pedidos em medidas cautelares

ADPF 378 MC / DF

incidentais, especialmente sobre a forma de votação aberta na formação e composição da Comissão Especial.

Concedi, com eficácia até a sessão plenária de 16 de dezembro corrente, o pedido liminar requerido e solicitei novas informações.

A Câmara dos Deputados prestou informações; assim também o Senado Federal.

Foram admitidos *amici curiae*.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se; a Presidência da República prestou informações, e a Procuradoria-Geral da República ofertou parecer.

Eis a síntese do relatório que, agora, para fins de integral informação segue pormenorizado na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) com pedido de medida liminar, objetivando:

a) reconheça a não recepção dos §§ 1º e 5º do art. 23, do art. 38, do art. 80, e do art. 81, da Lei 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o seu processo de julgamento;

b) reconheça a recepção dos §§ 1º, 2º e do *caput* do art. 20, do art. 21, do art. 22, *caput* e §§ 1º a 4º, da Lei 1.079/50;

c) proceda à interpretação conforme à Constituição do art. 16, do art. 18, do art. 19, do art. 20, do art. 22, *caput* e §§ 1º e 2º, do art. 24, *caput* e parágrafo único, do art. 25, do art. 27, do art. 28, *caput* e parágrafo único, do art. 29, da Lei 1.079/50;

d) supra lacuna na regulamentação do disposto no art. 52, I, e 86, § 1º, II, da Constituição da República, determinando a aplicação analógica do disposto nos arts. 44 a 49, da Lei 1.079/50.

Preliminarmente, aduz o Requerente sua legitimidade e o cabimento da medida à luz do postulado da segurança jurídica, especialmente a fim

ADPF 378 MC / DF

de se evitar a judicialização de cada fase de eventual processo de impeachment.

Em sua visão, não obstante as dúvidas que pairam sobre o rito a ser observado, não houve, desde a última decisão sobre o processo de impedimento de Presidente da República, deliberação para adequar a Lei 1.079/50 à Constituição.

O cabimento da medida poderia ser sintetizado nos seguintes termos:

a) teriam sido violados os seguintes preceitos fundamentais:

a1) princípio da separação de poderes (arts. 2º e 60 § 4º, III, CRFB);

a2) princípio democrático (arts. 1º, *caput*, e parágrafo único, e 60, § 4º, II, CRFB);

a3) princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB);

a4) princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CRFB);

a5) o instituto constitucional do impeachment (art. 86, CRFB);

a6) o princípio do juiz natural (art. 5º, LIII, CRFB);

b) trata-se de lei anterior à Constituição da República, amoldando-se ao disposto no art. 1º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.882/1999;

c) não haveria outro instrumento, no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, apto a sindicat o equacionamento da questão constitucional posta, atendido, no caso, o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999);

d) não se aplica ao caso o parâmetro de autocontenção de insindicabilidade de questões políticas, nem tampouco se trata de questão *interna corporis*.

Ainda em caráter antecedente aos argumentos de mérito, fixam-se

ADPF 378 MC / DF

como premissas teóricas e dogmáticas da ADPF ajuizada:

a) a distinção entre o processo do impeachment no sistema de governo presidencialista e a moção de desconfiança no sistema parlamentarista;

b) a necessidade de se proceder à “filtragem constitucional” da Lei 1.079/50, objeto de controle, em razão da diferente sistemática para o processo de impeachment adotada pela Constituição frente aos textos constitucionais anteriores; bem como, por fim,

c) a necessidade de se proceder à releitura da Lei à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que afirma a necessidade de se aplicar ao processo de impeachment as garantias típicas do Processo Penal e do Processo Administrativo Sancionador.

No mérito, o Requerente alega em defesa de sua pretensão que:

a) o direito à defesa prévia em todas as fases do processo de impeachment deve ser assegurado, sob pena de violação às garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, inclusive quanto ao recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, aplicando-se por analogia o art. 4º da Lei nº 8.038/1990;

b) seria impossível a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, diante da não recepção integral do art. 38, da Lei 1.079/50 em face do art. 85, CRFB;

c) os arts. 18, 22, § 1º, 27, 28 e 29 da Lei 1.079/50 devem ser lidos à luz dos princípios da ampla defesa e do contraditório, de modo que toda a atividade probatória seja desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e posteriormente pela defesa, bem como que, em cada fase, a ouvida do acusado seja o último ato da instrução;

ADPF 378 MC / DF

d) os arts. 80 e 81 da Lei 1.079/50 seriam incompatíveis com os arts. 51, I, 52, I, 86, § 1º, II, CRFB; do mesmo modo o art. 24 da Lei 1.079/50 deveria receber interpretação conforme à Constituição, de modo que se aplicasse por analogia, em relação ao juízo de admissibilidade do pedido de impeachment pelo Senado, o disposto nos arts. 44 a 46 e 48 a 49 da Lei 1.079/50;

e) o art. 23, §1º, da Lei 1.079/50, não foi recepcionado à luz do art. 86, § 1º, II, CRFB;

f) no processo de impeachment, à luz da imparcialidade como corolário do devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB), deve-se garantir que os Senadores da República se apartem da função acusatória.

Declina, por fim, as razões para o deferimento de liminar, reafirmando, quanto à plausibilidade do direito, os argumentos antes sintetizados. Quanto ao periculum in mora, o Requerente alega o fato de o Presidente da Câmara dos Deputados ter recebido, em 02.12.2015, pedido de impeachment contra a Presidente da República.

Em sede de pedido cautelar, requer o seguinte:

“a) seja realizada interpretação conforme à Constituição do art. 19 da Lei n. 1.079/50, para se fixar, com efeito *ex tunc* – abrangendo os processos em andamento –, a interpretação segundo a qual o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de audiência prévia do acusado, no prazo de quinze dias;

b) seja declarada a ilegitimidade constitucional (não recepção) das expressões “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado federal”, constantes do art. 38 da Lei 1.079/50;

ADPF 378 MC / DF

c) seja declarada a recepção dos artigos 19, 20, 21, 22 e 23, *caput*, da Lei 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais;

d) seja realizada interpretação conforme a Constituição do art. 19 da Lei 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos;

e) seja realizada interpretação conforme dos artigos 18, § 1º, 22, 27, 28 e 29 da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual toda a atividade probatória deve ser desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e por último pela defesa;

f) seja realizada interpretação conforme do § 1º do art. 22 e dos artigos 28 e 29, todos da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase processual – perante a Câmara Federal e perante o Senado Federal –, a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução;

g) seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei 1.079 para se fixar a interpretação segundo a qual o processo de impeachment, autorizado pela Câmara, pode ou não ser instaurado no Senado, cabendo a decisão de instaurá-lo ou não à respectiva Mesa, aplicando-se analogicamente o disposto no artigo 44 da própria Lei 1.079/50, não sendo tal decisão passível de recurso;

h) seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei 1.079/50 para se fixar a interpretação segundo a qual a decisão da mesa do Senado pela instauração do processo deve ser submetida ao Plenário da Casa, aplicando-se, por analogia, os artigos 45, 46, 48 e 49 da própria Lei 1.079/50, exigindo-se, para se confirmar a instauração do

ADPF 378 MC / DF

processo, a decisão de 2/3 dos senadores;

i) seja declarada a ilegitimidade constitucional – não recepção – dos §§ 1º e 5º do art. 23, e dos artigos 80 e 81 da Lei 1.079/50;

j) seja realizada interpretação conforme dos artigos 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual os Senadores só devem realizar diligências ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória;

k) seja realizada interpretação conforme do art. 19 da Lei 1.079/50, com efeitos *ex tunc* – alcançando processos em andamento –, para fixar a interpretação segundo a qual o Presidente da Câmara dos Deputados apenas pode praticar o ato de recebimento da acusação contra a Presidente da República se não incidir em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição, esta última objetivamente aferível pela presença de conflito concreto de interesses.”

Postula, ao final, o deferimento da liminar e o julgamento definitivo de procedência da ADPF.

Em 03.12.2015 foram solicitadas informações à Presidência da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, bem como à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República, no prazo comum de 05 (cinco) dias, nos termos do art. 5º, §2º, da Lei 9.882/1999 (eDOC 14). Tal prazo expirou em 11/12/2015, sendo que a primeira sessão ordinária subsequente do Tribunal Pleno desta Corte dar-se-á em 16/12/2015.

Em 08.12.2015, o Partido requerente apresentou pedido de medida cautelar incidental (eDOC 31) para que se anule a decisão de recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados contra a

ADPF 378 MC / DF

Presidente da República e que, assim, outra decisão seja proferida por ele com a devida observância do direito de defesa prévia da Presidente da República.

Ainda em 08.12.2015, foi apresentado pelo requerente segundo pedido de medida cautelar incidental (eDOC 35) para que, no momento de formação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a eleição de seus membros observe a regra de indicação pelos partidos, por meio das lideranças partidárias, através de voto aberto e que a composição da Comissão Especial se dê segundo a representação proporcional dos partidos, e não dos blocos partidários.

Tendo em vista a urgência do feito e a relevância respectiva para que esta Corte chancela a segurança jurídica constitucional ao procedimento, pedi dia para julgamento na sessão ordinária do Tribunal Pleno desta Corte em 16.12.2015 (art. 172 RISTF) das demais medidas cautelares requeridas (eDOC 37).

Em relação ao pedido cautelar incidental que requereu a suspensão da formação da Comissão Especial em decorrência da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados de constituí-la por meio de votação secreta, ante a plausibilidade jurídica do pedido, bem como o perigo de dano pela demora, concedi em 08.12.2015, com eficácia apenas até 16 de dezembro corrente, o pedido liminar requerido e solicitei novas informações à Presidência da Câmara dos Deputados no prazo de 24 horas (eDOC 37).

Em 08.12.2015 também requeri à Secretaria que remetesse cópia do presente Relatório a todos os Ministros (art. 172 RISTF), sem prejuízo de seu posterior aditamento quando do recebimento tempestivo das informações requeridas em 03.12.2015 e em 08.12.2015.

Em 09.12.2015, em virtude da concessão do pedido liminar, a

ADPF 378 MC / DF

Presidência da Câmara dos Deputados prestou informações complementares e requereu a imediata revogação da liminar (eDOC 51), aduzindo que:

a) não consta, na fundamentação e nos pedidos formulados na presente ADPF, qualquer alusão às modalidades de votação (secreta ou ostensiva) na eleição dos membros da Comissão Especial, tampouco às espécies de candidatura (por indicação dos líderes ou avulsas), sustentando que os fatos apresentados pelo Autor, na peça incidental, não possuem suporte regimental, legal ou constitucional, vez que distorcidos e dissociados da realidade;

b) a comissão especial a ser formada para a análise de denúncia por crime de responsabilidade contra Presidente da República, por expressa determinação legal (Lei 1.079/50), deve ser eleita pelo Plenário da Câmara dos Deputados, sendo imprestáveis as disposições regimentais que tratam do preenchimento das vagas em comissões nas quais bastam as indicações dos líderes;

c) em virtude da omissão da Constituição Federal, da Lei 1.079/50 e do Capítulo VII do Livro VI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (que trata do processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República), as disposições regimentais adequadas a disciplinar a composição da referida comissão especial são as que tratam da eleição para a Mesa Diretora, previstas no Capítulo III do Título I do RICD, já que é a única outra comissão para os quais são eleitos os membros;

d) após aplicar a regra da proporcionalidade prevista no artigo 19 da Lei 1.079/50 e no artigo 23 do RICD, concluiu-se que a comissão especial teria 65 membros titulares e 65 membros suplentes;

e) em virtude da ausência de pacificação nas bancadas no tocante às

ADPF 378 MC / DF

indicações oficiais dos partidos, a Presidência da Câmara adiou a votação dos integrantes da comissão especial, estabelecendo as regras para que as candidaturas avulsas fossem registradas, tendo como parâmetro os artigos 7º, inciso I e 8º do RICD;

f) nesse sentido, os deputados que desejassem concorrer deveriam registrar chapas com pelo menos 33 integrantes (metade mais um da composição da comissão especial, respeitando-se a proporcionalidade das bancadas e o número de vagas destinadas a cada partido). Caso fossem registradas chapas incompletas, far-se-ia eleição suplementar para o preenchimento das vagas restantes;

g) formaram-se duas chapas: uma constituída com os candidatos indicados pelos líderes de partidos e de blocos parlamentares e outra integrada por candidatos avulsos;

h) em votação realizada em 8.12.2015, o Plenário da Câmara dos Deputados elegeu a chapa integrada por 39 candidatos avulsos, ficando pendente, portanto, de complementação por nova eleição, o que também ocorreria se fosse eleita a chapa oficial, visto que ela também não possuía o número total de 65 integrantes;

i) esclarece que se apenas os partidos fossem considerados para o cálculo, desprezando os blocos parlamentares, haveria uma única alteração: o Partido Republicano da Ordem Social – PROS perderia uma vaga e o Democratas – DEM ou o Partido Republicano Brasileiro – PRB (empatados em nº de deputados eleitos) seria beneficiado;

j) cita outras oportunidades nas quais foram considerados os blocos parlamentares, sustentando que sua desconsideração não afetaria a eleição da chapa avulsa porque o PROS, partido eventualmente prejudicado, não a integrou, estando, portanto, habilitado a participar da eleição complementar;

ADPF 378 MC / DF

k) no tocante à forma de votação, esclarece que a Emenda Constitucional nº 76/2013 não extinguiu a possibilidade de haver votação secreta nas eleições internas ocorridas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Afirma que referida emenda encerrou a votação secreta apenas e tão somente para os casos de cassação de mandatos e apreciação de vetos presidenciais;

l) defende a ocorrência do escrutínio secreto em virtude da possibilidade de eventual constrangimento por parte do eleitor, articulando com a previsão contida no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (arts. 12, §1º e 355, *caput*) e no Código Eleitoral (art. 16, I, alínea a);

m) por fim, afirma não haver qualquer dúvida quanto à constitucionalidade ou legalidade da votação ocorrida na sessão do dia 8.12.2015, sustentando a prevalência da norma de organização interna da Câmara.

Em 10.12.2015, a Câmara dos Deputados, em face da primeira intimação, prestou, no prazo regular, informações (eDOC 49), sustentando, em síntese:

a) o não cabimento da presente ADPF em virtude da ausência do requisito de subsidiariedade previsto no §1º do artigo 4º da Lei 9.882/99, asseverando que seria o mandado de segurança o meio processual eficaz para levar diretamente à apreciação do Supremo Tribunal Federal todas as questões relativas ao procedimento de instauração de processo de impeachment em desfavor da Presidente da República; Noutro ponto, afirma que a pretensão da parte autora em ver declarada, por via transversa, a inconstitucionalidade de norma pós-constitucional – o artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, impugnável apenas por meio de ação direta de inconstitucionalidade – traduz erro grosseiro e

ADPF 378 MC / DF

impede a aplicação do princípio da fungibilidade;

b) no mérito sustenta, inicialmente, ser incabível a aplicação analógica do artigo 4º da Lei 8.038/90, de modo a assegurar à Presidente da República o direito de manifestar-se previamente à decisão inicial do Presidente da Câmara dos Deputados relativa à admissibilidade da denúncia, em virtude de:

b1) ausência de lacuna normativa, na medida em que o artigo 218, §4º do RICD garante à Presidente da República a apresentação de defesa antes da emissão do parecer da Comissão Especial referida no §2º do artigo citado, bem como antes do recebimento da denúncia pelo Plenário da Câmara dos Deputados, sendo de mera deliberação o juízo monocrático do Presidente da Câmara dos Deputados;

b2) violação ao princípio da separação dos poderes, visto que o acolhimento da referida pretensão autoral importaria em atuação do STF como legislador positivo;

c) afirma não prosperar a alegação de que o RICD não poderia disciplinar o procedimento de impeachment, ante o disposto no parágrafo único do artigo 85 da CRFB, que estabelece caber à lei especial definir os crimes de responsabilidade e estabelecer as normas de processo e julgamento. Nesse sentido, sustenta que, do ponto de vista técnico-jurídico, o processo de impeachment se inicia no Senado Federal, após a análise de procedibilidade da denúncia pela Câmara dos Deputados, não havendo que se falar em reserva de lei especial para o estabelecimento das normas que regem o procedimento desenvolvido na Câmara dos Deputados.

d) defende, ainda, a incidência do RICD porque a própria Lei 1.079/50, em seu artigo 38, admite expressamente sua aplicação subsidiária e porque a exigência de lei especial não importa em proibição

ADPF 378 MC / DF

de remessa à disciplina normativa subsidiária da matéria pelo Regimento Interno;

e) assevera ser improcedente a alegação de ilegitimidade constitucional do preenchimento das vagas da Comissão Especial por representantes dos blocos parlamentares, sustentando que, apesar de o artigo 19 da Lei 1.079/50 referir-se tão somente a partidos, a Constituição de 1946, sob cuja égide foi editada a referida lei, não aludia aos blocos parlamentares como critério de constituição das comissões da Câmara dos Deputados, ao contrário do artigo 58, §1º da Constituição de 1988. Nestes termos, defende a aplicação do artigo 19 da Lei 1.079/50 em consonância com o princípio da proporcionalidade, nos termos do artigo 58, §1º, da CRFB;

f) sustenta que a alegação de grave ilegitimidade constitucional no tocante à adoção do procedimento fixado no artigo 218 do RICD, relativamente ao parecer preliminar da Comissão Especial para o recebimento da acusação, por diferir da previsão contida nos artigos 21 e 22 da Lei 7.079/50, também é improcedente. Afirma que a partir da atual Constituição não há mais instrução processual na Câmara dos Deputados e, por isso, os supracitados artigos 21 e 22 foram revogados pelos artigos 51, I, III e IV, 52, I e 86, *caput*, da Constituição de 1988. Nessa esteira, cita o MS 21.564, do STF;

g) ressalta a improcedência da alegação de que o Supremo Tribunal Federal não estaria vinculado a receber a denúncia por crime comum pelo fato de a Câmara dos Deputados ter autorizado a abertura de processo criminal. Afirma que, diferentemente da denúncia por crime comum em desfavor da Presidente da República, que demanda a análise técnica por juízes togados (art. 102, I, b, CRFB), em relação aos crimes de responsabilidade, sua natureza político-penal enseja a emissão de juízo quanto ao mérito da denúncia pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Dessa forma, defende a impossibilidade de revisão, pelo Senado Federal,

ADPF 378 MC / DF

da decisão do Plenário da Câmara dos Deputados no sentido do recebimento da denúncia por crime de responsabilidade;

h) no mesmo sentido, afirma carecer de fundamento a alegação de que caberia à Mesa do Senado a competência para instaurar, ou não, o processo de impeachment. Reitera que a denúncia será analisada pela Câmara dos Deputados, o que dispensa nova análise ou revisão pela Mesa do Senado Federal. Nesse ponto salienta que os artigos citados na petição inicial dizem respeito ao impeachment de autoridades (Ministro do Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República) cujo processo não tramita na Câmara dos Deputados, mas apenas no Senado;

i) por fim, no tocante ao pedido de interpretação conforme do artigo 19 da Lei 1.079/50, para fixar a interpretação segundo a qual o Presidente da Câmara dos Deputados somente pode praticar o ato de recebimento da acusação contra a Presidente da República se não incidir em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição, aponta que tal análise exigiria o exame de fatos e provas, inviável em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Assevera que “as hipóteses de impedimento de Deputados e Senadores previstas no art. 36 da Lei 1.079/50 não são passíveis de interpretação extensiva, tampouco se revela cabível a aplicação subsidiária de motivos de impedimento e suspeição do Código de Processo Penal.”(eDOC 49, p.16/17), e articula com a decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes no MS 33.921-DF, em que se discute o processo de impeachment da atual Presidente da República;

j) conclui a Câmara dos Deputados, pugnando i) pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental; ii) caso conhecida, pelo indeferimento da medida cautelar e; iii) pela improcedência dos pedidos formulados na presente ação.

