



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº /2017 - ASJCIV/SAJ/PGR

**Mandado de Segurança 34560 – DF**

Relator: Ministro **Edson Fachin**  
Impetrante: Claudio Lemos Fonteles e outros  
Impetrado: Presidente do Senado Federal

MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO. DECISÃO. NEGATIVA. IMPEACHMENT. PRESIDENTE. SENADO FEDERAL. ALEGAÇÃO. INCOMPETÊNCIA. MESA DO SENADO FEDERAL. SUSPEIÇÃO. DENÚNCIA REJEITADA. MINISTRO DENUNCIADO. AUSÊNCIA. FUNDAMENTAÇÃO. ATO DE ARQUIVAMENTO. NULIDADE.

1 – A Constituição Federal, ao conferir ao Senado Federal o múnus de processar, julgar e, possivelmente, condenar determinadas autoridades da República pela prática de crimes de responsabilidade, tal como descrito no art. 52 do texto constitucional, também estendeu a Câmara Alta a obrigação de fundamentar suas decisões, como limitação essencial do exercício desse poder, na linha do art. 93, IX, do texto constitucional.

2 – Embora haja Resolução do Senado Federal que preveja a competência da advocacia do órgão para representar judicialmente as correspondentes autoridades, é de se compreender, em interpretação conforme a Constituição, que sua atuação deve ser dar, excepcionalmente, nos casos de conflito de interesses com a União ou com a AGU, não podendo considerá-la apta a funcionar em todas as situações. Havendo clara prescrição constitucional (art. 131) e legal (Lei Complementar 73/93) no sentido de centralizar a defesa judicial da União em apenas um órgão, e o assunto tratado no presente *mandamus* não ostentar qualquer conflito entre a União e o Senado Federal, não subsiste qualquer razão jurídica para o ingresso nesse feito da Advocacia-Geral do Senado como re-

presentante desse órgão e defensor dos atos de seus dirigentes. A própria AGU já bem desempenha esse papel.

3 – Temas como suspeição e impedimento, próprios da organização judiciária, são inaplicáveis nos procedimentos políticos de *impeachment* por absoluta falta de previsão legal, tal como já consagrado há anos pelo Supremo Tribunal Federal e reprimado, recentemente, por ocasião do julgamento da medida cautelar na ADPF 378.

4 – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a competência do Presidente do Senado Federal para efetuar juízo de delibação quanto aos pedidos de *impeachment* do Presidente da República e das demais autoridades que possuam nessa casa legislativa foro por prerrogativa de função para o julgamento de crimes de responsabilidade, quando evidenciam-se de plano os requisitos para sua rejeição.

5 – Parecer pelo desprovemento do agravo interno, mantida a decisão que negou seguimento ao mandado de segurança.

## 1 RELATÓRIO

Trata-se de mandado de segurança, impetrado por Claudio Lemos Fonteles, Gisele Guimarães Cittadino, Wagner Gonçalves, Antônio Gomes Moreira Maués e Marcelo da Costa Pinto Neves, em desfavor de ato emanado pelo Presidente do Senado Federal, que não conheceu o pedido de abertura do processo de *impeachment* de

Gilmar Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal, e promoveu o seu arquivamento.

Os impetrantes informam a distribuição da Denúncia 12/2016 ao Senado Federal, em 13 de setembro de 2016, que, em termos gerais, veicula fatos imputados ao membro da Corte Suprema e os classifica em (i) manifestações públicas sobre processos, inquéritos e investigações na alçada do Supremo Tribunal Federal; (ii) uso de linguagem impolida, desrespeitosa e indecorosa; (iii) pronunciamentos como julgador da causa em casos em que seja suspeito ou impedido, em evidente quebra de imparcialidade; (iv) injustificado protelamento na devolução para julgamento de autos judiciais com pedido de vista e (v) atos que denotam envolvimento em atividades político-partidárias.

Contudo, diante do que fora apresentado como suporte daquelas alegações, o Presidente do Senado Federal afirmou não estar “presente a necessária justa causa para o processamento da denúncia articulada, amparada exclusivamente em matérias jornalísticas e supostas declarações do Ministro denunciado à luz de alegada violação de princípios constitucionais [...]” e determinou seu arquivamento.

A impetração deduz, a partir da conclusão de ser o processo de julgamento político assemelhado ao judicial, a necessidade de a decisão de deflagração do processo político ser motivada, na forma do art. 93, IX, da Constituição Federal, sob pena de patente nuli-

dade. Nesse contexto, afirma que as declarações da referida autoridade foram assim apresentadas para “marcar, indubitavelmente, a autoria objetiva dessas declarações”, além de não haver, por parte do Ministro em questão, qualquer ato de repúdio em relação às expressões reproduzidas pelos órgãos de imprensa, confirmando a sua autoria e o verdadeiro ânimo em declará-las.