Em 11.12.2015 o Senado Federal prestou informações (eDOC 70), sustentando:

ADPF 378 MC / DF

a) a improcedência do pedido quanto à não recepção, pela Constituição de 1988, do artigo 38 da Lei 7.079/50, no ponto que estabelece a aplicação subsidiária dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Afirma que os referidos regimentos contêm normas detalhadas sobre os procedimentos específicos de cada Casa, devendo ser utilizados como fontes normativas complementares;

b) defende a plausibilidade da interpretação conforme à Constituição para que o artigo 24 da Lei 1.079/50 permita à Mesa do Senado Federal, mediante aplicação analógica dos artigos 44 a 49 da referida norma, apreciar a autorização para a abertura de processo de impeachment. Assevera que eventual decisão da Câmara dos Deputados pela admissibilidade do processamento do impeachment em nada condiciona ou vincula o exame do recebimento ou não da denúncia popular pelo Senado Federal;

c) aponta a impossibilidade e falta de lógica da postulação de interpretação conforme à Constituição para que os Senadores só possam realizar diligências ou produzir provas de modo residual e complementar às partes (itens 97, “j” e 98, “o”, da petição inicial), afirmando que “apenas após a atuação do acusado é que seria possível verificar a existência de algum espaço residual ou a complementar e, nestes casos, uma atuação dos Senadores se daria após o acusado, chegando-se a um impasse” (eDOC 70, p.9), o que representaria um total impedimento dos Senadores em participar da instrução do feito;

d) assevera que a Constituição de 1988, ao modificar as atribuições até então distribuídas entre as Casas Legislativas, no procedimento de impeachment, transferiu a atribuição de processar da Câmara dos Deputados para o Senado Federal. Desse modo, e com base no julgamento dos Mandados de Segurança nº 21.623/DF e nº 21.564/DF, defende a competência privativa do Senado Federal para a realização de

ADPF 378 MC / DF

todos os atos compreendidos no núcleo “processar” (art. 52, I, CRFB), incluindo o recebimento ou não da denúncia e “a instauração do procedimento e prosseguindo com a notificação do acusado para apresentação de defesa, com realização de eventuais diligências, tomada de depoimentos, oitiva do acusado e dos acusadores, requisição de documentos, entre outros, compreendendo ainda a tomada de decisões que conduzam o procedimento ao ponto de estar apto a subsidiar a tomada de decisão final (fase chamada de julgamento)” (eDOC 70, p.11).

Em 11.12.2015, foram admitidos como amici curiae o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, o Partido Democratas – DEM e o Partido dos Trabalhadores – PT (eDOC 74).

Na mesma data, decidi acerca do pedido de revogação da liminar requerida pelo Presidente da Câmara dos Deputados (eDOC 51), sustentando que, em razão da transitória eficácia temporal da medida por mim implementada, com previsão de exaurimento em 16.12.2015 (data prevista para a realização da sessão do Plenário deste Supremo Tribunal Federal), faz-se desnecessária a revogação pleiteada (eDOC 74, p. 5/6).

Em 11.12.2015 a Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo conhecimento da presente Arguição e, no mérito, pela procedência dos pedidos nela formulados, aduzindo (eDOC 76):

a) que o teor do inciso LV, do artigo 5º, da Constituição da República deve ser interpretado de forma generosa, destacando que “a intimação do Presidente da República para se manifestar sobre os termos da peça acusatória, previamente ao recebimento da denúncia por crime de responsabilidade, constitui exigência que decorre imediatamente das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa” (eDOC 76, p.21). Nesse sentido, sustenta a procedência do pedido autoral quanto à interpretação conforme a Constituição, do artigo 19 da Lei 1.079/50. Quanto ao prazo a ser observado, afirma mostrar-se adequada a aplicação

ADPF 378 MC / DF

analógica do artigo 4º da Lei 8.038/90;

b) sustenta ainda, em obediência às garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, o direito de o Presidente da República praticar os atos de defesa sempre após a acusação, devendo ser a manifestação do Presidente o último ato de instrução do processo;

c) defende o acolhimento do pedido atinente à reserva constitucional de lei especial para a definição dos crimes de responsabilidade e estabelecimento de normas de processo e julgamento. Nestes termos, considera constitucionalmente ilegítima as expressões “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, constantes do artigo 38 da Lei 1.079/50, em virtude da desobediência à exigência de lei nacional especial. Cita o Verbete Vinculante nº 46 das Súmulas do Supremo, os Mandados de Segurança nº 33.837 e nº 33.838 e a Reclamação nº 22.124;

d) afirma que, na Constituição de 1988, o impedimento do Chefe do Executivo é medida excepcional que deve ser tomada pelo Senado Federal nos casos de crimes de responsabilidade, sustentando que apesar de a Câmara dos Deputados autorizar o processamento, o processo de impeachment pode ou não ser instaurado pelo Senado. Conclui, nesse sentido, pela validade do artigo 24 da Lei 1.079/50 e sua interpretação conforme a Constituição;

e) discorre acerca dos artigos 45, 46, 48 e 49 da Lei 1.079/50, asseverando que a interpretação desses dispositivos “deve ser feita tendo em vista o parâmetro constitucional, que fixa em dois terços o quórum para a decisão do Plenário do Senado Federal” (eDOC 76, p.33).

f) sustenta que os artigos 23, §§ 1º e 5º, 80 e 81, da Lei 1.079/50, não foram recepcionados pela Constituição em vigor, além de não observarem

ADPF 378 MC / DF

o sistema acusatório e a exigência de quórum qualificado para o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República;

g) aponta o acerto da alegada interpretação conforme a ser conferida aos artigos 25 a 30 da Lei 1.079/50, afirmando que, no ordenamento jurídico brasileiro, o órgão julgador não pode assumir para si a função acusatória, sob pena de comprometimento da imparcialidade e da isenção de julgador. Nesse sentido, defende que o Senado Federal somente poderia realizar diligências de forma residual e complementar, sem assumir função acusatória;

h) por fim, destaca a importância de se assegurar que o ato de recebimento da acusação, por parte do Presidente da Câmara dos Deputados, não contenha qualquer desvio de finalidade, sustentando que o artigo 19 da Lei 1.079/50 deve ser interpretado de modo a afastar qualquer hipótese de impedimento ou suspeição porventura existentes.

Em 11/12/2015 a Presidência da República prestou informações (eDOC 86), manifestando-se pelo acolhimento da totalidade dos pedidos da presente Arguição, bem como dos pedidos formulados nas cautelares incidentais. Sustenta, em síntese:

a) a necessidade da utilização da técnica da interpretação conforme, buscando compatibilizar a Lei 1.079/50 com a Constituição de 1988;

b) a admissão da defesa prévia ao recebimento da denúncia, no mesmo prazo previsto no artigo 4º da Lei 8.083/90. Afirma que o mero recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados constitui ato grave e de consequências significativas, não se coadunando com o princípio da ampla defesa e do contraditório e, conseqüentemente, com a impossibilidade do Presidente da República se contrapor à denúncia antes da decisão acerca do seu recebimento;

ADPF 378 MC / DF

c) a não recepção da expressão “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, constantes do artigo 38 da Lei 1.079/50. Assevera que as normas de processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República somente podem ser estabelecidas através de lei especial em virtude do disposto no artigo 85 da Constituição da República. Considera, nesse sentido, que a legislação especial, no caso a Lei 1.079/50, não pode remeter o regramento da matéria a atos normativos de menor estatura, ainda que de forma subsidiária;

d) o não afastamento das previsões contidas nos artigos 20 a 23 da Lei 1.079/50, que estabelece a necessidade de duas votações pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Nesse ponto, destaca a não recepção do artigo 81 da Lei 1.079/50, defendendo a observância de quórum qualificado de dois terços, conforme estabelecido no artigo 86 da Constituição da República;

e) aponta a necessidade de se assegurar o direito do acusado de falar por último nas diversas fases do processo;

f) afirma caber à Câmara dos Deputados autorizar o início do processo de impeachment e ao Senado Federal instaurar, ou não, o processo, sem qualquer vinculação ao que decidido pela Câmara. Aqui também sustenta a necessidade de observância de quórum de dois terços para as deliberações ocorridas pelo Senado;

g) assevera restar evidente a não recepção, pela Constituição de 1988, do disposto no §5º, do artigo 23, da Lei 1.079/50. Aponta que o artigo 86, §1º, II, da Constituição da República atribui ao Senado Federal, e não à Câmara dos Deputados, a competência para afastar o Presidente da República;

h) adere às razões constantes na inicial no tocante às alegações

ADPF 378 MC / DF

acerca da garantia da imparcialidade, apontando não caber ao Senado Federal atuar como órgão acusador;

i) discorre acerca da decisão cautelar que determinou a não instalação da Comissão Especial no âmbito da Câmara dos Deputados, afirmando, com base no princípio da publicidade, ser “imprescindível que o Supremo Tribunal Federal fixe que todas as votações ocorridas no bojo do processo de impeachment sejam abertas, sejam elas proferidas em qualquer fase do processo e por qualquer das duas Casas do Parlamento” (eDOC 86, p. 23);

j) em relação aos dois pedidos de medidas cautelares incidentais, a Presidência da República alega:

j1) a ocorrência de prejuízo em virtude da autorização para prosseguimento do processo de impeachment pelo Presidente da Câmara dos Deputados sem a oitiva prévia do denunciado, sustentando a nulidade do ato, e

j2) que a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que determinou a votação secreta para a eleição dos membros da Comissão Especial, revela a parcialidade com que tem sido conduzido o processo de impeachment e constitui ato de “desbrida desobediência”.

Em 11.12.2015 a Procuradoria-Geral da República ofertou parecer (eDOC 87) sustentando o conhecimento parcial da ADPF e, na parte conhecida, pela procedência parcial do pedido cautelar. Aduz, em síntese:

a) o cabimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, apontando a viabilidade de interposição de ADPF contra disposições abstratas de lei pré-constitucional, tal como a hipótese da Lei 1.079/50;

ADPF 378 MC / DF

b) discorre acerca da técnica de interpretação conforme a Constituição e seus limites, buscando demonstrar que “a plenitude do direito de defesa deve ser assegurada aos acusados em geral, mas não a ponto de investir o Judiciário na anômala função de estatuir, de forma geral e abstrata, novo modelo de processamento do Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade, em processo de impedimento” (eDOC 87, p. 25). Nesse sentido, entende que os pedidos cautelares de interpretação conforme a Constituição (itens “a”, “d”, “f”, “j” e “k” da petição inicial), “por objetivarem criação de fases no processo de impedimento não prevista na Lei 1.079/50 nem no regimento interno das casas do Congresso Nacional, não podem ser conhecidos, sob pena de ingerência indevida do Judiciário em matéria constitucionalmente reservada ao Parlamento” (eDOC 87, p. 27);

c) no mesmo sentido, destaca que a Lei 1.079/50, ao prever procedimento especial, não contempla a resposta preliminar do acusado à admissão inicial da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, não cabendo à Suprema Corte atuar como legislador positivo para o fim de criar fase processual não prevista na Lei 1.079/50;

d) Assevera que o direito a ampla defesa do Presidente da República, será exercido durante os trabalhos da Comissão Especial da Câmara dos Deputados e, se prosseguir o processo, perante o Senado Federal. Aponta a aplicabilidade do artigo 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) ao processo de crime de responsabilidade da Lei 1.079/50, sem que isso signifique o acatamento da pretensão autoral;

e) em relação à análise dos pedidos cautelares “b” e “c”, entende que o artigo 38 da Lei 1.079/50, ao possibilitar a aplicação subsidiária dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não incorreu em inconstitucionalidade. Assevera não haver impedimento para que “as casas do Congresso Nacional, com base na competência que

ADPF 378 MC / DF

lhes conferem os arts. 51, III, e 52, XII, da Constituição, estabeleçam regras de funcionamento, relacionadas ao procedimento interno a ser observado no processo e julgamento de agentes públicos por delitos de responsabilidade” (eDOC 87, p.33). Defende, entretanto, que tais disposições regimentais devem restringir-se à disciplina interna das casas legislativas, não cabendo a elas inovar no ordenamento jurídico;

f) nessa toada, entende que os §§ 3º a 5º, do artigo 218, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao estabelecerem novas regras no que se refere às conclusões e ao prazo de elaboração do parecer da comissão mista e quanto ao momento para manifestação do denunciado e ao respectivo prazo, extrapolaram os limites do artigo 51, III e IV, da Constituição da República, disciplinando a matéria de modo diverso da estabelecida nos artigos 19 a 22 da Lei 1.079/50;

g) defende o acolhimento dos pedidos cautelares “e” e “f”, que buscam garantir interpretação conforme aos arts. 18, § 1º, 22 e 27 a 29 da Lei 1.079, para assentar que toda atividade probatória deve ser desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e por último pela defesa e, em cada fase processual, perante Câmara dos Deputados e Senado Federal, a manifestação do acusado e de seus representantes legais seja o último ato de instrução. Aponta, nesse sentido, previsão expressa da Lei 1.709/50 acerca da aplicação subsidiária do Código de Processo Penal e afirma que tal medida, além de prestigiar as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, está em consonância com a jurisprudência do Supremo;

h) sustenta o deferimento parcial dos pedidos cautelares formulados nos itens “g” e “h” nos seguintes termos:

h1) “Procede o pedido de interpretação conforme a Constituição da República do art. 24 da Lei 1.079/1950, a fim de se aplicarem analogicamente os arts. 44, 45, 48 e 49 da Lei 1.079/1950. Devem ser

ADPF 378 MC / DF

indeferidos os pedidos de adoção do quórum de dois terços para aprovar a instauração do processo no Senado Federal e de submissão de votação prévia à mesa do Senado, para decidir, de maneira, irrecorrível, sobre o recebimento da denúncia” (eDOC 87, p.50);

h2) entende que o emprego analógico dos artigos 44 a 49 da Lei 1.079/50 coaduna-se com a Constituição da República e com o juízo de recepção da norma legal efetuado pelo Supremo Tribunal Federal;

h3) de outro modo, defende, com base no art. 47 da Lei 1.079/50 e no art. 47 da Constituição da República, o quórum simples para votação do parecer da Comissão Especial do Senado Federal. Afirma que a Constituição não adotou quórum específico para o juízo de acusação, não cabendo aplicar o quórum qualificado (dois terços), previsto apenas para o juízo de admissibilidade e para o julgamento da causa (arts. 51, I e 52, parágrafo único da CRFB);

h4) nesse sentido, defende a adoção do rito procedimental proposto pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento de crime de responsabilidade praticado pelo ex-presidente Fernando Collor, afirmando que tal roteiro organizou normas existentes, adaptando-as à ordem constitucional vigente;

i) aponta a incompatibilidade do art. 23, §§ 1º a 5º, a primeira parte do art. 80 e o art. 81, da Lei 1.079/50 com os arts. 47, 51, I, 52, I e 86, § 1º, II, da Constituição da República, sustentando a não recepção dos referidos artigos da Lei 1.079/50 pela vigente ordem constitucional.

Pronunciou-se ainda, a Procuradoria-Geral da República, acerca das medidas cautelares incidentais propostas pela parte autora (eDOCs 31 e 35):

a) no ponto em que a arguente sustenta a necessidade de votação

ADPF 378 MC / DF

aberta para a eleição dos membros da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, defende a Procuradoria-Geral da República o acatamento do pedido para invalidar a votação ocorrida no processo de impedimento em curso no Congresso Nacional, aduzindo que “a ordem constitucional, pautada no Estado Democrático de Direito e na publicidade dos atos estatais, não autoriza votação parlamentar sigilosa fora das hipóteses taxativas e excepcionais previstas expressamente na Constituição da República. Repita-se: os membros do Congresso Nacional não têm o direito de decidir por votação secreta quando a lei fundamental do país a tanto não os autorizou” (eDOC 87, p. 58);

b) no tocante à proporcionalidade partidária e composição da Comissão Especial, defende a interpretação do artigo 19 da Lei 1.079/50 à luz da atual Constituição, de modo que a indicação de candidatos à eleição para compor a Comissão Especial caiba aos líderes dos partidos dos blocos parlamentares, devendo, no último caso, recair a indicação proporcionalmente sobre cada partido que compõe o bloco, garantindo que a distribuição das vagas observe a exigência de participação de um integrante de cada partido político representado na Câmara dos Deputados. Conclui pela concessão da medida cautelar para que a indicação dos candidatos seja feita pelos representantes dos blocos parlamentares, assegurada a participação de todos os partidos, sem admitir-se candidatura avulsa.

Em 12.12.2015 admiti o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, como *amicus curiae* (eDOC 106).

Em 13.12.2015 também admiti a União Nacional dos Estudantes (UNE) como *amicus curiae* (eDOC 108).

É o relatório.

VOTO

1 – Cabimento e adequação da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Inicialmente, é necessário tratar das questões preliminares suscitadas.

O que segue neste tópico pode ser resumido do segundo modo: **voto pelo conhecimento da presente ADPF. As alegações contrárias ao conhecimento da medida não são procedentes pelas seguintes razões a seguir sumariadas:** (i) a jurisprudência desta Corte é pacífica sobre competir ao próprio STF o juízo sobre o que se deve compreender por preceito fundamental, mediante esforço hermenêutico que identifique *“as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais de um determinado sistema”* (ADPF – MC 33, Pleno, Rel. Min. Gilmar Medes, DJ 27.10.2006); (ii) na presente hipótese é possível inferir potencial ofensa, notadamente, ao sistema de governo, à separação de poderes, à soberania popular, ao direito ao devido processo legislativo e às garantias procedimentais no curso da apuração de crime de responsabilidade; (iii) ainda, está presente o requisito da subsidiariedade, pois *“a existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação”* (ADPF – MC 33, Pleno, Rel. Min. Gilmar Medes, DJ 27.10.2006); (iv) ao contrário do se alega nas informações da Câmara dos Deputados, o objeto da presente arguição, como esclarecido no relatório, é a Lei 1.079/50, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade, e foi promulgada sob a égide da Constituição da República de 1946. Trata-se, portanto, de um juízo de recepção sobre diploma legislativo anterior à ordem constitucional atual e não da suposta tentativa de julgamento de inconstitucionalidade dos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional; (v) ainda, considero que as medidas cautelares incidentais que tratam da eleição

da comissão especial guardam pertinência com a potencial recepção do art. 19 da Lei 1.079/50 pela Constituição da República de 1988, sobretudo no tocante à expressão “*comissão especial eleita*”; (vi) ainda que assim não fosse, as noções de instrumentalidade das formas e de economia processual recomendam considerar as Petições/STF 64.212 e 64.216, ambas de 2015, como aditamento à peça inicial, tendo em vista a viabilidade do ajuizamento de uma nova arguição incidental ante a relevância da controvérsia constitucional em discussão; (vii) por fim, o tema referente ao *impeachment* presidencial é da mais alta magnitude jurídico-política, de maneira a revelar a imperatividade de um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião das regras da democracia constitucional, e os demais Poderes da República, aqui, por intermédio da prestação da jurisdição constitucional em processo objetivo.

Feita a síntese à guisa introdutória, passo agora a dissecar todos os argumentos nela utilizados, como segue:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que compete a esta Corte realizar o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental.

Veja-se, a propósito, a ementa da ADPF-QO 1, de relatoria do Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 07.11.2003:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional. 2. Compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental. 3. Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Necessidade de o requerente apontar a lesão ou ameaça de ofensa a preceito fundamental, e este,

ADPF 378 MC / DF

efetivamente, ser reconhecido como tal, pelo Supremo Tribunal Federal. 4. Argüição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento de defesa da Constituição, em controle concentrado. 5. Argüição de descumprimento de preceito fundamental: distinção da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. 6. O objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental há de ser "ato do Poder Público" federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial 'quando for relevante o fundamento da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição'."

Nesse sentido, o ilustre Ministro Gilmar Mendes bem explicitou na ADPF-MC 33 (DJ 27.10.2006) o esforço hermenêutico a ser realizado pelo Supremo Tribunal Federal: "É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais de um determinado sistema."

Ainda nesse importante voto para a construção institucional do controle abstrato de constitucionalidade, o e. Ministro Gilmar Mendes apresenta diretriz para o trabalho que aqui se coloca:

"Destarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência.

Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio.

Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios

ADPF 378 MC / DF

e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional.”.

Na presente hipótese, apenas com respaldo nas asserções da parte Proponente e do exposto nos autos é possível inferir potencial violação de diversos preceitos fundamentais, notadamente o sistema de governo, a separação dos poderes, a soberania popular, o direito ao devido processo legislativo e as garantias procedimentais no curso da apuração de crime de responsabilidade. Logo, tem-se como recomendável o juízo positivo de admissibilidade nesse ponto.

Do mesmo modo, verifica-se estar presente o requisito da subsidiariedade. Na esteira do entendimento iterativo deste Egrégio Tribunal, a possibilidade de direitos subjetivos líquidos e certos também serem, em tese, tutelados por meio de mandado de segurança não é impeditivo para o conhecimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Do exposto pelo e. Ministro Relator Teori Zavascki na ADPF 127 tem-se o seguinte perfil institucional e normativo da presente ação:

“A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi concebida pela Lei 9.882/99 para servir como um instrumento de integração entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, viabilizando que atos estatais antes insuscetíveis de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal, tais como normas pré-constitucionais ou mesmo decisões judiciais atentatórias a cláusulas fundamentais da ordem constitucional, viessem a figurar como objeto de controle em processo objetivo. Apesar da maior extensão alcançada pela vertente objetiva da jurisdição constitucional com a criação da nova espécie de ação constitucional, a Lei 9.882/99 exigiu que os atos

ADPF 378 MC / DF

impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia.)”.

Além disso, o Plenário desta Corte assim assentou o princípio da subsidiariedade no mérito da precitada ADPF 33, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006:

“13. Princípio da subsidiariedade (art. 4o ,§1o, da Lei no 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. **14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.**”(grifei).

Ademais, colhe-se de argumentação doutrinária expendida por Leonardo Augusto de Andrade Barbosa a especial adequação da ADPF para fins de controle do “devido processo legislativo” por meio da jurisdição constitucional:

“O mandado de segurança é um instrumento que se ajusta mal à função *ad hoc* de controle do processo legislativo. Dois problema são mais graves. O primeiro diz respeito ao fato de o mandado de segurança ostentar feições marcadamente subjetivas [...] O segundo inconveniente, por sua vez, tem a ver com a possibilidade de o processo legislativo impugnado concluir-se antes do julgamento do mandado de segurança [...] Se considerarmos que o direito ao devido processo legislativo possui estatura constitucional (como de fato estamos a sustentar), então a via

ADPF 378 MC / DF

objetiva parece ser a mais promissora para equacionar as dificuldades identificadas acima. Uma ação, em especial, parece ajustar-se bem a esse propósito: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

O recurso à ADPF resolve, de imediato, os problemas apontados acima. Seu caráter objetivo afasta, em princípio, a possibilidade de desistência, converte os potenciais problemas referentes a litisconsórcio em possíveis contribuições de *amicus curiae*, e assegura estabilidade à ação, que prossegue ainda que o partido político que a tenha proposto venha a perder representação no Congresso Nacional. Além disso – e mais importante – na hipótese de o processo legislativo questionado concluir-se antes do julgamento da ação, ele poderá prosseguir normalmente, quando muito com sua conversão em ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista a fungibilidade de ambas.

A ADPF, nos termos da legislação regente (Lei 9.882/1999), pode ser utilizada para impugnar atos do Poder Público, com o propósito de evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais e não se limita, portanto, ao controle de normas [...] Além disso, a inexistência de qualquer outro meio objetivo apto a sanar a lesão ou resolver a controvérsia constitucional apontada de forma ‘ampla, geral e imediata’ confirma que resta integralmente atendido o princípio da subsidiariedade.” (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Estado de Direito, Democracia e Devido Processo Legislativo. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre (coords.). *Direito Fundamentais e Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 610-612, grifei).

A meu ver, também acredito ser inconsistente juridicamente a alegação de que o Requerente buscava, “por via transversa”, a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos dos Regimentos Internos de ambas as Casas do Poder Legislativo da União, o que supostamente só seria impugnável por ação direta de inconstitucionalidade.

ADPF 378 MC / DF

Isso porque o objeto da presente arguição é a Lei 1.079/50, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade, e foi promulgada sob a égide da Constituição da República de 1946. Trata-se, portanto, de um juízo de recepção sobre diploma legislativo anterior à ordem constitucional atual.

Igualmente, conforme as lições doutrinárias de André Ramos Tavares, há de se fazer uma necessária distinção, no caso em juízo, entre a “inconstitucionalidade” e o “descumprimento de preceito fundamental”, como hipóteses autorizadas da fiscalização abstrata de constitucionalidade.

Reproduz-se, a propósito, excerto da tese de doutoramento do referido Professor Titular de Direito da USP:

“A arguição é medida tão primordial (ou principal) quanto à ação direta de inconstitucionalidade – ou até de relevância superior, se quiser. A afirmação tem como fundamento a posição constitucional do instituto. No próprio art. 102 da Constituição encontra-se a regra-matriz tanto da arguição como da ação direta, ambas presentes no texto original da Constituição de 1988 [...] Apenas importa assinalar que, além dessa distinção e, reforçando-se, tem-se que, nas questões que envolvam violação de normas constitucional que prevejam preceitos fundamentais, cabível será a arguição.” (TAVARES, André Ramos. *Tratado da Arguição de Preceito Fundamental: lei n. 9.868/99 e lei n. 9.882/99*. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 240-241).

Torna-se cabível também rechaçar a alegação da Câmara dos Deputados - no bojo de informações prestadas em atendimento à decisão concessiva de medida liminar por mim deferida, em 08.12.2015 -, no sentido de que “as modalidades de votação (*secreta ou ostensiva*) na eleição da Comissão Especial em referência e as espécies de candidaturas (*por indicação dos Líderes ou avulsa*) não foram objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.” (eDOC 51, p. 2).

ADPF 378 MC / DF

Faço-o por dois motivos. A medida cautelar incidental se fundamentou na potencial recepção do art. 19 da Lei 1.079/50 pela Constituição da República de 1988, sobretudo no tocante à expressão “*comissão especial eleita*”, de maneira que não ocorreu atuação *extra petita* na espécie. Por outro lado, o artigo 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei 9.882/99, prevê a arguição incidental diante do pressuposto específico da relevância da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo, o que é patente na situação fático-normativa que propiciou a decisão interlocutória supracitada.

A esse respeito, transcreve-se trecho do escólio doutrinário do e. Ministro Luís Roberto Barroso:

“Embora a motivação imediata de quaisquer dos legitimados possa ser a eventual tutela de uma situação específica – agindo, portanto, como um substituto processual do verdadeiro interessado –, deverá ele demonstrar ser relevante a controvérsia constitucional em discussão. Será relevante a controvérsia quando o seu deslinde tiver uma repercussão geral, que transcenda o interesse das partes do litígio, seja pela existência de um número expressivo de processos análogos, **seja pela gravidade ou fundamentalidade da tese em discussão, por seu alcance político, econômico, social ou ético. Por vezes, a reparação imediata de uma injustiça individual terá uma valia simbólica decisiva para impedir novas violações.**” (BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 291, grifei).

Por conseguinte, ainda que se considerasse que os pedidos relativos à votação ou à formação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados não estivessem contidos na petição inicial, as noções de instrumentalidade das formas e economia processual recomendam considerar as Petições/STF 64.212 e 64.216, ambas de 2015, como aditamento à peça inicial, tendo em vista a viabilidade do ajuizamento de

ADPF 378 MC / DF

uma nova arguição incidental ante a relevância da controvérsia constitucional em discussão.

Em síntese, é equivocada a conclusão de inutilidade, na espécie, do uso de instrumento de controle concentrado de constitucionalidade para realizar um analítico cotejo entre a lei impugnada e a normatividade constitucional hodierna.

Por evidente, o tema referente ao *impeachment* presidencial é da mais alta magnitude jurídico-política, de maneira a revelar a imperatividade de um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião das regras da democracia constitucional, e os demais Poderes da República, aqui, por intermédio da prestação da jurisdição constitucional em processo objetivo.

Confira-se, ainda, o pensamento de Afonso Arinos de Melo Franco:

“Para nós, a estabilidade institucional no Brasil depende de dois fatores: sua adequação efetiva à realidade nacional e o empenho dos grupos dirigentes em aliarem-se para fortalecer as instituições, e não, como sempre aconteceu, para torná-las inviáveis.” (FRANCO, Afonso Arino de Melo. *Direito Constitucional: teoria da constituição; as constituições do Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 74).

Diante do exposto, em juízo de admissibilidade, conheço integralmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e passo ao exame do mérito em sede cautelar.

2 – O Regime de Responsabilidade do Presidente da República

Isto feito, impende focar o mérito da cautelar em pauta.

Permito-me, apenas por brevidade, apresentar ao início resumo desta parte do voto assim exposto:

Como premissa da análise dos pedidos formulados na presente ADPF, formulo em meu voto premissas a respeito do Regime de Responsabilidade do Presidente da República, o que implica a análise da natureza jurídica do instituto do *impeachment*, assentando que: (i)

decorre do regime republicano e democrático a possibilidade de responsabilização do mandatário máximo da nação; (ii) é no preceito fundamental da relação entre os poderes que se deve buscar a natureza jurídica do *impeachment*, definido como um modo de se exercer o controle republicano do Poder Executivo; (iii) a exigência de lei específica, de um lado, e as garantias processuais, de outro, permitem configurá-lo como modalidade limitada de controle, na medida em que, sendo a República um fim comum, ambos os poderes devem a ele dirigir-se; (iv) o limite, por sua vez, decorre do fato de que não se pode, sob o pretexto de controle, desnaturar a separação de poderes; (v) não se pode identificar o instituto do *impeachment*, próprio dos regimes presidencialistas, com a moção de desconfiança, própria dos regimes parlamentaristas; (vi) o regime presidencialista, mais rígido do que o parlamentarista sobre as causas de responsabilização do Chefe do Poder Executivo, adota tipificação jurídico-política dos crimes de responsabilidade; (vii) ainda assim, é de natureza jurídico-política o julgamento constitucionalmente atribuído ao Parlamento; (viii) a opção constitucional por um sistema de governo presidencialista impõe que se interprete o instituto do *impeachment* tanto sob o prisma dos direitos e garantias individuais do ocupante de cargo público, quanto pela reserva de estrita legalidade, corolário para a harmoniosa relação entre os poderes; (ix) ao Supremo Tribunal Federal compete o controle da estrita legalidade procedimental do processo de *impeachment*, assegurando que o juízo jurídico-político de alçada do Parlamento, passível de controle judicial apenas e tão somente para amparar as garantias judiciais do contraditório e ampla defesa, se desenvolva dentro dos estritos limites do devido processo legal.

Apresentada a síntese, apresenta agora o dissecar dos argumentos ali sumariados, e o faço do seguinte modo:

A definição do rito pelo qual um Presidente da República, democraticamente eleito, pode ser afastado exige a análise da natureza jurídica do instituto do *impeachment*, a fim de extrair os princípios que norteiam a interpretação constitucional do instituto.

ADPF 378 MC / DF

Os crimes de responsabilidade concretizam o princípio republicano e o *impeachment* decorre desse princípio. Sem embargo de ser necessária a análise da compatibilidade estrita da Lei 1.079/50 com o regime constitucional. Mais especificamente, trata-se de examinar se o disposto no art. 85, parágrafo único, da Constituição de 1988 alberga a disciplina normativa editada sob a égide da Constituição de 1946.

Submetido o regime de responsabilidade ao princípio da legalidade, poder-se-ia afirmar que, sob o ângulo das garantias judiciais, a reserva legal permitiria analisar o processo outorgando ao processado as garantias que lhe são ínsitas. Mas, a exigência de lei decorre, no sistema constitucional brasileiro, do próprio sistema de governo. Ela é, portanto, mais ampla que o princípio da legalidade. Isso porque as garantias processuais são obviamente aplicáveis aos processos de crimes de responsabilidade não apenas do Presidente da República, mas também de todas as demais autoridades que a ele estão sujeitas (art. 5º, LV, CRFB/88). A reserva de lei especial, porém, refere-se exclusivamente, nos termos do art. 85, *caput*, da Constituição, ao Presidente da República e, de acordo com seu parágrafo único, apenas para os incisos do art. 85 é que tais regras são expressamente exigíveis.

A reserva também não decorre exclusivamente do princípio republicano. É certo que, como revela a locução adjetiva, tais crimes visam a assegurar a responsabilidade do cargo mais relevante da Administração Pública, mas, ao exigir a participação, por meio da sanção, do Presidente da República, requer também sua manifestação de vontade, ainda que tácita, para reger o processo pelo qual pode ser destituído. Sob essa perspectiva, a exigência legal é mais que simples regra de responsabilização individual do ocupante do cargo: cuida-se de regra concretizadora da harmoniosa relação entre os poderes. Isso porque a sanção, prevista no art. 86 da CRFB/88, é modo por meio do qual se aperfeiçoa o procedimento legislativo, integrando, pois, o esquema legal do ato jurídico complexo para o qual confluem atividades de ambos os poderes.

Por essa razão, **é no preceito fundamental da relação entre os**

poderes que se deve buscar a natureza jurídica do *impeachment*, definido como um modo de se exercer o controle republicano do Poder Executivo. A exigência de lei específica, de um lado, e as garantias processuais, de outro, permitem configurá-lo como modalidade limitada de controle, na medida em que, sendo a República um fim comum, ambos os poderes devem a ele dirigir-se. O limite, por sua vez, decorre do fato de que não se pode, sob o pretexto de controle, desnaturar a separação de poderes.

Do princípio republicano parece decorrer, pois, a natureza político-administrativa do instituto, cuja tutela coincide, embora com regimes diferenciados, com a que se sujeitam os demais agentes públicos e aqueles a eles equiparados relativamente à probidade da Administração. Nesse sentido, o voto do e. Ministro Celso de Mello na Rcl 2.138, Rel. Min. Nelson Jobim, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 18.04.2008:

“A sujeição dos agentes públicos às conseqüências jurídicas de seu próprio comportamento, é inerente e consubstancial, desse modo, ao regime republicano, que constitui, no plano de nosso ordenamento positivo, uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais adotadas pelo legislador constituinte brasileiro.

A forma republicana de Governo, analisada em seus aspectos conceituais, faz instaurar, portanto, um regime de responsabilidade a que se devem submeter, de modo plano, todos os agentes públicos, inclusive aqueles que se qualificam como agentes políticos.

O princípio republicano, que outrora constituiu um dos núcleos imutáveis das Cartas Políticas promulgadas a partir de 1891, não obstante sua plurissignificação conceitual, consagra, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos – os agentes políticos, em particular – são responsáveis perante a lei.”

Conquanto a exigência de responsabilidade soe com um truísmo aos que vivem sob um regime republicano, ela não é ignorada por aqueles

ADPF 378 MC / DF

que escolheram outra forma de governo. De fato, mais do que apenas ligado ao sistema presidencialista, a responsabilidade é, em verdade, ínsita aos regimes democráticos. Para além de seu conceito estritamente jurídico, traduz uma virtude política, condição de participação na vida pública.

Não pode surpreender, portanto, a proximidade do regime dos crimes de responsabilidade com o dos atos de improbidade administrativa. Nos termos constitucionais, todos os agentes públicos, participantes da *vita activa*, são responsáveis. Os agentes políticos, no entanto, por serem “titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do poder” (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 251), têm seu regime de responsabilidade mediado pelos *checks and balances* dos poderes que representam (*accountability* horizontal) e pela legitimidade democrática que obtiveram (*accountability* vertical).

Os membros do Poder Legislativo, por exemplo, não apenas se sujeitam à disciplina constitucional específica, constante dos arts. 54 e 55 da CRFB/88, como também prestam contas a seus eleitores. De igual modo, o Presidente da República tem um regime de responsabilidade político-administrativa peculiar e, também, um controle de legitimidade. No cerne do atual debate sobre essa questão, estão, portanto, as formas pelas quais Poderes democraticamente eleitos fazem o controle uns dos outros. Noutras palavras, sendo a responsabilidade um dos corolários, não só do princípio republicano, mas do regime democrático, a exigência de responsabilidade deve operar-se no sistema de governo.

Não se trata de realizar a opção, nesta seara, entre o regime parlamentarista ou presidencialista. Essa escolha, nos seus mais precisos detalhes, compete aos poderes políticos. A diferenciação entre os dois regimes é, porém, fundamental para se compreender o rigor com que se deve interpretar o regime de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

Na clássica definição de Alfred Stepan e Cindy Skach, o regime

ADPF 378 MC / DF

presidencialista é conceituado como sendo aquele em que o Poder Legislativo detém um mandato eleitoral fixo que é sua própria fonte de legitimidade. De igual modo, o Poder Executivo também detém um mandato fixo, fonte de sua própria legitimidade.