Desse modo e segundo a petição inicial, como a decisão coatora restringiu-se a dizer que o processamento do pleito deveria ser obstado em razão dos indícios estarem baseados em matérias jornalísticas, o que não poderia ser qualificado como conjunto probatório apto, a sua conclusão não foi outra senão a da ausência de motivação que levou o pedido ao arquivamento.

Afirma ainda que o Presidente do Senado esquivou-se em dar andamento ao pedido, ao argumento de que não caberia ao Senado Federal processar o Ministro denunciado e que essa tarefa deveria ser transferida aos órgãos de fiscalização do próprio Poder Judiciário, tudo a confirmar a falta de razões jurídicas para a negativa de processamento do pleito, ante a existência da regra do art. 52, II, da Constituição Federal.

De outro lado, a impetração aponta ainda outra ilegalidade inerente ao ato impugnado. Trata-se da incompetência da autoridade coatora em negar liminarmente trânsito ao pedido de *impeachment*, ante a legitimidade da Mesa do Senado Federal, tal como reconhecido pelo Mandado de Segurança 30672 no relatório desen-

volvido pelo Ministro Ricardo Lewandowski para o julgamento do agravo regimental naquela sede interposto.

Ainda nessa mesma esteira, a impetração propõe, diante dos acontecimentos da época, a suspeição da autoridade coatora, uma vez que, em concomitância com o ato impugnado, teve lugar no Supremo Tribunal Federal o julgamento do recebimento da denúncia contrária ao então Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros (Inquérito 2593), o qual teve participação efetiva do aludido magistrado, ocasião em que emitiu juízo de rejeição da denúncia. Sustenta, enfim, infração direta ao art. 254, III, do Código de Processo Penal.

Diante do quadro, os pedidos foram deduzidos para que fossem declaradas (i) “a suspeição do Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, para assumir qualquer ato no processo por crimes de responsabilidade, formalizado pelos ora impetrantes contra o Min. Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal”; ou (ii) “a ilegalidade da decisão monocrática do Senador Renan Calheiros pelo arquivamento liminar da denúncia apresentada pelos impetrantes contra o Min. Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal”; ou (iii) “a ausência de fundamentação na decisão monocrática do Senador Renan Calheiros pelo arquivamento liminar da denúncia apresentada pelos impetrantes contra o Min. Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal” e, por fim, a nulidade da decisão impugnada, determinando-se o processamento da Denúncia Pet.

12/2016-SF, de acordo com o rito estabelecido nas normas pertinentes.

Autuados, a petição inicial e seus documentos seguiram conclusos ao Ministro Relator, Edson Fachin, para as providências preliminares requeridas pelo caso, oportunidade em que, não vislumbrando razão para o processamento, decidiu negar seguimento ao *mandamus*.

Suas razões estão, sinteticamente, arroladas nos seguintes quesitos: (i) o processo de impedimento não transmuda a natureza de suas decisões de cunho político para o estritamente técnico-jurídico; (ii) a qualificação de 'judicialiforme', próprio dos processos de impedimento, se deve à necessária atenção às regras jurídicas previamente determinadas para o caso concreto, o que implica o dever de fundamentação, na forma do art. 93, IX, da Constituição Federal; (iii) ainda que a decisão deva se submeter a uma regência legal estrita, a respectiva motivação não precisa se dar de forma alongada e prolixa e tampouco exigir a mesma técnica e o mesmo nível argumentativo de um pronunciamento tipicamente judicial; (iv) a motivação, conquanto sucinta, é objetiva e clara ao atestar que o conjunto probatório acostado à peça acusatória não é apto a configurar o mínimo lastro probante ou indiciário, inexistindo, no entendimento da autoridade coatora, a justa causa para a instauração do procedimento político; (v) além do necessário enquadramento típico das condutas narradas na denúncia, é inerente ao processo de

impedimento o juízo de suficiente gravidade nos fatos ali descritos a subsidiar um decreto condenatório no âmbito político; (vi) ao Poder Judiciário não compete exercer o controle das razões políticas de acatamento ou rejeição da denúncia, “[...] contestável, a depender da regra interna da Casa (RI), apenas em recurso, dentro da própria Casa Legislativa, mas não por outro Poder”; (vii) a tônica da separação dos poderes da República também ensejou o repúdio à denúncia, dado que ao Poder Legislativo não se atribui função de correição ordinária de magistrados, evidenciando a possibilidade de órgãos internos do Poder Judiciário se encarregarem da análise de casos que não configuram propriamente crimes de responsabilidade; (viii) o exercício de um juízo de delibação, em regra aplicável aos Poderes Legislativo e Judiciário, serve para garantir a razoável duração do processo e possibilitar a recusa de acusações não fundadas, logo, “pretender aplicar a regra de competência prevista para o recebimento da denúncia – que implica juízo gravíssimo a ser exercido pela Casa, pois se está em sede de crime de responsabilidade – é pretender subverter a exegese sistemática da Constituição Federal (art. 52, I e II) com a Lei 1.079/50 (art. 44) e com o próprio regimento interno do Senado (arts. 377 e ss)” e (ix) por fim, a alegada suspeição da autoridade coatora não procede ante a reconhecida “natureza política das decisões em processo de crime de responsabilidade retira da validade do ato decisório por eles praticado a con-

dição *sine qua non* de imparcialidade, inerente aos magistrados em processos judiciais puros”.

Dessa decisão, os impetrantes interpuseram agravo interno re-primando os mesmos fundamentos longamente aduzidos na petição inicial.

Houve manifestação incidental da Advocacia-Geral do Senado, em nome do Presidente desse órgão, em atenção à falta de notificação para ingressar no presente feito, infringindo a Resolução 20/2015, norma primária derivada diretamente do art. 52, XIII, da Constituição Federal. Pede, portanto que a Casa Legislativa seja regularmente notificada para apresentar as contrarrazões ao agravo interno.

A União, por sua vez, apresentou suas contrarrazões ao recurso, deduzindo os seguintes pontos na defesa do pronunciamento do Ministro Relator: (i) a suficiente fundamentação do ato atacado; (ii) as decisões, em processo político, não têm por exigência a emissão por autoridade absolutamente imparcial e (iii) “o processo de impedimento tem natureza político-penal desde o oferecimento da denúncia, não bastando, assim que os fatos narrados na denúncia apresentem mero enquadramento típico”.

Em seguida, o Ministro Relator ordenou o envio dos autos à Procuradoria-Geral da República para a confecção de parecer no prazo legal.

É a síntese dos fatos.

## 2 MÉRITO

### 2.1 *Sindicabilidade dos processos de impeachment*

Antes de adentrar nos questionamentos de mérito da impetração, urge discutir, preliminarmente, a sindicabilidade dos temas relacionados ao *impeachment* ao conhecimento do Poder Judiciário, já estabelecendo o necessário contraponto com o princípio da separação dos Poderes e da soberania do Parlamento.

Pela semelhança e afinidade, esse tema acaba por se confundir com a resolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em relação às questões ligadas ao processo legislativo, que, em diversas oportunidades, deixou claro o posicionamento de que haveria, nesses casos, a impossibilidade de intervenção judicial em procedimentos externados pela independência legislativa.

O *modus* escolhido pelas Casas Legislativas para elaborar seus projetos normativos, produto de uma escolha política, não deve sofrer a interferência do Judiciário, devendo esse exercer uma autocontenção indispensável à composição de forças legislativas e à conveniência do ato de legislar. Esse é, repita-se, entendimento da Corte Suprema, o que pode ser observado em inúmeros julgados de sua lavra, como faz exemplo o abaixo transcrito:

MANDADO DE SEGURANÇA – PRETENDIDA SUSTENTAÇÃO ORAL NO JULGAMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL – INADMISSIBILIDADE – CONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO REGIMENTAL (RISTF, ART. 131, § 2º) – IMPETRAÇÃO CONTRA ATO DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL QUE APROVOU A NOMEAÇÃO DOS INTEGRANTES DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO RITO PROCEDIMENTAL EM SUA COMPOSIÇÃO – PRETENSÃO DOS IMPETRANTES, ENTRE OS QUAIS DIVERSAS ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO, AO CONTROLE JURISDICIONAL DO “ITER” FORMATIVO CONCERNENTE A REFERIDO ÓRGÃO COLEGIADO – LEGITIMIDADE ATIVA, PARA ESSE EFEITO, APENAS DOS CONGRESSISTAS – DELIBERAÇÃO DE NATUREZA “INTERNA CORPORIS” – NÃO CONFIGURAÇÃO, EM REFERIDO CONTEXTO, DA COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO – HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – Não se revela admissível mandado de segurança, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes (CF, art. 2º), quando impetrado com o objetivo de questionar divergências “interna corporis” e de suscitar discussões de natureza regimental: apreciação vedada ao Poder Judiciário, por tratar-se de temas que devem ser resolvidos na esfera de atuação do próprio Congresso Nacional (ou das Casas que o integram). – A submissão das questões de índole regimental ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo, especialmente em matérias em que não se verifica evidência de que o comportamento impugnado tenha efetivamente vulnerado o texto da Constituição da República. Precedentes.

(MS 33705 AgR, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe-056 de 28 mar. 2016)

A Procuradoria-Geral da República tem entendimento similar, o qual já foi expresso em diversas oportunidades, perfeitamente representado pelo Parecer 6317/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR, cuja ementa transcreve-se abaixo:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO. TRAMITAÇÃO DE PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. PARLAMENTAR. QUESTÃO DE NATUREZA INTERNA CORPORIS. INSINDICABILIDADE.

1 – Têm os parlamentares legitimidade ativa para impetração de mandado de segurança em defesa do devido processo legislativo constitucional, conforme remansosa jurisprudência dessa Suprema Corte.