No sistema parlamentarista, porém, o Poder Executivo deve ser apoiado por uma maioria legislativa e pode cair se receber um voto de não confiança. De outro lado, o Poder Executivo tem a capacidade de dissolver a legislatura e convocar novas eleições (STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*. World Politics, V. 46, n. 1, 1993).

É evidente que essa conceituação limita-se a apontar modelos ideais de um e outro sistema. Na prática, as disputas de legitimidade ou o controle político entre os dois poderes assumem matizes diferentes. Isso porque a fórmula de separação de poderes é, também, harmônica.

É por isso que, em casos como o dos autos, é possível, quiçá, extrair uma orientação normativa da advertência formulada por Juan Linz, expressa no dever constitucional de assegurar a estabilidade do regime democrático:

“Todos os regime dependem, contudo, da disposição com que a sociedade e todas as demais forças sociais e instituições contribuem para sua estabilidade. Eles dependem também do consenso que empresta legitimidade à autoridade obtida por meio de processos democráticos, ao menos pelo tempo entre eleições e dentro dos limites da Constituição. Ao fim, todos os regimes dependem da capacidade dos líderes políticos governarem, inspirarem confiança, terem um senso dos limites de seus poderes, e de atingir um mínimo de consenso. Nosso argumento é o de que essas qualidades seriam ainda mais importantes num regime presidencialista onde elas podem ser mais dificilmente atingidas. Essa dependência das qualidades de líderes políticos, que podem ou não ser encontradas em um dado momento, podem envolver riscos maiores”. (LINZ, Juan. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In: VALENZUELA, Arturo; LINZ, Juan (ed.). *The Failure of*

ADPF 378 MC / DF

Presidential Democracy. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994. p. 69, tradução livre).

Seja como for, se é verdade que o *impeachment*, nos estritos limites da controvérsia posta nos autos e desde que observadas as regras constitucionais, tem o condão de ser um dos mecanismos capazes de corrigir distorções não republicanas, **é preciso que o Supremo Tribunal Federal zele para que, as regras de delimitação do exercício de controle do Poder Executivo não acabem por impedi-lo de realizar sua missão constitucional.**

No que tange à aplicação desse preceito por esta Corte, nas raras oportunidades em que o tema relativo aos crimes de responsabilidade do Presidente da República foi objeto de deliberação, intensos debates foram feitos em torno da natureza jurídica do procedimento e da possibilidade de intervenção judicial. Conquanto, como visto, um argumento decorra do outro, é possível afirmar que, na síntese do voto proferido pelo e. Ministro Sepúlveda Pertence, no MS 20.941, DJ 31.08.1992, o Tribunal reconheceu que a natureza política do *impeachment* não retira do Poder Judiciário o controle sobre a regularidade processual do instituto.

A natureza política do instituto foi, naquela oportunidade, bem sustentada pelo e. Ministro Paulo Brossard: “O *impeachment* é um processo estranho ao Poder Judiciário, que começa e termina no âmbito parlamentar, por expressa disposição constitucional. Nele o Judiciário não interfere”.

A posição do e. Ministro, sintetiza o argumento central já expendido em sua tese sobre o *impeachment*: “o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos” (BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. São Paulo: Ed. Saraiva, 1992. p. 75).

Coerente em sua linha de raciocínio, o Ministro Paulo Brossard

ADPF 378 MC / DF

restou vencido nas questões relativas ao conhecimento de mandados de segurança impetrados em face de decisões sobre o rito do *impeachment*. Nada obstante, prevaleceu, ao longo dos precedentes que se sucederam, a tese sustentada pelo e. Ministro Aldir Passarinho:

“Embora seja, por certo, o *impeachment* medida predominantemente política, não podem ser excluídos da apreciação do Poder Judiciário os atos que tendam à apuração dos crimes de responsabilidade que lhe dão causa, que devem encontrar-se vinculados estritamente às normas constitucionais ou legais de natureza procedimental não lhe cabendo, porém, interferir nos critérios do poder discricionário quanto à oportunidade ou conveniência de tal apuração, nem adentrar no mérito de julgamentos que a Constituição Federal limita à exclusiva competência do Senado Federal, como resulta exatamente daquela fixada no inc. I, do art. 52, da Constituição Federal no tocante aos crimes de responsabilidade atribuídos ao Presidente ou ao Vice-Presidente, e aos Ministros de Estado, havendo conexão, após a autorização da Câmara dos Deputados, também privativamente (art. 51, I, da C.F.)”.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conquanto de difícil síntese neste ponto, parece apontar para a fórmula conciliatória invocada pelo Ministro Brossard: “(...) é difícil indicar o rumo, a nota dominante da doutrina, da jurisprudência e da legislação (...). A fórmula que o tentasse teria de conciliar as posições mais antagônicas e contraditórias, para dizer mais ou menos assim: o processo político não é puramente criminal, mas marcadamente judicial, portanto, misto” (BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. São Paulo: Ed. Saraiva, 1992. p. 86).

A doutrina costuma, ainda, indicar que decorrem do princípio republicano as regras de responsabilização do Presidente da República (BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. São Paulo: Ed. Saraiva, 1992, p. 43). Por meio dessa inflexão, sustenta-se, ainda, a diferenciação entre os

ADPF 378 MC / DF

crimes de responsabilidade e os crimes comuns. Esse debate também foi feito no âmbito do Supremo Tribunal Federal, oportunidade em que se assentou a natureza cível do julgamento de crimes de responsabilidade:

“Não se cuidando, qual antes se anotou, de condenação criminal, no processo de *impeachment*, segundo o sistema da Constituição, mas de sanção de índole política, não há como pretender aplicar o instituto da revisão criminal à decisão do Senado Federal, em processo de *impeachment*” (Pet 1365-QO, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 23.03.2001).

Em síntese, **a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até aqui delineada sob uma perspectiva sistemático-conceitual assentou que a natureza do processo de *impeachment* é jurídico-política, passível de controle judicial apenas e tão somente para amparar as garantias judiciais do contraditório e do devido processo legal. Além disso, o instituto é compatível com a Constituição e concretiza o princípio republicano, exigindo dos agentes políticos responsabilidade civil e política pelos atos que praticam no exercício de poder.**

3 – A exigência de lei específica

Dito isso, passo ao exame da legislação, e permito-me, aqui também, principiar pela síntese que segue: não há dúvida quanto à recepção dos aspectos materiais da Lei nº 1.079/1950 pela Constituição de 1988; quanto aos seus aspectos processuais, no entanto, tendo em vista as modificações em relação ao papel da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo de *impeachment* em relação às ordens jurídicas anteriores, é preciso realizar a sua leitura à luz dos mandamentos constitucionais; **o sistema processual do *impeachment* está hoje previsto na imbricação entre a Constituição e a Lei nº 1.079/1950, que dão as linhas mestras e estruturantes a serem seguidas.**

Feita a síntese, impende dissecar tais argumentos, como segue:

A Constituição da República de 1988 exige expressamente, em seu

ADPF 378 MC / DF

art. 85, parágrafo único, lei especial que defina os crimes de responsabilidade e também as normas de processamento e julgamento desses crimes.

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

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

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

As Constituições brasileiras anteriores à Constituição da República de 1988 também previam a exigência de “lei especial” quando se referiam aos crimes de responsabilidade (Constituição de 1946, Constituição de 1967). Ou seja, os crimes de responsabilidade não apenas devem ser previstos em lei, mas em lei especial, vale dizer, que trate exclusiva e especificamente desse tema – previsão dos crimes de responsabilidade e suas normas de processamento e julgamento – dada a importância e gravidade da matéria.

Promulgada a Constituição de 1946, foi editada a Lei 1.079/1950. Advindas as Constituições de 1967, a Emenda à Constituição de 1969 e 27 (vinte e sete) anos atrás a promulgação da Constituição da República de 1988, o Congresso Nacional ainda não editou nova lei especial que trate pormenorizadamente dos crimes de responsabilidade e suas normas de processamento e julgamento.

Mesmo após o pedido de *impeachment* do então Presidente José

ADPF 378 MC / DF

Sarney em 1989 e após o *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor em 1992, não foi, até agora, editada lei especial que trate do referido instituto.

Retomando o tema a partir das normas constitucionais vigentes, a redação do art. 85 da Constituição, enceta muito claramente um mandado de criminalização, ainda que peculiar dada a natureza das sanções cominadas pelo texto constitucional, daquilo que denomina "crimes de responsabilidade" do Presidente da República.

É por isso que se gravou no texto constitucional que "*Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento*".

Está-se aqui, portanto, diante de nítida reserva de lei em sentido estrito, tanto no que se refere aos aspectos materiais (a definição das condutas que serão consideradas crime de responsabilidade), quanto aos aspectos processuais (processo e julgamento).

Destaque-se que, em relação aos aspectos processuais, a expressão "processo e julgamento" presente no art. 85, parágrafo único da Constituição, deve ser interpretada de tal forma a incluir necessariamente a etapa preliminar constitutiva do processo em si, qual seja, o juízo autorizativo a ser realizado pela Câmara dos Deputados (art. 86, *caput* CRFB/88). O processamento em si como condição necessária ao julgamento será então realizado pelo Senado Federal (art. 52, *caput*, CRFB/88). Vale dizer, quando a Constituição se refere à exigência de lei específica, está a ordenar previsão de lei que defina os crimes de responsabilidade, seu processamento, incluído aí a fase autorizativa, e julgamento.

Essa interpretação, incluindo a fase autorizativa na reserva de lei, também é corroborada pelo comando constitucional que reconhece como necessária a instauração do processo pelo Senado após a autorização da Câmara dos Deputados.

Essa especificidade não passou despercebida nos votos proferidos pelo Ministro Carlos Velloso no julgamento dos MS 21.623 e 21.639, bem como, neste último julgado, pelo Ministro Sepúlveda Pertence:

ADPF 378 MC / DF

"Abrindo o debate, registro, tal como fiz no voto que proferi no MS 21.623-DF, que a Constituição de 1891 introduziu no Brasil o *impeachment* segundo o modelo americano, mas com certas características que o distinguem deste. (...) No ponto, o *impeachment* brasileiro assume feição diferente do *impeachment* americano: aqui, ao contrário do *impeachment* americano, lei ordinária definirá os crimes de responsabilidade, disciplinará a acusação e estabelecerá o processo e o julgamento". (fl. 243, MS nº 21.639).

"De logo, no caso, de pouca ou nenhuma valia é a busca de subsídios da doutrina e da prática americanas do *impeachment*: a existência, no direito brasileiro, da imposição constitucional de uma lei, destinada à exaustiva definição dos crimes de responsabilidade e do seu processo, faz com que - a exemplo do que sucede na matéria, com vários outros pontos específicos -, também com relação ao problema deste mandado de segurança, o sítio da busca de suas premissas normativas, entre nós, deva descer do altiplano dos princípios gerais - em que o situa, na América, a mínima densidade da única fonte positiva disponível, a própria Constituição - para a planície dogmática da interpretação de preceitos legais minudentes e mais ou menos inequívocos" (fl. 360/361, MS nº 21.639).

Não é possível, assim, a normatização dos crimes de responsabilidade e das regras processuais para sua apuração e julgamento mediante espécies normativas diversas da lei em sentido estrito, tais como as Resoluções ou até o Regimento Interno da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Nesse sentido manifestou-se o Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto no MS 21.564:

"Vejo no art. 85, parágrafo único, uma reserva legal plena do significado político de garantia do `due process` no mecanismo do impeachment: ela traduz uma recusa dos sucessivos constituintes brasileiros à concentração, concentração satânica, nas Casas do Congresso Nacional, do poder de julgar no mérito, que é seu e exclusivamente seu, com o de editar e alterar ao seu talante a única

garantia do acusado, que são as regras do jogo, as quais, se relegadas à alçada regimental, em princípio, são de interpretação e aplicação conclusivas pela mesma Casa que julga e pela mesma Casa que, não fosse a reserva da matéria à lei - solitariamente, sem dependência, sequer da sanção, nem o risco do veto -, poderia elaborar e alterar, ao sabor da conjuntura, as regras do processo de 'impeachment'” (fl. 278)

De outro canto, como já decidido por esta Suprema Corte (MS 21.564), não há dúvida quanto à recepção dos aspectos materiais da Lei nº 1.079/1950 pela Constituição de 1988.

Quanto aos seus aspectos processuais, no entanto, tendo em vista as modificações em relação ao papel da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo de *impeachment* em relação às ordens jurídicas anteriores, é preciso realizar a sua leitura à luz dos mandamentos constitucionais.

Quer isso dizer, que **o sistema processual do *impeachment* está hoje previsto na imbricação entre a Constituição e a Lei nº 1.079/1950, que dão as linhas mestras e estruturantes a serem seguidas.**

4 – Filtragem constitucional da Lei 1.079/50 à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)

Nesse passo, cumpre avançar no sentido de fixar, em resumo, o seguinte posicionamento que aqui se propõe: **não cabe ao STF editar normatização sobre a matéria; sob o pálio da autocontenção, é apenas de filtragem constitucional que aqui se cogita, isto é, incidência plena da Constituição e exame da Lei 1.079/50 à luz de princípios e regras constitucionais hoje vigentes.**

A partir dessa oração-síntese, impende expor *quantum satis* a respectiva base argumentativa, como segue:

É certo que não se pode sucumbir a argumentos puramente formalistas que impeçam a tutela do direito constitucional material em

ADPF 378 MC / DF

jogo sob a alegação de supostos vazios normativos. Bem por isso, cabe a este Supremo Tribunal Federal julgar a recepção do arcabouço normativo processual infraconstitucional da Lei 1.079/1950 e fazer a sua leitura à luz da Constituição de modo a permitir que, mediante processo hígido e constitucionalmente adequado, possa-se buscar a tutela do direito material.

É preciso, todavia, ressaltar: não cabe ao STF editar normatização sobre a matéria. E nem de longe se propõe edição normativa. Ao contrário, sob o pálio da autocontenção, é apenas de filtragem constitucional que aqui se cogita, isto é, incidência plena da Constituição e exame da Lei 1.079/50 à luz de princípios e regras constitucionais hoje vigentes.

Afinal, o fundamento de validade do ordenamento jurídico como um todo está na Constituição da República.

Necessário, portanto, que o ordenamento infraconstitucional seja lido, utilizando-se as normas constitucionais como filtro. Nesse sentido, as palavras de Paulo Ricardo Schier:

“que se faça uma leitura (ou releitura) da ordem infraconstitucional através daquela [da normatividade constitucional]. Em outras palavras, os valores constitucionais primeiramente devem buscar realização, impondo-se mediante a ordem infraconstitucional” (SCHIER, P. R. Filtragem constitucional – construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre : SAFE, 1999, p. 103).

Destaque-se ainda que essa filtragem constitucional da Lei 1.079/50 também exige o exame de sua compatibilidade com a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto 678/1992 e, assim, incorporada ao nosso ordenamento jurídico.

Nesse sentido, é de se destacar o disposto no art. 8º da referida Convenção, o qual trata das garantias judiciais:

Artigo 8º - Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

2. Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por um tradutor ou intérprete, caso não compreenda ou não fale a língua do juízo ou tribunal;

b) comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;

c) concessão ao acusado do tempo e dos meios necessários à preparação de sua defesa;

d) direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;

e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio, nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;

f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no Tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;

g) direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada; e

h) direito de recorrer da sentença a juiz ou tribunal superior.

3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza.

ADPF 378 MC / DF

4. O acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.

5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

Segundo entendimento firmado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Tribunal Constitucional vs. Perú (sentença de 31 de janeiro de 2001), **essas garantias do art. 8º da Convenção Americana aplicam-se não apenas aos processos judiciais, mas a todo e qualquer procedimento sancionatório promovido pelo Estado por meio de órgãos que exerçam funções de caráter materialmente jurisdicional.** No referido caso, discutiu-se justamente a incidência das garantias do art. 8º no processamento e julgamento de *impeachment* de juízes da Corte Constitucional do Perú. **A Corte Interamericana de Direitos Humanos chegou à conclusão de que, apesar do procedimento de *impeachment* não ser judicial, também a ele deveriam se aplicar as garantias do art. 8º para que também ele fosse o resultado de um justo e devido processo legal.** Esse entendimento foi aplicado ao caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá (sentença de 02 fevereiro de 2001), que tratou sobre a demissão arbitrária de servidores públicos e dirigentes sindicais e o direito deles de terem respeitadas em seus processos administrativos as garantias previstas pelo art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Dessa forma, seguindo o disposto no art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos, o procedimento de *impeachment* de Presidente da República deve respeitar todas as garantias judiciais previstas na Convenção Americana de Direitos Humanos e na Constituição Federal.

5 – Devido processo legal e processo de responsabilização jurídico-política

Transcorridos os passos até aqui desenvolvidos, cumpre, em relação à incidência, na espécie, do devido processo legal e da responsabilização

ADPF 378 MC / DF

jurídico-política, em resumo, o seguinte: se atribui ao processo mais do que a singela tarefa de servir como instrumento do provimento final, e assim deve ser compreendido, portanto, como meio de concretização dos ideais democráticos, cuja materialização passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de procedimentos justos que observem as garantias constitucionais dos litigantes; e no caso, na sistemática questionada, há uma cisão quanto à responsabilização jurídico-política do Presidente da República. Vale dizer, a Câmara dos Deputados **julga a admissibilidade da denúncia para fins de processamento** e o Senado é encarregado do **processo e julgamento do Presidente**.

Postas tais premissas, tem cabimento o desenvolvimento da respectiva base argumentativa, como segue:

A Constituição da República, ao assegurar que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV), atribui ao processo o relevante papel de obstáculo a ser vencido para que se alcancem restrições de direitos.

Notadamente no âmbito sancionador, o processo não se presta a simplesmente instrumentalizar a produção do édito condenatório. O seu principal escopo reside na limitação e no condicionamento da coerção estatal. Ou seja, a exigência de processo (*nulla poena sine iudicio*), no contexto constitucional atual, ao invés de ferramenta direcionada à condenação, exerce função atinente à salvaguarda de direitos ligados ao respeito às regras associadas à construção da solução de dada controvérsia.

Assim sendo, a lógica tradicional, em que se atribui ao processo a singela tarefa de servir como instrumento do provimento final, deve ser compreendida, portanto, como meio de concretização dos ideais democráticos, cuja materialização passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de processos justos que observem as garantias constitucionais dos litigantes.