2 – Estão os atos parlamentares sujeitos ao *judicial review*, desde que o controle jurisdicional não invada matéria interna corporis do Poder Legislativo.

3 – Parecer pelo não conhecimento do mandado de segurança.

Contudo, essas questões não podem ser tratadas sob uma mesma tábua de valores. A uma, porque antes de consubstanciar processo político de afastamento de mandatários de primeiro escalão da República, evidenciando sua clara feição institucional, discute-se a existência de direitos subjetivos e prerrogativas do denunciado em questão, transformando-o em processo de interesses e posições subjetivas, arejado pelo imprescindível contraditório das teses e provas coligidas nos autos. A duas, não se trata de processo legislativo, em sua acepção técnico-jurídica, mas de um julgamento que se submete à jurisdição da instância legislativa, tendo em vista a conveniência de ali poder se exercitar, em sua plena liberdade, um juízo político sobre condutas reputadas ilícitas em uma pauta de regras jurídicas previamente definidas e conhecidas pelas partes. Essas causas já definem uma pertinente diferença daquelas

infensas à intervenção da jurisdição constitucional em face da oposição da cláusula da separação dos poderes da República.

Esse tema foi trazido à baila pela Procuradoria-Geral da República, no parecer ofertado no Mandado de Segurança 34130, por ocasião da aprovação pela Câmara dos Deputados do parecer pela admissibilidade da apuração de crime de responsabilidade da imputante. Esse posicionamento ficou consignado nos seguintes termos:

Reiteradamente, a Suprema Corte afirma que o Poder Judiciário pode, sem ofensa ao princípio da separação dos poderes, realizar controle dos atos parlamentares, desde que se limite a verificar a compatibilidade desses em face das disposições constitucionais e não invada a seara da interpretação e aplicação das normas regimentais, matéria interna corporis e, por conseguinte, insuscetível de apreciação jurisdicional. Nesse sentido, veja-se recente jurisprudência:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. SESSÃO CONJUNTA DO CONGRESSO NACIONAL. VOTAÇÃO DOS VETOS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE ACORDO PARA VOTAÇÃO EM DETERMINADA DATA DE VETOS COM DESTAQUE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DOS FATOS DA CAUSA. TRANSCRIÇÃO DOS DEBATES INDICA FORMAÇÃO DE AJUSTE PARA QUE DETERMINADO VETO COM DESTAQUE FOSSE VOTADO NAQUELA MESMA SESSÃO. ALEGAÇÃO DE FALTA DE TEMPO PARA QUE OS PARLAMENTARES QUE ESTAVAM NAS DEPENDÊNCIAS DO CONGRESSO NACIONAL, MAS FORA DO PLENÁRIO, PUDESSEM VOTAR O VETO EM DISCUSSÃO. QUESTÃO INTERNA CORPORIS, INSUSCETÍVEL DE APRECIÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. CONFIGURAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO (MS 34.040, Relator Ministro Teori Zavascki, Pleno, unânime, DJe 1º abr. 2016).

MANDADO DE SEGURANÇA – PRETENDIDA SUSTENTAÇÃO ORAL NO JULGAMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL – INADMISSIBILIDADE – CONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO REGIMENTAL (RISTF, ART. 131, § 2º) – IMPETRAÇÃO CONTRA ATO DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL QUE APROVOU A NOMEAÇÃO DOS INTEGRANTES DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO RITO PROCEDIMENTAL EM SUA COMPOSIÇÃO – PRETENSÃO DOS IMPETRANTES, ENTRE OS QUAIS DIVERSAS ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO, AO CONTROLE JURISDICIONAL DO “ITER” FORMATIVO CONCERNENTE A REFERIDO ÓRGÃO COLEGIADO – LEGITIMIDADE ATIVA, PARA ESSE EFEITO, APENAS DOS CONGRESSISTAS – DELIBERAÇÃO DE NATUREZA “INTERNA CORPORIS” – NÃO CONFIGURAÇÃO, EM REFERIDO CONTEXTO, DA COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO – HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – Não se revela admissível mandado de segurança, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes (CF, art. 2º), quando impetrado com o objetivo de questionar divergências “interna corporis” e de suscitar discussões de natureza regimental: apreciação vedada ao Poder Judiciário, por tratar-se de temas que devem ser resolvidos na esfera de atuação do próprio Congresso Nacional (ou das Casas que o integram). – A submissão das questões de índole regimental ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo, especialmente em matérias em que não se verifica evidência de que o comportamento impugnado tenha efetivamente vulnerado o texto da Constituição da República. Precedentes (MS 33.705, Relator Ministro Celso de Mello, Pleno, unânime, DJe 29 mar. 2016).

O argumento atinente à matéria *interna corporis* ganha sua teleologia neste sentido: trata-se de reconhecimento, ante a divisão funcional e as distintas capacidades institucionais dos poderes componentes da República, da existência de espaço jurídico-político próprio das Casas Legislativas como repre-

sentantes da vontade popular, que, contudo, não pode ser arbitrário, na medida em que essa outorga de mandato se faz nos moldes constitucionais e legais.

Em visão contemporânea do fenômeno jurídico, em que se reconhece o papel criativo da hermenêutica, também exercido pelos demais poderes mediante edição de atos legais e infralegais, há limitações, cujo grau de intensidade é paralelo às molduras a que esteja circunscrito o agente emissor do ato. Inexiste ato público absolutamente livre no Estado Constitucional e Democrático: todos os atores, ainda que possuam espaços de escolhas, detêm-nos como deveres-poderes de escolha, a serem ajustados a partir da leitura do interesse público e social retratado naquele contexto. Chega-se a falar na inexistência de atos interna corporis como critério excludente da jurisdição.

Cabe aqui a lição esclarecedora do Ministro Sepúlveda Perence, magistrado que sempre teve restrição à teoria dos atos *interna corporis*, a respeito da apreciação pelo Judiciário de todo o ato violador da Constituição ou de Leis:

Tenho manifestado certa restrição ao chamado critério dos atos *interna corporis* como excludentes da jurisdição dos tribunais no sistema brasileiro. O que me parece fundamental é indagar se, com base, pouco importa, em norma constitucional, em norma legal ou em norma regimental, há, em tese, lesão ou ameaça a um direito subjetivo do autor - impetrante, se se cuida de mandado de segurança; e se existir esse direito, pouco se me dá que ele se funde em norma regimental: provocado, o Tribunal terá de decidir a respeito.

O problema é a existência ou não, em tese, de direito subjetivo: se existir, a Constituição garante o acesso à jurisdição. Não vislumbro, no caso, essa existência, em tese, de direito. Direito subjetivo do cidadão se esgota aí, no direito de petição dirigido a um poder do Estado, delatando supostas faltas de um parlamentar. Mas o delator não tem direitos processuais neste processo disciplinar interno da Câmara dos Deputados e, muito menos, o direito processual a que não se assegure, de

imediatamente, a audiência do parlamentar denunciado e que, em consequência, evidenciado, ao juízo do órgão competente da Casa Legislativa, a manifesta improcedência da delação, delibere a Mesa pelo seu arquivamento (Voto no MS 34.356-2, Relator Ministro Carlos Velloso, Plenário, julgamento em 13.2.2003, disponível em: <<http://goo.gl/6TdPLh>>).

Definir se ato do Presidente da Câmara dos Deputados é passível de crivo pela Corte Suprema passa, primeiramente, por clarificar o espaço que é constitucional e legalmente conferido para sua prática e, na sequência, verificar se houve sua extrapolação. Não se trata, em absoluto, de pretender que a Suprema Corte substitua o Presidente da Casa Legislativa na atribuição de conduzir a primeira fase do processo de *impeachment* e exercer o juízo de deliberação sobre o recebimento da denúncia, nem o mandado de segurança deduz tal pedido.

A Constituição da República de 1988 outorgou à Câmara dos Deputados juízo político de admissibilidade da denúncia por crime de responsabilidade. Caso aprovada por dois terços dos deputados federais (arts. 51, I, e 86, *caput*), será encaminhada ao Senado, ao qual cabe instaurar o procedimento, conduzir fase instrutória e realizar julgamento.

Na regulamentação do processo de julgamento dos crimes de responsabilidade presentes na Lei 1.079/1950, já declarada parcialmente recepcionada pela Corte Suprema em reiteradas ocasiões, assim se dispõe no que ora interessa:

Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados. [...].

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. [...].

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.

Também é relevante a previsão do art. 38 do mesmo diploma, ao determinar aplicação subsidiária dos regimentos internos das Casas Legislativas e do Código de Processo Penal (CPP).

Além da definição dos espaços decisórios das Casas Legislativas e da existência de um momento de recebimento da denúncia, nada mais elucidou o legislador ordinário quanto ao tema.

A partir de tal ponto, duas atividades hermenêuticas tornam-se relevantes: o exercício de poderes regulamentares pelos membros da Câmara dos Deputados, jungidos ao quadro legalmente conformado; e a tarefa de complementação, em termos axiológicos e lacunares, no caso concreto, na apreciação das denúncias que venham a surgir, a ser realizada com base no Regimento e no Código de Processo Penal.

Não se pode exigir do legislador processual penal ordinário olhar completo sobre fenômeno que, embora propínquo, é distinto do processo-crime comum, isto é, não é possível aplicação linear do CPP, como não o é de outros dispositivos do regimento interno estranhos à regulamentação do processamento dos crimes de responsabilidade.

Passando ao exame dos referidos elementos complementares, tem-se que o Regimento cuida da questão no art. 218:

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

§ 1º A denúncia, assinada pelo denunciante e com firma reconhecida, deverá ser acompanhada de documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com indicação do local onde possam ser encontrados, bem como, se for o caso, do rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo.

§ 2º Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos.