Ainda no sentido de reconhecer o processo como instrumento de proteção do sujeito, colaciono o seguinte precedente:

ADPF 378 MC / DF

“A persecução penal rege-se, enquanto atividade estatal juridicamente vinculada, por padrões normativos, que, consagrados pela Constituição e pelas leis, traduzem limitações significativas ao poder do Estado. Por isso mesmo, o processo penal só pode ser concebido - e assim deve ser visto - como instrumento de salvaguarda da liberdade do réu. **O processo penal condenatório não é um instrumento de arbítrio do Estado. Ele representa, antes, um poderoso meio de contenção e de delimitação dos poderes de que dispõem os órgãos incumbidos da persecução penal. (...) A própria exigência de processo judicial representa poderoso fator de inibição do arbítrio estatal e de restrição ao poder de coerção do Estado.** A cláusula nulla poena sine iudicio exprime, no plano do processo penal condenatório, a fórmula de salvaguarda da liberdade individual. (HC 73338, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 13/08/1996, grifei)”

No dizer de Luigi Ferrajoli, o que distingue o processo da barbárie “é o fato de que ele (**processo**) **persegue**, em coerência com a dúplici função preventiva do direito penal, **duas diferentes finalidades: a punição dos culpados** juntamente com a **tutela dos inocentes**”. (FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 556, grifei).

Já Antonio Magalhães Gomes Filho enfatiza a dupla dimensão “garantista inerente ao processo”: uma de ordem pública, compreendida “como **garantia do correto exercício do poder**”, outra de cunho subjetivo, vista “como **garantia dos direitos individuais**” (FILHO, Antonio Magalhães Gomes. *A motivação das decisões penais*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 26-30, grifei).

Como decorrência da expressão subjetiva do devido processo legal, Antonio Scarance Fernandes leciona que o procedimento constitui “instituto de fundamental importância no direito processual” e “importante elemento de **legitimação do poder decisório do Estado em quaisquer planos de sua atuação: legislativo, administrativo e judiciário.**” Mais que isso, assinala que “há um direito ao procedimento,

ADPF 378 MC / DF

alçado a direito fundamental” (FERNANDES, Antonio Scarance. *Teoria geral do procedimento e o procedimento no processo penal*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 37, grifei).

Acerca da conexão entre direitos fundamentais, organização e procedimento, Robert Alexy (citado por Antonio Scarance Fernandes *In: FERNANDES, Antonio Scarance. Teoria geral do procedimento e o procedimento no processo penal*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 39) afirma que o procedimento “aumentaria a probabilidade de um resultado conforme ao direito fundamental”.

No cenário jurídico-político, a Constituição consagrou a necessidade de **processamento** ao conferir essa atribuição ao Senado Federal quanto aos crimes de responsabilidade imputados ao Presidente da República (art 52, I CRFB/88). Essa exigência deve ser lida à luz da vedação do abuso de poder e das garantias processuais constitucionais, assinalando-se que o processo funciona como instrumento a subtrair a possibilidade de que o Chefe do Poder Executivo seja submetido a julgamento arbitrário, garantia constitucional corolária da cláusula do *due process of law* a ser assegurada aos acusados em geral.

Com efeito, ao prever a necessidade de processo, a Constituição, certamente, pretendeu assegurar o devido processo legal aos agentes submetidos ao regime de responsabilização política. Sendo assim, embora o Presidente da República esteja sujeito a convencimentos políticos marcados por larga discricionariedade, essa característica substancial do processo não retira do acusado suas prerrogativas formais que derivam, direta ou indiretamente, do devido processo legal:

“O direito a um devido processo insere-se na observância de todas as regras legais, constitucionais e convencionais adequadas ao Estado de Direito, **independentemente do direito material violado (espécie de crime ou de quem for o seu autor)** e do modelo de processo penal de determinado país, adversarial, misto ou acusatório. (GIACOMOLLI, Nereu José. *O devido processo penal: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica*, 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

p. 22.).”

Um processo *devido*, por sua vez, guarda pertinência com a observância das demais garantias processuais elencadas pela Constituição Federal, pelos tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário, pelas disposições previstas nas leis de regência ou das garantias que decorram logicamente dessas normas. É pela não taxatividade das fontes das garantias processuais que a Constituição (art. 5º, LV) assegura aos acusados em geral “o contraditório e a ampla defesa, **com os meios e recursos a ela inerentes**”.

Cumprido ressaltar que o grau de ampla defesa varia de acordo com a consequência jurídica dos fatos imputados. Vale dizer, debates associados a direitos disponíveis, por exemplo, contentam-se, em regra, com a simples oportunidade de defesa. Ações que almejam atingir o direito de locomoção, contudo, submetem-se a outra intensidade de garantia. Inclusive dentro do sistema penal, verifica-se distinção procedimental traçada a partir da pena cominada, nos termos do Código de Processo Penal:

Art. 394. O procedimento será comum ou especial.

§1º O procedimento comum será ordinário, sumário ou sumaríssimo:

I - ordinário, quando tiver por objeto crime cuja sanção máxima cominada for igual ou superior a 4 (quatro) anos de pena privativa de liberdade;

II - sumário, quando tiver por objeto crime cuja sanção máxima cominada seja inferior a 4 (quatro) anos de pena privativa de liberdade;

III - sumaríssimo, para as infrações penais de menor potencial ofensivo, na forma da lei.

Nota-se, portanto, que a **extensão da amplitude da defesa guarda íntima pertinência com a intensidade de interferência na esfera jurídica do sujeito processual**. Nessa mesma lógica, no caso de infração política

ADPF 378 MC / DF

praticada pelo Presidente da República, tem-se que as garantias processuais devem ser asseguradas de acordo com a magnitude dos efeitos decorrentes do processo de *impeachment*.

Com efeito, a imposição de perda do cargo de agente político eleito democraticamente, segundo agendas políticas fruto de escolha de uma maioria, constitui ato de gravidade inquestionável. É nesse contexto que se definem quais são os *meios inerentes* ao exercício da defesa em sua amplitude.

Além das consequências de interesse público, anote-se que a condenação poderá resultar na pena acessória de inabilitação para o exercício de **qualquer** função pública.

Diante desse cenário, é natural que se reconheça que o processo que poderá culminar na perda do cargo do Presidente da República seja permeado por garantias processuais idôneas a fazer frente ao possível resultado extremo. Disso resulta que a cláusula do devido processo legal, na hipótese, é compreendida em grau **extremamente intenso**.

Cumprido esclarecer que, grosso modo, processo é uma atividade direcionada a um fim. Na sistemática questionada, nota-se que há uma cisão quanto à responsabilização jurídico-política do Presidente da República. Vale dizer, a Câmara dos Deputados **julga a admissibilidade da denúncia para fins de processamento** e o Senado é encarregado do **processo e julgamento do Presidente**. Esses são os objetos nucleares de cada atuação:

Art. 51. Compete **privativamente** à Câmara dos Deputados:

I - **autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República** e os Ministros de Estado;

Art. 52. Compete **privativamente** ao Senado Federal:

I - **processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade**, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da

ADPF 378 MC / DF

mesma natureza conexos com aqueles;

Sendo assim, a Câmara pratica atos direcionados à autorização ou não, e o Senado atos dirigidos ao julgamento. Ao atribuir à Câmara dos Deputados a competência para autorização do processamento do Presidente da República, e diante da colegialidade que caracteriza os processos decisórios naquela Casa, tem-se que a Constituição outorgou à Câmara, ao menos implicitamente (*implied powers*), aptidão para instauração de **processo voltado à autorização, ou não, do processamento do Presidente da República**. Não se imagina que a Câmara tome decisão dessa natureza sem que se leve a efeito um procedimento que, pelo gravame, deve ser acobertado pelo manto do contraditório. A propósito, a própria Lei 1.079/50 prevê contraditório na etapa desenvolvida no âmbito da Câmara dos Deputados (contestação, direito à produção de provas, etc), providência que, obviamente, não ofende a Constituição.

Considerando que **não compete à Câmara julgar o Presidente da República**, forçosa é a conclusão de que existem, em verdade, **dois processos**. Um deles, cuja finalidade é a **aferição da admissão da denúncia para fins de processamento**; outro, em que se deflagra o processo que busca a **responsabilização e se ultima o julgamento**. Os interessados, objetos e objetivos são distintos, daí que, embora inter-relacionados, formam-se processos diversos.

No processo desenvolvido na Câmara, há **previsão de juízo de admissibilidade interno**, compreendido de acordo com as atribuições da referida Casa Legislativa. **Averigua-se, nesse âmbito, a viabilidade da acusação para fins de deliberação conclusiva em Plenário**, cujo resultado positivo, como visto, é o processamento do Presidente da República pelo Senado Federal.

Essas premissas são necessárias para que se compreenda a exata dimensão das deliberações e decisões, suas possíveis consequências e garantias processuais aplicáveis.

O devido processo legal, em ambas as relações instauradas (tanto na

ADPF 378 MC / DF

Câmara quanto no Senado), com inclusão de ampla defesa e contraditório em intensidade compatível com a natureza dos processos e suas consequências potenciais, calcado nas regras traçadas na Constituição e em normas que observem o bicameralismo, consubstancia o lastro processual essencial do *impeachment*.

Como decorrência dessas premissas, é coerente propiciar a participação do acusado após a atividade acusatória em toda atividade probatória.

6 – Aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Neste momento, passa-se ao exame da função normativa dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo e julgamento de crime de responsabilidade imputado ao Chefe do Poder Executivo da União, à luz do pedido “b”, em sede cautelar, do Requerente, em sua literalidade: “*seja declarada a ilegitimidade constitucional (não recepção) das expressões ‘regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal’*, constantes do art. 38 da Lei n. 1.079/50”.

Numa oração peço licença para resumir o entendimento que proponho aos eminentes pares: **os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal possuem aplicação no rito do *impeachment* naquilo que dizem respeito à auto-organização interna dos referidos órgãos legislativos, mas não para a autorização, processamento e julgamento do *impeachment*. Não há, assim, violação à reserva de lei exigida pelo art. 85 da Constituição de 1988.**

Exponho, agora, o desenvolvimento argumentativo que julga pertinente, como segue:

Entende-se, como venho afirmando neste voto, que esse juízo deve ser realizado com base no princípio da legalidade referido à Administração Pública (art. 37, *caput*, CR/88) e no relacionamento independente e harmonioso entre os Poderes da União (art. 2º, CR/88). Por outro lado, é digno de nota que em todas as Constituições brasileiras

ADPF 378 MC / DF

houve a conferência de dignidade constitucional aos Regimentos Internos do Poder Legislativo.

Na Constituição do Império de 1824, o artigo 21 preconizou que *“A nomeação dos respectivos presidentes, vice-presidentes e secretários das Câmaras, verificação dos poderes dos seus membros, Juramento e sua polícia interior se executará na forma de seus Regimentos”*.

Por sua vez, no período republicano que se iniciara em 1889, a reserva de matérias aos regimentos internos das casas legiferantes remanesceu. Veja-se que a Constituição da República de 1891 prevê o seguinte no parágrafo único de seu artigo 18:

“Art. 18 (omissis)

Parágrafo único. A cada uma das câmaras compete:

- Verificar e reconhecer os poderes de seus membros.
- Eleger a sua Mesa.
- Organizar o seu regimento interno.
- Regular o serviço de sua polícia interna.
- Nomear os empregados de sua secretaria.”

Com o término da denominada *“República Velha”*, a Constituição da República de 1934 centralizou o Poder Legislativo em um único órgão, a Assembleia Nacional, bem como positivou as atribuições desta no corpo de seu artigo 32: *“É da competência exclusiva da Assembléia Nacional: a) organizar seu Regimento Interno e eleger sua Mesa e suas Comissões”*.

Ao restabelecer o bicameralismo no Poder Legislativo, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, a Constituição da República de 1937 trouxe no bojo de seu artigo 41 a seguinte disposição:

“Art. 41. A cada uma das Câmaras compete:

- eleger a sua mesa;
- organizar o seu regimento interno;
- regular o serviço de sua polícia interna;
- nomear os funcionários de sua secretaria.”

Com o fim do Estado Novo, no artigo 40 da Constituição da República de 1946 constava o seguinte texto: “A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos”. De fato, a inovação ficara por conta do parágrafo único do dispositivo precitado: “Na Constituição de comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva Câmara”, isto é, o que a doutrina jurídica e a prática política passaram a chamar de “princípio da proporcionalidade partidária”, o qual foi reproduzido nos textos constitucionais subsequentes (vide: art. 30, parágrafo único, alínea “a”, da CR/67 e da EC 1/69; e art. 58, §1º, da CR/88.)

Por sua vez, a Constituição da República de 1967 e a Emenda Constitucional n. 1 de 1969 apresentaram em seus respectivos artigos 30 disposições idênticas: “A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, política e provimento de cargo de seus serviços”.

Com a redemocratização, a Constituição da República de 1988 também apresentou comando normativo no sentido de que compete privativamente a cada uma das Casas Legislativas “elaborar seu regimento interno”, nos termos dos artigos 51, III, e 52, XII, da Carta Constitucional supracitada.

Em suma, depreende-se desse histórico de hermenêutica constitucional que a autonomia administrativa dos órgãos legislativos, que se traduz na competência privativa de elaboração dos regimentos internos, é positivamente valorada pelo poder constituinte no curso do constitucionalismo brasileiro, na qualidade de *conditio sine qua non* para a concretização empírica do princípio da separação dos poderes.

Justamente nesse ponto, merece ser feito um *discrímen* no tocante à aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ou seja, **não é razoável a declaração de não recepção integral das expressões “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, inseridas no âmbito do artigo 38 da lei**

impugnada.

Veja-se que o rito do impedimento presidencial, tal como qualquer procedimento levado a efeito nas Casas do Congresso Nacional, demanda para sua viabilização prática uma série de atos administrativos logicamente concatenados na forma da auto-organização respectiva, em homenagem à autonomia administrativa inerente a um Poder republicano. Não há, assim, violação da legalidade nesse ponto, consoante ao exigível pelo artigo 85, parágrafo único, da Constituição da República de 1988.

Conclui-se, por conseguinte, que se deve adotar, na espécie, a técnica da “interpretação conforme” ao artigo 38 da Lei 1.079/50, de maneira a consignar que a interpretação das expressões questionadas passível de guarda pela ordem constitucional contemporânea se resume na seguinte assertiva: os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal somente possuem aplicação no rito do *impeachment* naquilo que dizem respeito à auto-organização interna dos referidos órgãos legislativos, mas não para a autorização, processamento e julgamento do *impeachment*. Não há, assim, violação à reserva de lei exigida pelo art. 85 da Constituição de 1988.

7 – Recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados

Vencidas as etapas anteriores, calha adentrar ao tema do recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados. Antes de expor os respectivos argumentos e a fundamentação que apresento, peço vênua para resumir aqui a diretriz que proponho: o recebimento operado pelo Presidente da Câmara configura juízo sumário da admissibilidade da denúncia para fins de deliberação colegiada, e não há obrigatoriedade de defesa prévia a essa decisão; como meio inerente ao contraditório, deve ser assegurado ao acusado a oportunidade de manifestação prévia à aprovação do parecer da Comissão Especial; no processo instaurado pela Câmara, se o juízo positivo não importar autorização de processamento do Presidente da República, trata-se de juízo de admissibilidade interno.

ADPF 378 MC / DF

Havendo autorização, a decisão resolve o mérito do processo instaurado na Câmara, com admissão do processamento no âmbito do Senado Federal.

Adianto, desde logo, que a ausência de defesa prévia, nessa fase preambular, não viola o devido processo legal, razão pela qual indefiro o pedido cautelar “a”.

Desenvolvo, a seguir, os respectivos argumentos de fundamentação:

7.1. Requisitos da denúncia

A Lei 1.079/50 assim prescreve:

Art. 16. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser **acompanhada dos documentos que a comprovem**, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.

Como se vê, a peça acusatória deve observar diversos requisitos de natureza formal, bem como exibir os documentos **que a comprovem**.

7.2. Natureza do recebimento realizado pelo Presidente da Câmara dos Deputados

Quanto à fase relacionada às atribuições da Câmara dos Deputados, a Lei 1.079/50, **lei específica** que disciplina as normas de processo e julgamento, dispõe:

“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.”

A lei *específica* silencia quanto à competência do recebimento da

denúncia, mas esclarece que se trata de providência a ser tomada antes da formação da Comissão Especial. Nessa matéria, afeta de forma preponderante à auto-organização da Câmara dos Deputados, embora com efeitos processuais reflexos, é lícito que se socorra ao Regimento Interno, que atribui essa tarefa **ao Presidente da Câmara dos Deputados**.

Recebida a denúncia, e superados outros atos que serão analisados em momento oportuno, o Plenário concluirá se a denúncia será arquivada ou é apta à deliberação. Portanto, a teor do juízo implementado pelo colegiado, questiona-se qual é a extensão e a natureza do recebimento empreendido pelo Presidente da Câmara dos Deputados. É mero ato de expediente ou há análise da admissibilidade das condições e pressupostos da denúncia?

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou essa questão, oportunidade em que se concluiu que a tarefa atribuída ao Presidente da Câmara importa em **juízo preambular de admissibilidade a autorizar até mesmo sua rejeição por razões de inépcia ou ausência de justa causa:**

“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. *IMPEACHMENT*. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA. MESA DO SENADO FEDERAL. COMPETÊNCIA. I – Na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte, **a competência do Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, de denúncia no processo de *impeachment* não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa.** II – Previsão que guarda consonância com as disposições previstas tanto nos Regimentos Internos de ambas as Casas Legislativas, quanto na Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. III – O direito a ser amparado pela via mandamental diz respeito à observância do regular processamento legal da denúncia. IV – Questões referentes à sua conveniência ou ao seu mérito não competem ao Poder Judiciário, sob

ADPF 378 MC / DF

pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias. V – Agravo regimental desprovido. (MS 30672 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2011, grifei)”

E ainda:

“Dessa forma, tem-se que a denúncia apenas será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita **se recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados**. Pela simples leitura das normas supramencionadas nota-se que **não cabe ao Presidente da Casa submeter, de imediato, a denúncia ao Plenário**, como quer fazer entender o impetrante. Irrefutável, portanto, que **o processo por crime de responsabilidade contempla um juízo preambular acerca da admissibilidade da denúncia**. Faz-se necessário reconhecer ao Presidente da Câmara dos Deputados o poder de rejeitar a denúncia quando, de logo, se evidencie, por exemplo, ser a acusação abusiva, leviana, inepta, formal ou substancialmente. Afinal, cuida-se de abrir um processo de imensa gravidade, um **processo cuja simples abertura, por si só, significa uma crise**. (Parecer da PGR no MS 23885, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2002, grifei)

“COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NO PROCESSO DO "IMPEACHMENT", PARA O EXAME LIMINAR DA IDONEIDADE DA DENUNCIA POPULAR, QUE NÃO SE REDUZ A VERIFICAÇÃO DAS FORMALIDADES EXTRINSECAS E DA LEGITIMIDADE DE DENUNCIANTES E DENUNCIADOS, MAS SE PODE ESTENDER, SEGUNDO OS VOTOS VENCEDORES, A REJEIÇÃO IMEDIATA DA ACUSAÇÃO PATENTEMENTE INEPTA OU DESPIDA DE JUSTA CAUSA, SUJEITANDO-SE AO CONTROLE DO PLENÁRIO DA CAUSA, MEDIANTE RECURSO, NÃO INTERPOSTO NO CASO. (MS 20941, Relator(a): Min. ALDIR

ADPF 378 MC / DF

PASSARINHO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/1990, grifei)”

Importante enfatizar que o ato do Presidente da Câmara, embora acarrete o recebimento da denúncia no contexto do processo instaurado no âmbito daquela Casa Legislativa, não encerra de forma definitiva o juízo de admissibilidade da denúncia. **Se a denúncia for recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, incumbirá ao Plenário o juízo conclusivo quanto à viabilidade da denúncia.**

Essa sistemática também guarda similitude com a lógica do processo penal ordinário, em que o juiz recebe a denúncia e, à vista de defesa escrita, na fase prevista no artigo 397 do CPP, revisita a adequação da acusação a justificar a produção de provas voltadas a formar o juízo de mérito. É por isso que, embora não se reconheça a existência de dois recebimentos, parte da doutrina trata de dupla admissibilidade da denúncia:

“Em suma, **teria o juiz duas oportunidades de verificar a admissibilidade da demanda: a primeira, de modo bem superficial, apoiado tão somente nos elementos constantes do inquérito policial ou das peças de informação; o segundo, já em grau de cognição mais vertical - mas ainda sumário** – com suporte não apenas no material colhido inquisitorialmente mas também **nas alegações e nos documentos eventualmente apresentados pela defesa técnica do denunciado**, no prazo que lhe foi disponibilizado por força do comando do artigo 396 do Código de Processo Penal.