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

§ 4º Do recebimento da denúncia será notificado o denunciado para manifestar-se, querendo, no prazo de dez sessões. [...].

Percebe-se, aqui, a construção de interessantes contrapontos, considerada a legislação ordinária. Com o fim de conferir a maior amplitude à defesa dos valores tutelados pelo processo de impedimento presidencial, legitimaram-se todos os cidadãos à denúncia. A própria Lei 1.079, no art. 19, previra recebimento da denúncia, atribuído pelo regimento interno ao Presidente da Casa Legislativa.

De outro lado, prevenindo-se contra abusos, o mesmo regimento traz, além da possibilidade de manifestação do denunciado, mecanismo de controle interno dos atos do presidente: o recurso ao Plenário. Tal previsão preserva a capacidade decisória da Casa, como reflexo de dissensos sociais, mesmo quando haja divergências quanto à plausibilidade das denúncias.

Há assim, como pacificamente reconhecido pela jurisprudência da Corte Suprema, atribuição deliberatória do Presidente da Câmara dos Deputados em processos de natureza política contra Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, por exemplo, é a decisão no Mandado de Segurança 20.941, cuja ementa segue parcialmente transcrita:

[...] Competência do Presidente da Câmara dos Deputados, no processo do impeachment, para o exame liminar da idoneidade da denúncia popular, que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciante e denunciado, mas se pode estender, segundo os votos vencedores, à rejeição imedi-

ata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa, sujeitando-se ao controle do plenário da Casa, mediante recurso, não interposto no caso. [...] (MS 20.941, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 31 ago. 1992)

De igual modo, essa foi a conclusão do Mandado de Segurança 30.672-AgR, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski:

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 pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias. V – Agravo regimental desprovido (MS 30.672, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 17 out. 2011).

O fato de a própria Constituição haver atribuído ao crime de responsabilidade presidencial juízo especial, exercido por órgãos de natureza política, implica, por si, a necessidade de cautela na intervenção quanto às questões lá surgidas. Tal quadro é reforçado pela citada previsão de mecanismos de controle interno, de que, no caso, não se tem registro de acio-

namento. Cumpre ao Judiciário autolimitar-se preservando o espaço de autonomia da Casa Legislativa, que assume o ato como seu, desde que nenhum dos seus membros exerça a faculdade de questioná-lo.

Isso não significa imunidade absoluta do ato. Mesmo diante do beneplácito tácito dos demais membros da Casa Legislativa, o Judiciário ainda pode intervir diante de parâmetros objetivos que permitam identificar excesso ou desvio de poder no exercício do dever-poder deliberatório pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Encontra-se aqui o sentido a ser dado ao crivo de justa causa do Presidente: trata-se não da transposição absoluta da apreciação judicial típica do crime comum, calcada nos preceitos técnicos do Código Penal e que, transportada a órgão jurídico-político, resultaria em nada mais do que um arremedo de justiciabilidade. Antes de exame de objetividade, isonomia e clareza, que deixem evidentes as premissas consideradas para afirmar a presença ou ausência dos requisitos mínimos de densidade fática aptos a ensejar a deflagração do processo de apuração de responsabilidades.

É de se repetir, o impeachment é um processo político, instaurado, instruído e julgado por políticos, mas que deve observar, como em todo procedimento, o princípio do *due process of law* (MS 21.623, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ 28 maio 1993).

São essas as estreitas balizas que autorizam a apreciação do ato impugnado pelo Judiciário.

Esse tema foi objeto também de detida análise procedida por Fábio Medina Osório<sup>1</sup> que, destacando o formato político-jurídico de *impeachment* adotado no Brasil, lançando mão das premissas daí decorrentes: (a) o objetivo do processo de *impeachment* é político, (b)

---

1 OSÓRIO, Fábio Medina. *Crimes de responsabilidade da Presidente da República*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/4/art20160411-07.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2017.

sua institucionalização é constitucional e legal, e (c) seu processamento é jurídico e deve se submeter aos parâmetros constitucionalmente definidos e legalmente fixados, incidindo sobre si princípios de direito constitucional e de direito processual, em conjunto com regras jurídicas previamente estabelecidas], conclui “[...] que a melhor doutrina, em conjunto com jurisprudência mansa do Supremo Tribunal Federal, consolidou entendimento de que os atos praticados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal no âmbito de procedimento de *impeachment* são, sim, sindicáveis pelo Poder Judiciário, desde que se alegue violação a direitos e garantias procedimentais e formais assegurados pela Constituição da República e lei especial vigentes”.

Também ostenta esse posicionamento José Adércio Leite Sampaio, em capítulo de sua obra que discorre sobre a jurisdição constitucional e a divisão dos poderes, atesta ser “admissível o controle judicial da regularidade do processo de *impeachment* contra o Presidente da República, tendo por objeto alegações de cerceamento de defesa, desrespeito ao devido processo legal, de lesão ou ameaça de outros direitos constitucionais ou legais, bem como sobre matéria de competência de órgão do Congresso Nacional para prática de ato impugnado, todavia não pode haver alteração da decisão tomada seja em juízo de admissibilidade proferido pela Câmara, seja no curso do processo e julgamento pelo Senado Federal. Vale dizer, o Supremo Tribunal Federal não pode discutir o mérito das

deliberações tomadas, desde a autorização prévia para a instauração do processo até a sua decisão final, em função da sua natureza predominantemente política. O Tribunal do *Impeachment* é o órgão soberano nessa questão, não se abrindo espaço para qualquer recurso, nem para rescisória [...]”<sup>2</sup>.

Postos esses antecedentes doutrinários e analisadas, panoramicamente, as questões suscitadas no presente mandado de segurança, conclui-se ser viável e recomendável o conhecimento das teses lá expostas pelo Supremo Tribunal Federal, superando, pelas razões consignadas, os eventuais pejos que acionariam a autocontenção em sua atuação.

## 2.2 Da representação do Senado Federal em juízo

Por outro lado, como uma segunda questão preliminar a ser enfrentada, é necessário investigar se há obrigatoriedade na participação da Advocacia-Geral do Senado na representação judicial do órgão e de seus dirigentes nas funções estritamente administrativas.

Inicialmente, convém lembrar das disposições da atual Constituição Federal acerca das funções da Advocacia-Geral da União (AGU) na representação judicial e extrajudicial da União (art. 131). Isso porque, até a última constituinte, o órgão responsável por de-

---

2 *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 530-531.

sempenhar essa tarefa foi o Ministério Público, na linha do que dispôs o art. 138, § 2º, da Constituição Federal de 1967, revogado pelo art. 95, da Emenda Constitucional 1/1969.

O corte de competências finalísticas ocorrido no texto constitucional de 1988, especializando a AGU na defesa judicial e na consultoria interna da União e liberando o Ministério Público para os cometimentos ligados à persecução penal, à defesa das minorias e aos direitos difusos e coletivos, além de retirar dos ombros do *Parquet* um massacrante rol de responsabilidades, teve o condão de unificar, nas mãos da AGU, todas as demandas judiciais e extrajudiciais da União.

Sabe-se que a implantação de um órgão de natureza complexa e de abrangência nacional não seria fácil, sobretudo um que deveria manter a competência e as exigências profissionais até então exercidas, em grande parte, pelo Ministério Público Federal e que deveria também ter a capilaridade territorial suficiente para honrar com a defesa do patrimônio federal. Durante o período de 1993 a 2000, a representação judicial da União, a cargo da AGU, era exercida pelos titulares dos cargos em comissão de órgãos e direção e de execução e por Procuradores da Fazenda Nacional, Assistentes Jurídicos e cerca de trinta Advogados da União, oriundos do primeiro concurso público realizado para a carreira, todos eles auxiliados por

Procuradores de autarquias e fundações e outros bacharéis em Direito, detentores de cargos em comissão da AGU<sup>3</sup>.

Após a demorada estruturação desse órgão, hoje com representação nas capitais e em inúmeras cidades brasileiras e orçamento próprio, não há mais sentido prático no exercício dessa representação por órgãos jurídicos setorializados, exceto naquelas ocasiões em que os interesses da União são, flagrantemente, divergentes daqueles ostentados pelo órgão que a integra, cabendo, nessa única hipótese, falar-se em necessidade de corpo jurídico próprio e independente para representação judicial. As demais hipóteses exigiriam, quando muito, um órgão de consultoria jurídica interna.

Desse modo, havendo prescrição constitucional e legal (Lei Complementar 73/93) no sentido de centralizar a defesa judicial da União em apenas um órgão, somado ao fato de sua total implementação física e administrativa e o assunto tratado no presente *mandamus* não ostentar qualquer conflito entre a União e o Senado Federal, não subsiste qualquer razão jurídica para o ingresso da Advocacia-Geral do Senado como representante desse órgão e defensor dos atos de seus dirigentes. A própria AGU já bem desempenha esse papel.

Embora haja Resolução do Senado Federal que prevê a competência da Advocacia do órgão para representar judicialmente as

---

3 Fontes históricas encontradas no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União. Disponível em <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/200644](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/200644)>. Acesso em: 7 mai. 2017.

correspondentes autoridades, é de se compreender, em interpretação conforme a Constituição, que sua atuação deve ser dar, excepcionalmente, nos casos de conflito de interesses com a União ou com a AGU, não podendo considerá-la apta a funcionar em todas as situações.

O plenário do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento de agravo interno interposto nos autos do Mandado de Segurança 34063 (DJe-212 de 4 out. 2016), já acolheu semelhante tese:

Após a apresentação de contrarrazões ao recurso de agravo regimental interposto pelo Impetrante, lavradas pelo Presidente do Senado Federal por intermédio da Advocacia do Senado Federal, a União, por intermédio do Advogado-Geral da União, igualmente apresentou contrarrazões.