O propósito parece ter sido o de conferir **maior grau de proteção ao acusado contra acusações infundadas e até temerárias**, que, se não constituírem a regra, podem ocorrer como fruto do açodamento, errônea interpretação dos fatos apurados na investigação preliminar, ou quiçá, de distorcida concepção dos fins do processo penal.” (CRUZ, Rogerio Schietti Machado. O juízo de admissibilidade após a reforma processual de 2008. *In*: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (Orgs.). *Garantismo Penal Integral*, 2. ed. Salvador: Juspodium,

2013. p. 204, grifei).

No processo instaurado na Câmara, a avaliação da Presidência deve ocorrer à luz da denúncia e das provas que a acompanham. Em razão da natureza e gravidade do processo, também é razoável que esse juízo seja renovado pelo Plenário.

O traço distintivo entre o juízo de admissibilidade e o de mérito é simples. No caso do processo instaurado pela Câmara, se o juízo positivo não importar autorização de processamento do Presidente da República, trata-se de juízo de admissibilidade interno. Havendo autorização, a decisão resolve o mérito do processo instaurado na Câmara, com admissão da denúncia para fins de processamento no âmbito do Senado Federal.

As disposições concernentes ao esmiuçamento do devido processo legal podem ser validamente estabelecidas por lei específica. Todavia, até mesmo em razão das garantias asseguradas em processamentos ordinários aos acusados em geral, aplicáveis por analogia, seria desproporcional subtrair do acusado a possibilidade de manifestação prévia à admissão final da denúncia no processo instaurado pela Câmara. Diante da gravidade desse ato, é imperioso que o acusado tenha a oportunidade de se insurgir contra tal proceder e que possa influenciar a tomada dessa decisão, forte no princípio do contraditório, corolário do devido processo legal que, repito, tem aplicação larga na ambiência do *impeachment*.

Nesse contexto, como meio inerente ao contraditório, deve ser assegurado ao acusado a oportunidade de manifestação prévia à aprovação do parecer da Comissão Especial, oportunidade em que se julgará, para os fins do processo instaurado na Câmara, a admissão definitiva da denúncia.

7.3. Desnecessidade de defesa prévia ao recebimento operado pela Presidência da Câmara dos Deputados

Nessa linha, considerando que o recebimento operado pelo

Presidente da Câmara configura juízo sumário da admissibilidade da denúncia para fins de deliberação colegiada, não há obrigatoriedade de defesa prévia a essa decisão.

Obviamente, a Lei 1.079/50 poderia tê-lo feito, reconhecendo que esse recebimento, embora sujeito à admissão colegiada, traduziria gravame suficiente a justificar a oitiva prévia do acusado. Mas não o fez. A questão é: essa omissão viola os parâmetros de controle afetos à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental?

De fato, a instauração do processo carrega prejuízo consigo. E assim o é nas ações sancionatórias em geral. **Não se reconhece, contudo, que a exigência de defesa prévia ao recebimento da denúncia constitua derivação necessária da cláusula do devido processo legal, na medida em que, reconhecido o direito de manifestação anterior à aprovação do primeiro parecer proferido pela Comissão Especial, há contraditório prévio à admissibilidade conclusiva. O devido processo legal, nessa ótica, é respeitado.**

No âmbito processual penal, por exemplo, isso é verificado em diversos procedimentos que não asseguram a oitiva do acusado antes da instauração processual. **Nos procedimentos especiais em que há tratamento diverso, verifica-se uma característica comum: não há nova oitiva antes da admissão final da acusação.**

No procedimento especial da Lei 11.343/06 (define crimes voltados à repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de entorpecentes), por exemplo, embora exista defesa prévia, o recebimento resulta, desde logo, na designação de audiência, a teor dos artigos 55 e 56 da aludida norma. Mesmo procedimento, respeitadas às peculiaridades de órgão colegiado, é adotado na sistemática da Lei 8.038/90, que institui normas de processamento de ações penais originárias no âmbito dos Tribunais Superiores.

Nesses universos, há admissão da denúncia em momento único, por razões particulares fruto de escolhas legislativas. Na ambiência da Lei 11.343/06, pela relevância da oitiva do acusado para fins de eventual desclassificação do intuito de traficância. Já na Lei 8.038/90, a admissão

única é conveniente em virtude do modelo colegiado em que tais deliberações são desencadeadas.

Evidencia-se, portanto, que, regra geral, não se exige manifestação prévia ao recebimento da denúncia. Em situações específicas, tal providência é assegurada, pois, se assim não fosse, o acusado não teria oportunidade de insurgência antes da admissibilidade final da denúncia. Essa é lógica.

Nessa perspectiva, não se nota violação do devido processo legal no recebimento da denúncia operada pelo Presidente da Câmara, visto que a admissão da acusação será debatida, em cognição um pouco mais vertical, em âmbito colegiado. Vale dizer, o acusado terá meios para interferir na admissão conclusiva da denúncia a ser exarada pelo Plenário.

7.4. O Princípio da Imparcialidade e a responsabilização jurídico-política

Examino agora a questão da parcialidade alegada em relação ao Presidente da Câmara em tela.

Em processos norteados pelo convencimento jurídico, a imparcialidade do Juiz constitui desdobramento lógico da cláusula do devido processo legal. Nas palavras de Pedro Aragonese Alonso, chega a ser considerado um “princípio supremo do processo”. (LOPES JR, Aury. *Direito processual penal*, 9ª ed, São Paulo: Saraiva, 2012. p. 187).

Com efeito, não se imagina que seja possível alcançar uma ordem jurídica justa percorrendo-se uma travessia demarcada por um ambiente em que o destinatário das provas produzidas já possui juízo de mérito pré-concebido. A parcialidade, nessa ótica, também se materializa pela subversão das fases processuais, antecipando-se a valoração à produção da prova. Não se ignora, destarte, a relevância do instituto, de aplicação vocacionada ao sistema judiciário, visto que essas considerações não podem ser simplesmente transportadas ao plano de processos político-jurídicos.

Primeiro, pelo fato de que, por opção constitucional, determinadas

infrações sujeitam-se a processamento e a julgamento em território político, em que os atores ocupam seus postos com supedâneo em prévias agendas e escolhas dessa natureza. Sendo assim, soa natural que a maioria dos agentes políticos ou figuram como adversários do Presidente da República ou comungam de suas compreensões ideológico-políticas. Esses entraves de ordem política são da essência de um julgamento de jaez **jurídico-político**. Escolha que, repita-se, decorre da própria Constituição.

A propósito, essa compreensão, se levada a extremo, poderia conduzir à inexistência de agentes políticos aptos a proferir julgamento. Por exemplo, as inclinações de agentes governistas e opositoristas, mormente na hipótese de manifestações públicas, dando conta da predisposição decisória, induziriam ao reconhecimento da parcialidade? Como exigir, num julgamento de conteúdo também político, impessoalidade, por exemplo, das lideranças do governo e da oposição?

Com efeito, o nível de imparcialidade aduzido no petitório inicial não se coaduna com a extensão pública das discussões valorativas e deliberações dos parlamentares. É preciso que se reconheça que, embora guardem algumas semelhanças, processos jurídicos e político-jurídicos resolvem-se em palcos distintos e seguem lógicas próprias.

Não bastasse, cumpre assinalar que a imparcialidade pressupõe que o julgamento seja implementado por agente que não seja parte ou que não detenha interesse típico de parte. Em outras palavras, a imparcialidade está ancorada em processos cujas controvérsias submetem-se a um modelo de pura heterocomposição.

Assim, “a imparcialidade corresponde exatamente a essa posição de terceiro que o Estado ocupa no processo, por meio do juiz, atuando como órgão supra ordenado às partes ativa e passiva.” (LOPES JR, Aury. *Direito processual penal*, 9ª ed, São Paulo: Saraiva, 2012. p. 187). Nota-se, portanto, que, no âmbito sancionador, a imparcialidade encontra-se intimamente ligada ao sistema acusatório, em que as funções de acusar e julgar não se concentram.

Nesse cenário, o Juiz imparcial deve estar sujeito apenas à lei. Essa

lógica, entretanto, não se transmite ao processo jurídico-político, na medida em que os julgadores, além de sujeitos à lei, também atendem a interesses externos, inclusive de seus representados. Vale dizer, a carga política da decisão decorre, em última análise, da função representativa dos parlamentares, inaplicável aos Juízes. A esse respeito:

“A sujeição somente à lei, por ser premissa substancial da dedução judiciária e juntamente única fonte de legitimação política, exprime por isso a colocação institucional do juiz. (...) Ao mesmo tempo ele não deve ser um sujeito “representativo”, não devendo nenhum interesse ou desejo – nem mesmo da maioria ou da totalidade dos cidadãos – condicionar seu julgamento que está unicamente em tutela dos direitos subjetivos lesados: como se viu no parágrafo 37, contrariamente aos poderes executivo e legislativo que são poderes da maioria, o juiz julga em nome do povo, mas não da maioria, em tutela das liberdades também das minorias.” (FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: teoria do garantismo penal*. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 534, grifei).

Ademais, os Juízes gozam de prerrogativas funcionais direcionadas à garantia da independência, como a inamovibilidade, a vitaliciedade e a irredutibilidade de subsídio (art. 95 CRFB/88). Essa independência existe para, entre outras razões, produzir as condições materiais indispensáveis ao julgamento imparcial.

Já os parlamentares são regidos por lógica diversa, pois exercem mandato com termo final estabelecido e cuja renovação desafia a aprovação nas urnas. Outrossim, a independência do parlamentar deve ser exercida com observância da Constituição e de forma correspondente aos anseios dos representados. Sendo assim, ao contrário do que ocorre no âmbito judicial, a imparcialidade não constitui característica marcante do Parlamento.

Diante disso, exigir aplicação fria das regras de julgamento significaria, em verdade, converter o julgamento jurídico-político em exclusivamente jurídico, o que não se coaduna com a intenção

constitucional. A Constituição pretendeu que o julgador estivesse sujeito à lei e a interesses políticos, de modo que a subtração dessa perspectiva implicaria violação ao Princípio Democrático.

Ademais, a Lei 1.079/50 prevê, no âmbito do Senado, a composição de Comissão Acusadora. Isso conduz ao resultado de que ao menos uma parcela do Senado Federal agirá, concomitantemente, como acusador e julgador. Se esse aparente paradoxo não contamina o **juízo**, ato de maior conteúdo decisório em todo o percorrer do *impeachment*, eventual parcialidade, com maior razão, não afetará o mero **juízo preambular da admissibilidade da denúncia**, deflagrado com fins de proporcionar que o tema seja discutido em nível colegiado para que se defina se é o caso de deliberação em Plenário acerca da autorização de processamento.

Portanto, as causas de impedimentos e suspeição não se compatibilizam com o processo jurídico-político, bem como não há subsidiariedade na produção de provas propostas por parlamentares, razão pela qual indefiro os pedidos cautelares “j” e “k”.

8 – O procedimento de *impeachment* na Câmara dos Deputados

Visto o procedimento de recebimento da denúncia popular pelo Presidente da Câmara dos Deputados, convém analisar de forma detida os pedidos cautelares “c” e “d” da parte Requerente, respectivamente: “seja declarada a recepção dos artigos 19, 20, 21, 22 e 23, caput, da Lei n. 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais”; e “seja realizada interpretação conforme a Constituição do art. 19 da Lei n. 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos”.

De saída, identifica-se relevante controvérsia acerca da comissão especial formada no âmbito da Câmara dos Deputados a fim de opinar sobre a denúncia. Contudo, não se haure, nesse ponto, do artigo 19 da Lei 1.079/50 qualquer incompatibilidade material em relação à Constituição

da República de 1988, logo se tem o dispositivo como válido e eficaz à formação da comissão.

Posto isso, extrai-se do diploma legal dois critérios formativos no que se refere à comissão especial: (i) a eleição de seus membros integrantes; e (ii) a participação em sua composição de representantes de todos os partidos políticos, observada a proporção partidária.

Além desses requisitos, a Constituição da República de 1988 estabelece uma reserva de norma dirigida aos regimentos internos do Congresso Nacional e de suas Casas no tocante às matérias de constituição e atribuições das respectivas comissões. Nos termos do *caput* do artigo 58 da Constituição Federal, tem-se que “O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação”.

Portanto, diante dessa diretriz constitucional, eventuais dúvidas acerca das comissões militam em favor da auto-organização do Legislativo, com efeito, nessas circunstâncias, há um dever de deferência do Estado-Juiz para com o Parlamento, desde que respeitados o devido processo legal e os direitos das minorias parlamentares.

8.1 – Formação e composição da Comissão Especial

Não há como acolher o pedido incidental da parte autora no sentido de “*garantir que os partidos políticos indiquem, por meio de seus líderes, os integrantes da comissão especial*”. Isso porque a escolha de membros dessa comissão deve respeitar os preceitos constitucionais e legais, especialmente o sufrágio e a participação de todos os partidos. No caso, seja a indicação feita por líderes a ser submetida à votação perante o Plenário da Câmara dos Deputados, seja a concorrência entre chapas oficial e avulsa, ambas as formas satisfazem os critérios formativos da comissão.

Demais disso, não há prejuízo significativo à defesa do imputado de crime de responsabilidade, visto que a vitória de uma ou de outra chapa não possui potencial de afronta direta à representatividade partidária de

toda a base governista ou oposicionista. Aliás, o trabalho da comissão especial é essencialmente instrutório e opinativo, tendo em conta que as decisões políticas de deliberar sobre a denúncia e de autorizar a instauração do processo estão reservadas ao Plenário da Câmara dos Deputados, por força da Lei 1.079/50.

Assim sendo, não cabe ao Poder Judiciário, mesmo em sede de jurisdição constitucional, tolher uma opção legitimamente feita pela Câmara dos Deputados no pleno exercício de uma liberdade política que lhe é conferida pela ordem constitucional, na medida em que o art. 58, §1º, da Constituição da República de 1988, assim prevê: “Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa” (grifos nossos).

E com relação ao argumento de que o voto secreto para a eleição da comissão implica ofensa à Constituição, embora correta a premissa da qual se parte na inicial, o mesmo não se pode dizer, ao meu entendimento, da conclusão.

Correta a premissa de que as votações do Congresso, assim como todos os atos de exercício do poder, têm como regra a publicidade. No âmbito do Poder Judiciário, o art. 5º, LX, e o art. 93, IX, da Constituição declaram a regra da publicidade dos atos jurisdicionais, bem como o art. 93, X, da CRFB expressa a publicidade das sessões administrativas dos Tribunais.

No âmbito da Administração Pública em geral, o art. 37 da Constituição estatui o princípio da publicidade.

A regra geral, portanto, é a publicidade. Afinal, “*todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (art. 1º, parágrafo único, da CR). Numa democracia constitucional de índole deliberativa, o Povo, que é titular da soberania, deve ser capaz de influir diretamente na formação da vontade política do Estado. O cidadão (representado) há de ter o direito de fiscalizar os atos que são exercidos em seu nome por seus representantes.

Isso decorre também do regime de responsabilidade dos

ADPF 378 MC / DF

congressistas e do princípio democrático.

Esses ideais conduziram ao deferimento monocrático da medida liminar que hoje se exaure com a presente manifestação deste Plenário sobre a medida cautelar desta ADPF. Igualmente, ao analisar a medida liminar no MS 33.908, firmei convicção segundo a qual a deliberação prevista no art. 53, § 2º, da CRFB, com a redação que lhe deu a EC nº 35/2001, qual seja, a deliberação da Casa do Congresso a respeito da manutenção da prisão em flagrante de seus membros deve ser aberta.

Nesse específico caso, por meio de emenda constitucional, retirou-se a possibilidade de voto secreto.

Nada obstante a publicidade das votações no Congresso seja a regra, e apenas em excepcionalíssimas hipóteses se admita votação secreta, entendo que no presente caso não há ofensa à Constituição no fato de o Regimento Interno da Câmara dos Deputados propiciar a interpretação segundo a qual teria estabelecido a votação secreta para a constituição da referida comissão.

Inicialmente, percebe-se que as comissões, por expressa disposição constitucional são *“constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento”* (art. 58, *caput*, da CRFB). Isso significa que a **forma** de constituição das comissões em geral é matéria a ser disciplinada nos regimentos internos de cada uma das Casas. Essa atribuição é coerente com o caráter de auto-organização que é assegurada a cada uma das Casas do Congresso por meio de seus respectivos regimentos internos.

Ainda assim, restaria perquirir se, no silêncio da Constituição, é possível ao regimento estabelecer uma votação secreta. Em outras palavras, como a votação aberta é a regra, o silêncio da Constituição não deveria ser interpretado como eloquente? A indicar que, onde não há expressa autorização para votações secretas, devam elas ser abertas?

A resposta a essas indagações, sob minha compreensão, não admite afirmação peremptória num ou noutro sentido.

Perceba-se que, apesar de a publicidade ser a regra geral, a própria Constituição, em situações excepcionais, admite que o poder possa ser exercido de forma secreta. No âmbito judicial, por exemplo, o art. 5º, LX,

ADPF 378 MC / DF

autoriza o sigredo dos atos judiciais quando o “interesse social” ou a “defesa da intimidade” o exigirem. Ainda no âmbito do Poder Judiciário, o art. 119 e 120 da Constituição preveem a eleição secreta para juízes do Tribunal Superior Eleitoral dentre os Ministros do STF e STJ e juízes do TRE dentre os desembargadores e juízes de direito.

No que diz respeito às votações no âmbito do Congresso, mais especificamente no âmbito do Senado, há expressa previsão para o sigilo das votações nas seguintes hipóteses: (i) aprovação prévia do Senado, após arguição pública, para cargos de Magistrados, Ministros do TCU indicados pelo Presidente da República, Governador de Território, Presidente e Diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República e outros cargos segundo a lei dispuser (art. 52, III, da CRFB); (ii) aprovação após arguição em sessão secreta dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 52, IV, da CRFB); (iii) além da aprovação da eventual exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República, antes do término de seu mandato (art. 52, XI, da CRFB).

Sendo assim, a Constituição reconhece expressamente que em certas situações, mesmo diante da regra geral da publicidade, é necessário o exercício sigiloso do poder. A “ratio” que informa essas expressas exceções para os casos em que os parlamentares decidem secretamente conduz a um princípio implícito informador das regras de exceção, qual seja, a preponderância da proteção à liberdade de consciência do parlamentar, em detrimento da publicidade. Em outras palavras, embora a Constituição eleja a publicidade como regra, reconhece que em determinadas situações, em que o exercício livre do direito de escolha do parlamentar possa estar em risco diante de uma situação de futura vulnerabilidade perante outro ente mais empoderado, a publicidade cede à proteção do exercício livre e independente do poder.

Dito isso, percebe-se que temos a regra geral da publicidade e exceções expressas. A pergunta que resta responder é se, há exceções implícitas, ou se há hipóteses em que normas infraconstitucionais podem, no silêncio da Constituição, atrelando-se aos valores constitucionais resguardados no princípio implícito que informa as exceções expressas à

ADPF 378 MC / DF

publicidade, também estabelecer votação sigilosa.

Embora não reconheça que as Casas do Congresso possam discricionariamente estabelecer como secretas votações em seus regimentos internos, entendo que, nas situações como a presente, em que ao Regimento Interno foi outorgada a disciplina da *forma* pela qual será constituída a comissão, é constitucional a eleição de uma hipótese que densifica o princípio implícito informador das exceções expressas, ou seja, a necessidade de resguardar o exercício independente do voto parlamentar.

Ao meu sentir, resta razoável concluir que esse princípio prepondera nessa hipótese, dada a gravidade do ato de julgar um Presidente da República. Não se confunde essa hipótese com a votação final no Plenário da Câmara dos Deputados. Nesse caso, a votação é aberta por expressa disposição do art. 23 da Lei 1.079/50, não podendo o Regimento Interno da Câmara dispor contrariamente.

No que diz respeito à formação da comissão, a Constituição determina o regramento pelo Regimento Interno. Este, segundo se interpretou na respectiva Casa, autorizou a votação secreta.

De qualquer modo, aqui se está diante do que o jurista escocês Neil MacCormick chama de “desacordo razoável”, assim definível:

“Desacordos relativos a questões importantes e profundas de opinião existem. Eles são, no entanto, desacordos entre pessoas que compartilham uma visão dos pontos que estão em jogo no argumento, ao mesmo tempo em que atribuem peso diferente a componentes diversos, de modo isolado e em alguma combinação. Nesse sentido, eles são desacordos razoáveis entre pessoas razoáveis, desacordos que persistem depois de debate e deliberação cuidadosos e refletidos [...] Na prática, o único modo genérico de lidar com tais desacordos é alguma hierarquia de julgamentos de autoridade, combinada com algum sistema de voto de maioria em tribunais colegiados, sejam tais decisões colegiadas tomadas em público ou apenas de modo fechado. Um procedimento decisório razoável é a única solução apropriada para desacordos interpessoais

(MACCORMICK, Neil. *Retórica e o Estado de Direito*. Trad. Conrado Hübner. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008, p. 339).

O oposto, ou seja, interpretar o silêncio constitucional como silêncio eloquente, vale dizer, que todas os atos de exercício de poder a que a Constituição não autoriza expressamente o sigilo devem ser necessariamente públicos, implica considerar como necessariamente nominais e abertas as eleições para as Mesas de cada uma das Casas do Congresso, dado que o art. 57, §4º, da Constituição da República não autoriza expressamente o sigilo. Ou, ainda, que a eleição para os cargos de presidentes dos Tribunais deva ser nominal e aberta, diante do silêncio constitucional.

Diante da razoabilidade de se considerar que há uma autorização implícita para que votações no âmbito do Congresso, em especial quando digam respeito ao sufrágio, sejam declaradas sigilosas pelas regras infraconstitucionais, desde que a finalidade seja coincidente com as finalidades extraíveis das exceções expressas do texto constitucional, a intervenção do Poder Judiciário no Poder Legislativo deve, em homenagem à tripartição dos poderes, submeter-se à autocontenção.

Portanto, não compete ao Poder Judiciário sindicat atos administrativos do Parlamento, quando as soluções são múltiplas e constitucionalmente adequadas. Volta-se aqui à noção de autocontenção do Estado-Juiz perante o Parlamento, em homenagem à tripartição dos poderes. Não cabendo ao Poder Judiciário atuar como intérprete do regimento interno de casa legiferante.

Por isso, voto pela improcedência do pedido cautelar incidental do Autor que visava garantir que a votação no Plenário da Câmara dos Deputados para formação da Comissão Especial fosse aberta.

8.2 – O funcionamento da Comissão Especial

Vistas as controvérsias envolvendo o artigo 19 da Lei 1.079/50, passa-se aos dispositivos posteriores. Em relação ao art. 20 da lei impugnada, entendo pela sua compatibilidade material com a normatividade

ADPF 378 MC / DF

constitucional hodierna, pois em nada desborda da cláusula do “devido processo”, bem como os prazos positivados são condizentes com outros ritos céleres levados a efeito no Poder Legislativo, como, por exemplo, a comissão mista constituída para emitir parecer prévio em medida provisória.

De novo, cabe-se frisar que a Comissão Especial possui funções instrutórias e opinativas. Nesse sentido, deve remeter o primeiro parecer ao Plenário da Câmara dos Deputados na forma dos §§1º e 2º do artigo 20 da Lei 1.079/50.

Nesse ponto, cabe uma atualização da lei à luz da Constituição da República de 1988, porquanto o devido processo legal se aplica a todos os processos impulsionados pelo Estado brasileiro, especialmente no *impeachment*, que é um processo de responsabilidade com caráter sancionatório, cuja pena é de índole política.

Veja-se o seguinte excerto da seminal obra doutrinária do e. Ministro Paulo Brossard:

“A harmonia dos Poderes exige a sua interdependência. Poder-se-ia assim dizer que não deixa de haver, limitadamente, em certa medida e para certos fins, relação de subordinação ou vínculo de hierarquia política entre o Poder Legislativo, que acusa e julga, e o agente do Poder Executivo, que é julgado como e enquanto tal.

Assim se legitimaria, sob o ponto de vista político, o preceito constitucional que, munindo o Congresso do poder disciplinar constitucional, faz dele juiz do Presidente da República; tal poder, usado no *impeachment*, objetiva antes de tudo a integridade da ordem constitucional.” (BROSSARD, Paulo. *O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 132)

Por conseguinte, em toda a legislação pátria relativa ao Direito Sancionador emanada após o advento da ordem constitucional vigente, observa-se a possibilidade de interferência defensiva do investigado logo antes da admissibilidade final.

ADPF 378 MC / DF

Seguindo essa lógica, a admissibilidade final da denúncia se dá na forma do art. 22 da lei impugnada, logo se deve propiciar o direito à informação, notificando o Presidente da República sobre a leitura do parecer no expediente da sessão da Câmara, que por sua vez se dará nos moldes do §1º do artigo 20 da Lei 1.079/50. Igualmente, deve-se facultar ao Presidente da República oferecer manifestação sobre o parecer da Comissão Especial no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a fim de que aquela seja lida antes do início da discussão única sobre o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, como fator de influência no juízo decisório dos deputados federais.

O artigo 21 também não é reprovável em juízo de recepção, tendo em vista que aquele prevê a forma da discussão única do primeiro parecer. Após, deve-se realizar votação nominal e, por consequência, aberta, nos termos do MS 21.564, relator Ministro Octavio Gallotti e redatoria para acórdão do Ministro Carlos Velloso, j. 23.09.1992, DJ 27.08.1993, em que consta o seguinte na ementa: *“IV. - RECEPÇÃO, PELA CF/88, DA NORMA INSCRITA NO ART. 23 DA LEI 1079/50. VOTAÇÃO NOMINAL, ASSIM OSTENSIVA (RI/CÂMARA DOS DEPUTADOS, ART. 187, PAR. 1., VI).”*

De acordo com o resultado da votação, a denúncia será arquivada, caso seja considerada inapta como objeto de deliberação. Caso contrário, dar-se-á seguimento ao rito de responsabilização política. Da interpretação sistemática da lei, percebe-se que essa votação no Plenário da Câmara serve para cancelar ou não o juízo deliberatório realizado pelo Presidente da Casa no recebimento da denúncia popular.

Discutido o Parecer preliminar da Comissão Especial pelo Plenário e considerada a denúncia objeto de deliberação, por maioria simples dos votos, presente a maioria de seus membros, nos termos do artigo 47 da Constituição da República de 1988, deve-se abrir prazo de 20 (vinte) dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

Com ou sem a contestação presidencial, a Comissão Especial volta a se reunir para levar a efeito uma fase instrutória, nos termos do §1º do art.

ADPF 378 MC / DF

22 da Lei 1.079/50, este considerado recepcionado pela ordem constitucional vigente e, como já explicitado no voto, dando-se a oportunidade ao acusado de participar dessa fase processual, inclusive com direito a se manifestar depois da acusação sobre o material probatório e a que sua manifestação seja o último ato de instrução.

Encerrada a instrução, a Comissão Especial deve emitir o segundo parecer exigido pela Lei 1.079/50 no prazo de 10 (dez) dias. Dessa vez, deve opinar tecnicamente sobre a procedência ou improcedência da denúncia, à luz do conjunto fático e da tipicidade das condutas elencadas na lei de crimes de responsabilidade.

Após, chega-se ao ato decisório do processo levado a efeito na Câmara dos Deputados, assim por paralelismo e com base nas mesmas razões já expostas, deve-se propiciar o direito à informação, notificando o Presidente da República sobre a leitura do parecer no expediente da sessão da Câmara, que por sua vez também se dará de acordo com §1º do artigo 20 da Lei 1.079/50, por expressa remissão do §3º do artigo 22 do mesmo diploma legal.

Igualmente, deve-se facultar ao Presidente da República oferecer alegações finais sobre o parecer da Comissão Especial no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a fim de que aquelas sejam lidas antes do início da primeira discussão a respeito do parecer de procedência da denúncia no Plenário da Câmara dos Deputados.

Observado o interregno de 48 (quarenta e oito) horas, realiza-se outra discussão sobre o parecer final da Comissão Especial, à luz das regras de discussão positivadas no §4º do art. 22 da Lei 1.079/50.

Uma vez encerrada a discussão, deverá o parecer ser submetido à votação nominal e ostensiva (voto aberto). Para ser admitida a acusação contra o Presidente da República, deve-se haver manifestação favorável por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados. Caso contrário, a denúncia será arquivada.

Ante essas razões, em relação ao pedido cautelar “c” da petição inicial, voto por declarar a recepção do art. 20, caput e §1º, da Lei 1.079/50; dar interpretação conforme ao art. 20, §2º da Lei 1.079/50 a fim

de firmar o entendimento de que antes da discussão única em plenário seja lida a manifestação do Presidente da República sobre o parecer preliminar elaborado pela Comissão Especial; declarar a recepção do art. 21, 22, caput, §1º, §2º, bem assim do art. 23, caput, da Lei 1.079/50; dar interpretação conforme ao art. 22, §3º a fim de firmar o entendimento de que o Presidente da República deverá ser notificado para apresentar alegações finais sobre o parecer definitivo da Comissão Especial.

Aliás, como já visto em tópico específico deste voto, os regimentos internos não podem substituir a lei especial em matéria de processo e julgamento de crime de responsabilidade, conforme o parágrafo único do art. 85, subsistindo, no entanto, suas disposições acerca da auto-organização do Poder Legislativo.

Na seara dos atos finais do rito na Câmara dos Deputados, convém julgar o pedido cautelar “i” do Autor, isto é, “seja declarada a ilegitimidade constitucional – não recepção – dos §§1º e 5º do art. 23, e dos artigos 80 e 81 da Lei n. 1.079.”

A esse respeito, reproduz-se o artigo 23 do diploma impugnado:

“Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

§ 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados.

§ 2º Decretada a acusação, será o denunciado intimado imediatamente pela Mesa da Câmara dos Deputados, por intermédio do 1º Secretário.

§ 3º Se o denunciado estiver ausente do Distrito Federal, a sua intimação será solicitada pela Mesa da Câmara dos Deputados, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que êle se encontrar.

§ 4º A Câmara dos Deputados elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado.

§ 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da

República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.

§ 6º Conforme se trate da acusação de crime comum ou de responsabilidade, o processo será enviado ao Supremo Tribunal Federal ou ao Senado Federal.”

Em relação ao art. 23, §1º, da Lei 1.079/50, secundamos a opinião do ilustre Ministro Paulo Brossard [\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]\[1\]](#) no sentido de dar uma interpretação conforme a Constituição vigente para inferir que à expressão “decretada a acusação”, constante no art. 59, I, da Constituição de 1946, deve ser dirigida uma interpretação evolutiva, à luz do art. 51, I, da Constituição da República de 1988. Portanto, deve-se fixar a única interpretação constitucional possível ao §1º do art. 23 da lei em comento, isto é, o efeito lógico da procedência da denúncia na Câmara dos Deputados é a autorização para processar o Presidente da República por crime de responsabilidade.

Quanto ao mesmo artigo 23, §5º, da Lei 1.079/50, a situação é de patente revogação em face de disposição constitucional expressa, pois o art. 86, §1º, II, da Constituição da República de 1988, traz como preceito normativo que somente depois de instaurado o processo na ambiência do Senado Federal o Presidente da República poderá ser afastado de suas funções.

Por outro lado, transcrevem-se os artigos 80 e 81 da Lei 1.079/50:

“Art. 80. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronuncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronuncia e julgamento.

Parágrafo único. O Senado Federal, na apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade funciona sob a presidência do Presidente do

ADPF 378 MC / DF

Supremo Tribunal, e só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

Art. 81 A declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a preferir.” (grifei)

Segundo o Ministro Paulo Brossard, a Constituição da República de 1988 manteve o *impeachment* como processo legal, contudo introduziu algumas modificações. Para o deslinde da questão, importam as seguintes: “*com efeito, (a) a Câmara dos Deputados deixou de ser órgão de acusação perante o Senado, ao fazer sua acusação que lhe fosse formulada por qualquer cidadão; (b) hoje se limita a autorizar a instauração do processo, pelo voto de dois terços de seus membros*” [2][2][2][2][2][2][2][2][2][2][2][2][2].

De plano, verifica-se a não recepção da primeira parte do art. 80 do diploma legal impugnado, especificamente a expressão “*Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronuncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento*”. Isso porque com o advento da Constituição da República de 1988 a Câmara dos Deputados perde o papel acusatório que outrora lhe foi atribuído pelos textos constitucionais passados.

Confira-se, a propósito, o seguinte precedente: MS 20.941, de relatoria do ministro Aldir Passarinho e de redatoria para acórdão do Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 09.02.1990, DJ 31.08.1992.

Por outro lado, o artigo 81 foi inteiramente revogado com o advento da nova ordem constitucional, visto que o artigo 51, I, da Constituição da República, explicitamente estabelece o quórum de dois terços para autorizar a instauração do processo contra o Presidente.

Em conclusão, julga-se parcialmente procedente ao pedido cautelar “i”, para fins de declarar a não recepção dos artigos 23, §5º; 80, caput, ab initio; e 81 da Lei 1.079/50. Do mesmo diploma, realiza-se interpretação conforme ao art. 23, §1º, para fixar que o efeito lógico da procedência da denúncia na Câmara dos Deputados é a autorização para processar o Presidente da República por crime de responsabilidade.

9 – Direito ao contraditório após o parecer final e prévio à votação e necessidade de fundamentação da conclusão da Comissão Especial à luz das hipóteses típicas

Partindo da premissa de que o devido processo legal tem aplicação larga no processo de *impeachment*, tem-se, como consequência, a admissão de que, forte no princípio do contraditório, devem ser assegurados ao acusado meios potenciais, mas materialmente, aptos a influenciar o resultado processual.

Nessa linha, Luigi Ferrajoli afirma que a condição epistemológica da prova passa pelo poder do interessado em refutá-la, de modo que “nenhuma prova seja adequada sem que sejam infrutíferas todas as possíveis negações e contraprovas” (FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 564).

No mesmo sentido, Antonio Scarance Fernandes atesta que “são elementos essenciais do contraditório a necessidade de informação e a possibilidade de reação”, de modo que o referido princípio abarca **o dizer e o contradizer**. Complementa o autor que “não se admite que uma parte fique sem ciência dos atos da parte contrária e sem oportunidade de contrariá-los” e que “o que assegura o contraditório é a oportunidade de a eles se contrapor por meio de **manifestação contrária que tenha eficácia prática**” (FERNANDES, Antonio Scarance. *Processo penal constitucional*, 7. Ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 65).

Portanto, mais que garantia formal, o contraditório, com a contraposição entre as hipóteses acusatória e defensiva, tem vocação para imprimir contornos de legitimidade ao processo decisório.

Na mesma direção, Sérgio Ricardo de Souza leciona que “o princípio da audiência contraditória, ou simplesmente do contraditório, reza que toda prova admite contraprova”, bem como que “encontra-se na ontologia desse princípio a ideia de democracia participativa” que se materializa por meio de “um procedimento que garanta que a disputa

entre as partes se desenvolva com lealdade e paridade de oportunidades, onde a defesa goze dos mesmos direitos da acusação” (SOUZA, Sérgio Ricardo. *Manual da prova penal constitucional*, 2. ed., Curitiba: Juruá, 2014. p. 78).

Ultrapassando a dimensão formal de formulação de tese e antítese, a garantia do contraditório “vai além do conhecimento do alegado e da reação à acusação e às alegações contrárias, **abarcando a perspectiva de influir no processado e no próprio decisum**”. (GIACOMOLLI, Nereu José. *O devido processo penal: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica*- 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 163, grifei)

Sendo assim, a oportunidade de contradizer o parecer final da Comissão Especial, que será submetido à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados para fins de deliberação acerca da autorização ou não do processamento do Presidente da República pelo Senado Federal, configura meio inerente ao contraditório. Embora a Comissão Especial não ostente condição de parte, é indubitável que o parecer repercute na decisão do Plenário, de modo que, forte no Princípio do Contraditório, deve ser assegurado ao acusado a possibilidade de manifestação com o fito de influir no resultado final.

Ainda, é indispensável que o parecer da Comissão Especial indique de forma fundamentada a subsunção ao tipo jurídico-político do crime de responsabilidade imputado. No ângulo sancionador, a tipicidade desempenha relevante função de atribuir segurança jurídica ao desenrolar processual, garantindo que eventual sanção seja condicionada às hipóteses taxativamente previstas em lei:

Obviamente, **o pressuposto epistemológico da defesa** – como também da prova – **é a taxatividade e materialidade do tipo penal: as hipóteses acusatórias**, como foi demonstrado amplamente nos capítulos precedentes, **devem consistir em asserções empíricas que asseverem a comissão de um fato exatamente denotado pela lei**, não sendo nem verificáveis nem falseáveis as asserções de significado indeterminado, ou, pior, os juízos de valor (“Tício cometeu maus tratos” ou “atos obscenos”,

“subversivos”, ou ainda “é perigoso”, etc.), que não admitem contestações, mas no máximo invocações de clemência. (FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 565).

A indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida em que não haveria justa causa na tentativa de responsabilização do Presidente da República fora das hipóteses prévia e taxativamente estabelecidas.

Se assim não fosse, o processamento e o julgamento teriam contornos exclusivamente políticos e, do ponto de vista prático, equivaleria à moção de desconfiança que, embora tenha sua relevância própria no seio parlamentarista, não se conforma com o modelo presidencialista, cujas possibilidades de impedimento reclamam a prática de crime de responsabilidade previsto em lei específica. Inobservada a limitação da possibilidade de responsabilização às hipóteses legais, todo o devido processo cairia por terra.

Na perspectiva do julgamento jurídico-político, o dever de fundamentação também é consentâneo com o múnus parlamentar de prestar contas aos representados:

A fundamentação fornece as bases sustentáveis de um processo penal democrático, constitucionalmente comprometido, livre de argumentos de consciência, de argumentos de autoridade, bem como de juízos precipitados, ou seja, de influxos momentâneos, indutores de erro e de pré-compreensões inautênticas (Gadamer). Efetivamente, a fundamentação permite a construção de uma resposta adequada ao mundo jurídico (resposta correta é a resposta advinda do devido processo), nem sempre satisfazendo os anseios da maioria, nem os de obtenção de um grande auditório de escuta ou de dividendos políticos e econômicos (midiáticos). Também se faz mister referir que a fundamentação das decisões judiciais exerce uma importante missão de autocontrole e proteção ao próprio julgador (Garraud). Com isso, evitam-se as motivações desvinculadas da realidade fática constante dos autos, a imersão jurídica e a construção do decisum em presunções

e motivações indemonstráveis e sem objetividade.

(...)

Assim, a fundamentação das decisões judiciais, essencialmente, situa-se em sua dupla funcionalidade: endo e extraprocessual. (...) **A função extraprocessual situa-se na estruturação do Estado de Direito, permitindo ciência à cidadania da informação acerca de como os juízes e tribunais estão exercendo o poder jurisdicional, político e administrativo.** Por isso, **a motivação e a fundamentação deverão engendrar um conteúdo explicitamente objetivo** (alegações, fatos, provas e normas jurídicas aplicáveis) **e suficiente, ou seja, permissível de impugnação**, que racionalize todas as hipóteses e teses vertidas nos autos. (GIACOMOLLI, Nereu José. *O devido processo penal: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica*- 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 231)

Logo, no processo de *impeachment*, a fundamentação do parecer da Comissão Especial, a um só tempo, desempenha função endoprocessual de permitir impugnação substancial a ser deliberada em Plenário e extraprocessual, associada ao controle popular dos atos praticados pelos representantes. Nesse contexto, o parecer final deverá possibilitar o exercício efetivo dessas prerrogativas. Assim, além da ótica da fundamentação como direito do acusado inerente ao processo devido, a fundamentação é indispensável à validade dos atos sob o prisma da transparência inerente a processo de tal jaez.

10 – O procedimento de *impeachment* no Senado Federal

Autorizada a instauração de processo contra o Presidente da República (art. 51, I, da CRFB/88) ou, em outras palavras, admitida à acusação contra ele (art. 86, *caput*, da CRFB/88), será submetida a julgamento. A partir deste momento, inicia-se a tramitação do processo perante o Senado Federal. Cumpre, nesta fase, examinar os pedidos cautelares “f”, “g”, “h”, e “j” da presente ADPF.

Essa interpretação é consentânea, ademais, com a que foi feita por

ADPF 378 MC / DF

esta Corte, quando do julgamento do MS 21.564:

“No regime da carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da República, examina a admissibilidade da acusação (C.F., art. 86, "caput"), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da lei 1079/50.” (MS 21564, relator(a): Min. Octavio Gallotti, Relator(a) p/ acórdão: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 23/09/1992, Dj 27-08-1993 pp-17019 ement vol-01714-02 pp-00164 rtj vol-00169-01 pp-00080)

10.1 – A impossibilidade de juízo de admissibilidade pelo Senado Federal e a obrigatoriedade de processamento e julgamento

A autorização para a abertura do processo é, então, recebida pelo Senado Federal (art. 24 da Lei 1.079/50). Nos termos da lei, a recepção é acompanhada de outras duas providências: a apresentação do libelo pela comissão acusadora e a remessa de cópia de todos os atos praticados ao acusado.

O arguente aduz que a decisão da Câmara ostenta natureza de condição de procedibilidade, razão pela qual o Senado poderia rejeitar a denúncia. A corroborar tal interpretação, o autor afirma que, no julgamento do MS 21.564, o Min. Carlos Velloso reconheceu que a denúncia poderia ser rejeitada e, na interpretação literal da Constituição, a preposição “pelo” Senado estaria a indicar a possibilidade de juízo negativo relativamente à admissibilidade da denúncia. O Senado Federal, por sua vez, alegou em suas informações nesta ação que a competência para processar, tal qual definida pelo art. 52, I, da CRFB/88, traduz a possibilidade de rejeitar a denúncia.

O pedido não merece acolhimento. Entre as atividades desempenhadas pelo Senado Federal quando do recebimento da autorização para instauração de processo de crime de responsabilidade está a que recebe o libelo da comissão acusadora. Trata-se, em verdade,

ADPF 378 MC / DF

de peça formulada pela comissão acusadora, cuja competência não foi delimitada pela Lei 1.079/50. Em seu silêncio, a constituição dessa comissão deve observar o disposto no art. 58 da CR, facultando-se, pois, ao Senado, por meio de seu regimento ou por ato de que resulte a criação da comissão.

Nesse sentido, o regimento interno do Senado Federal, em seus arts. 380 e 381 dispõe que:

Art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão as seguintes normas:

I - recebida pela Mesa do Senado a autorização da Câmara para instauração do processo, nos casos previstos no art. 377, I, ou a denúncia do crime, nos demais casos, será o documento lido no Período do Expediente da sessão seguinte;

II - na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo;

III - a comissão encerrará seu trabalho com o fornecimento do libelo acusatório, que será anexado ao processo e entregue ao Presidente do Senado Federal, para remessa, em original, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para o julgamento;

IV - o Primeiro Secretário enviará ao acusado cópia autenticada de todas as peças do processo, inclusive do libelo, intimando-o do dia e hora em que deverá comparecer ao Senado para o julgamento;

V - estando o acusado ausente do Distrito Federal, a sua intimação será solicitada pelo Presidente do Senado ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que ele se encontre;

VI - servirá de escrivão um funcionário da Secretaria do Senado designado pelo Presidente do Senado.

Art. 381. Instaurado o processo, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções (Const., art. 86, § 1º, II).

ADPF 378 MC / DF

Parágrafo único. Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente da República, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (art. 86, § 2º CRFB/88).

Observe-se que, da leitura dos dispositivos regimentais, cuja incidência, nesta fase do rito, é justificada pelo art. 24, *caput*, da Lei 1.079/50 e pelo art. 58 da Constituição de 1988, **inexiste competência do Senado para rejeitar a autorização expedida pela Câmara dos Deputados. Nem poderia. O comando constitucional é claro ao indicar, no art. 86, que “admitida a acusação contra do Presidente da República, será ele submetido a julgamento”.** Como se observa da leitura do Texto, **não há faculdade da Mesa do Senado quando recebe a autorização: deve ela instaurar o procedimento.**

Com essas considerações, dando interpretação conforme ao art. 24 apenas para reconhecer que a Câmara envia ao Senado a autorização para instauração de processo, indefiro os pedidos cautelares formulados nos itens “g” e “h”.

Finalmente, no que tange ao funcionamento da comissão acusadora, conforme a disciplina constante dos arts. 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei 1.079/50, **o pedido de interpretação conforme para se fixar a interpretação segundo a qual os Senadores só devem realizar diligência ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória, não merece acolhimento.**

O principal argumento invocado pelos arguentes consiste em afirmar que, neste ponto, a garantia do devido processo legal exigiria a clara separação entre a função acusatória e a função julgadora.

Ocorre, porém, que, por expressa previsão legal, art. 36 da Lei 1.079/50, o rol de cláusulas que induzem o impedimento dos senadores é taxativo. Noutras palavras, apenas o parentesco e o testemunho de ciência própria no próprio processo de impeachment é que impedem a interferência dos senadores. Poder-se-ia questionar se, em virtude do

princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, não seria necessário admitir outras hipóteses que não as que estão indicadas pela Lei. A resposta é, porém, negativa. Isso porque **à comissão acusatória não compete as diligências típicas desempenhadas pelo órgão da acusação no âmbito do processo penal**. De fato, a denúncia é formulada por qualquer cidadão (art. 14 da Lei 1.079/50). A Câmara decide se a denúncia merece ser objeto de deliberação e se deve ser autorizada a instauração de processo de apuração de crime de responsabilidade. Finalmente, o Senado adapta a denúncia a um objeto de deliberação, conforme dispõe o art. 24 da Lei 1.079/50 e o art. 380, III, do regimento interno do Senado Federal. **Em nenhuma dessas fases, deputados ou senadores assumem para si a função acusatória, nos moldes da que é realizada pelo órgão de acusação no processo criminal**.

Ademais, ainda que se assim o fosse, a atuação de Senadores seria, nessa hipótese, semelhante a de um juiz de instrução, não de um órgão de acusação. Assim, nesse caso, seria plenamente aplicável a jurisprudência desta Corte, a afastar a pretensão formulada pelo Partido requerente. Confira-se:

“PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. PRESIDÊNCIA DE INQUÉRITO. IMPEDIMENTO DO MAGISTRADO. INOCORRÊNCIA. ART. 255 do CPP. ROL TAXATIVO . PRECEDENTES. JUIZADO DE INSTRUÇÃO. INOCORRÊNCIA. INCOMPATIBILIDADE DO ART. 75 DO CPP COM A CONSTITUIÇÃO. INEXISTÊNCIA. ORDEM DENEGADA. I - As hipóteses de impedimento elencadas no art. 252 do Código de Processo Penal constituem um *numerus clausus*. II - **Não é possível, pois, interpretar-se extensivamente os seus incisos I e II de modo a entender que o juiz que atua em fase pré-processual desempenha funções equivalentes ao de um delegado de polícia ou membro do Ministério Público**. Precedentes. III - Não se adotou, no Brasil, o instituto acolhido por outros países do juizado de instrução, no qual o magistrado exerce, grosso modo, as competências da polícia judiciária. IV - O juiz, ao presidir o inquérito, apenas atua como um

ADPF 378 MC / DF

administrador, um supervisor, não exteriorizando qualquer juízo de valor sobre fatos ou questões de direito que o impeça de atuar com imparcialidade no curso da ação penal. V - O art. 75 do CPP, que adotou a regra da prevenção da ação penal do magistrado que tiver autorizado diligências antes da denúncia ou da queixa não viola nenhum dispositivo constitucional. VI - Ordem denegada.”

(HC 92893, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2008, DJe-236 DIVULG 11-12-2008 PUBLIC 12-12-2008 EMENT VOL-02345-01 PP-00118)

Assim, tanto quanto as causas de impedimento e suspeição, outras limitações impostas aos magistrados, próprias do processo jurisdicional, que visam à garantia de um juízo dotado da mais absoluta imparcialidade, não se compatibilizam com o processo jurídico-político do *impeachment*.

Por essas razões, deve-se rejeitar o pedido cautelar constante da alínea “j”.

No que tange ao pedido cautelar “f”, *in fine*, no sentido de que se dê interpretação conforme aos artigos 28 e 29 da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase processual a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução, reportando-me às razões já expendidas sobre o alcance do princípio do contraditório, é caso de deferimento do pleito.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, voto pelo conhecimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 a que se dá **parcial procedência aos pedidos cautelares requeridos para:**

Quanto ao pedido A) “seja realizada interpretação conforme à Constituição do art. 19 da Lei n. 1.079/50, para se fixar, com efeito *ex tunc*

ADPF 378 MC / DF

– abrangendo os processos em andamento –, a interpretação segundo a qual o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de audiência prévia do acusado, no prazo de quinze dias”;

a) dar interpretação conforme ao art. 19 da Lei 1.079/50 a fim de firmar o entendimento de que o recebimento da denúncia operado pelo Presidente da Câmara configura juízo sumário da admissibilidade da denúncia para fins de deliberação colegiada, **não havendo, assim, obrigatoriedade de defesa prévia a essa decisão, como examinado na fundamentação; rejeito, portanto, o pedido contido na letra “a”.**

- Quanto ao pedido B) “seja declarada a ilegitimidade constitucional (não recepção) das expressões “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, constantes do art. 38 da Lei n. 1.079/50”;

b) **julgar improcedente o pedido cautelar “b”** a fim de firmar o entendimento de que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal somente possuem aplicação no rito do *impeachment* naquilo que dizem respeito à auto-organização interna dos referidos órgãos legislativos, mas não para a autorização, processamento e julgamento do *impeachment* **consoante aos fundamentos declinados para dar interpretação conforme ao art. 38 da Lei 1.079/50.**

Quanto ao pedido C) “seja declarada a recepção dos artigos 19, 20, 21, 22 e 23, caput, da Lei n. 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais”;

c) **julgar parcialmente procedente o pedido cautelar “c”**, nos termos da fundamentação, a fim de:

c.1.) declarar a recepção dos arts. 19, *in fine*; 20, caput e §1º, da Lei 1.079/50;

c.2.) dar interpretação conforme ao art. 20, §2º da Lei 1.079/50 a fim de firmar o entendimento de que antes da discussão em plenário seja lida a manifestação do Presidente da República sobre o parecer preliminar

ADPF 378 MC / DF

elaborado pela Comissão Especial;

c.3) declarar a recepção dos arts. 21, 22, caput, §1º, §2º, da Lei 1.079/50;

c.4) dar interpretação conforme ao art. 22, §3º da mesma lei; para firmar o entendimento de que o Presidente da República deverá ser notificado para apresentar alegações finais sobre o parecer definitivo da Comissão Especial;

c.5) declarar a recepção do art. 23, caput, da lei citada.

Quanto ao pedido D) “seja realizada interpretação conforme a Constituição do art. 19 da Lei n. 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos”;

d) **julgar improcedente o pedido cautelar “d”**, nos termos expendidos na fundamentação, pois a filtragem constitucional da Lei 1.079/50 propicia equiparação normativa dos blocos parlamentares aos partidos políticos, tanto quanto for possível, nas circunstâncias passíveis de legítimo alvedrio por parte do Legislativo.

Quanto ao pedido E) “seja realizada interpretação conforme dos artigos 18, § 1º, 22, 27, 28 e 29 da Lei n. 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual toda a atividade probatória deve ser desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e por último pela defesa”;

e) **julgar procedente o pedido cautelar “e”**, na extensão almejada pelo Requerente em respeito imprescindível ao contraditório e à ampla defesa;

Quanto ao pedido F) “seja realizada interpretação conforme do § 1º do art. 22 e dos artigos 28 e 29, todos da Lei n. 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase processual – perante a Câmara Federal e perante o Senado Federal –, a manifestação do acusado,

pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução”;

f) **julgar procedente o pedido cautelar “f”**, nos termos da fundamentação, para dar interpretação conforme aos artigos 22, §1º, 28 e 29 da Lei 1.079/50, de modo a garantir que a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução em cada fase processual.

Quanto ao pedido G) “seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei n. 1.079 para se fixar a interpretação segundo a qual o processo de *impeachment*, autorizado pela Câmara, pode ou não ser instaurado no Senado, cabendo a decisão de instaurá-lo ou não à respectiva Mesa, aplicando-se analogicamente o disposto no artigo 44 da própria Lei 1079/50, não sendo tal decisão passível de recurso”;

E simultaneamente,

Quanto ao pedido H) “seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei n. 1079/50 para se fixar a interpretação segundo a qual a decisão da mesa do Senado pela instauração do processo deve ser submetida ao Plenário da Casa, aplicando-se, por analogia, os artigos 45, 46, 48 e 49 da própria Lei n. 1079, exigindo-se, para se confirmar a instauração do processo, a decisão de 2/3 dos senadores”;

- **julgar improcedentes os pedidos cautelares “g” e “h”**, nos termos da fundamentação, para fixar o entendimento de que não compete ao Senado rejeitar a autorização expedida pela Câmara dos Deputados (pedido da letra “g”) para o processamento do Presidente, tampouco votação e quórum de 2/3 no Plenário do Senado para confirmar a instauração do processo (pedido da letra “h”).

Quanto ao pedido I) “seja declarada a ilegitimidade constitucional – não recepção – dos §§ 1º e 5º do art. 23, e dos artigos 80 e 81 da Lei 1.079/50”;

ADPF 378 MC / DF

i) **julgar parcialmente procedente o pedido cautelar “i”**, nos termos da fundamentação, a fim de: i.1) declarar a não recepção do § 5º do art. 23, e dos artigos 80, *ab initio*, e 81, todos da Lei n. 1.079; e i.2) dar interpretação conforme ao art. 23, § 1º, da mesma Lei, para consignar que o efeito da procedência da denúncia na Câmara dos Deputados é a autorização para processar e julgar o Presidente da República.

Quanto ao pedido J: “seja realizada interpretação conforme dos artigos 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei n. 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual os Senadores só devem realizar diligências ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória”;

j) **julgar improcedente o pedido cautelar “j”**, nos termos da fundamentação;

Quanto ao pedido K) “seja realizada interpretação conforme do art. 19 da Lei n. 1.079/50, com efeitos *ex tunc* – alcançando processos em andamento –, para fixar a interpretação segundo a qual o Presidente da Câmara dos Deputados apenas pode praticar o ato de recebimento da acusação contra o Presidente da República se não incidir em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição, esta última objetivamente aferível pela presença de conflito concreto de interesses”.

k) **julgar improcedente o pedido cautelar “k”**, nos termos da fundamentação.

Assento, por fim, a perda *ipso facto* da eficácia da medida cautelar deferida incidentalmente em 08.12.2015.

Nos termos da fundamentação e considerando os limites da presente ação, indefiro os pedidos deduzidos nas medidas cautelares incidentais, relativas a atos concretos praticados no âmbito do processo de *impeachment*.

É o voto.

[1] *O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república*. 2 ed. Saraiva: São Paulo, 1992. p. 9.

[2] *Ibid.*, pp. 7-8.