Sustenta a União, preliminarmente, que a representação do Presidente do Senado Federal deve se dar pela AGU, esta o órgão com capacidade postulatória para tanto, nos termos do art. 131 da Constituição da República. Em seu sentir não posuiria a Advocacia do Senado Federal a atribuição para promover a representação judicial ordinária do Senado Federal.

Dessa forma, postula o desentranhamento da petição apresentada pela Advocacia do Senado Federal.

Este Supremo Tribunal Federal reconhece, em consonância com o arranjo concreto pátrio da separação de Poderes, que, excepcionalmente, órgão de cúpula do Poder Legislativo possui capacidade processual autônoma, podendo praticar em juízo “(...) uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos.

Precedentes ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825, DJ 01.02.93” (ADI 1557, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 18.06.2004; grifei).

Tratando-se de excepcionalidade, deve ser realizado juízo acerca da legitimidade a ser feito sempre diante do caso concreto, averiguando se o órgão despersonalizado não dispõe de outro meio eficaz de fazer valer sua autonomia e independência (RE 595176 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 03.12.2010).

Ou seja, é preciso verificar se há algum óbice para o exercício de sua defesa pelo órgão competente e se a questão jurídica debatida diz respeito à defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes.

A própria harmonia de sentido de ambas as manifestações trazidas aos autos quanto ao mérito do recurso (tanto pela Advocacia do Senado Federal quanto pela AGU) desde logo evidencia a inexistência de impossibilidade de atuação concertada de ambas as instituições.

De outra banda, tratando-se de mandado de segurança impetrado por parlamentar em desfavor de ato praticado no bojo de processo legislativo, afasta-se a noção de defesa da autonomia e independência do Legislativo frente aos demais Poderes.

Assim, no presente caso a representação judicial deve ser realizada pela AGU, como ordinariamente ocorre.(sublinhado não original)

Superadas as alegações preliminares, passa-se à análise das questões de mérito.

### *2.3 Da fundamentação do ato impugnado*

À semelhança do processo investigativo levado a efeito por comissão parlamentar de inquérito, parece evidente que o texto constitucional, ao conferir ao Senado Federal o múnus de processar, julgar e, possivelmente, condenar determinadas autoridades da República pela prática de crimes de responsabilidade, competências de todo mais severas do que as praticadas pela comissão, tal como descrito no art. 52 da Constituição Federal, também estendeu a ele a obrigação de fundamentar suas decisões, como limitação essencial do exercício desse poder, na linha do art. 93, IX, do texto constitucional.

Todavia, o nível e a densidade da fundamentação que deve ser apresentada pelo órgão político não são — nem poderiam ser — os mesmos exigidos dos órgãos judiciais, sob pena de se considerar, equivocadamente, insuficientes argumentos perfeitamente adequados à atividade específica desenvolvida por esse órgão legislativo.

Dadas as circunstâncias de um processo reconhecidamente político, não só pelo órgão que exerce seu múnus, mas sobretudo pela tônica da acusação e pelo modo do julgamento, não se tem por falha a fundamentação exarada pelo Presidente do Senado Federal.

Nesse sentido, convém destacar, respectivamente, os pronunciamentos do Ministro Marco Aurélio nos autos do Mandado de Segurança 24749 e do Ministro Nelson Jobim nos autos do Mandado de Segurança 23575, ambos proferidos em face de conduta praticada por comissão parlamentar de inquérito, o que, de resto,

muito se assemelha ao procedimento político de investigação e condenação por crime de responsabilidade, cuja tônica é o formato judicialiforme dos atos e o respeito aos direitos fundamentais dos investigados:

[...] Uma coisa é o fundamento político ou jurídico de uma decisão. Outra, é não ter fundamento algum. O que se exige é a fundamentação de uma decisão. O que não se permite, é a decisão arbitrária, porque sem fundamentação.

No mesmo MS 23446-6 fiz distinção entre o processo decisório judicial e o processo decisório das Casas Políticas.

Disse não se poder '... fazer uma paridade entre o processo decisório judicial e o processo decisório político no que diz respeito à fundamentação de suas decisões. ... Não se pode pretender ... que a fundamentação da decisão do parlamento tenha a mesma textura, a mesma forma ou a mesma densidade das decisões do Poder Judiciário. ... o procedimento pelo qual agem os parlamentares é absolutamente distinto do procedimento judicial. ...'.

A fundamentação da decisão política se encontra em qualquer peça ou momento do procedimento.

Pode se encontrar no próprio projeto, no requerimento, na indicação, no parecer e na emenda - que são os tipos de proposições parlamentares.

Pode decorrer do debate quando da votação da matéria.

O certo é que as decisões parlamentares não estão sujeitas às regras que disciplinam as decisões judiciais que impõem relatório, fundamentos e dispositivo (CPC, art. 458).

O procedimento parlamentar é outro.

O procedimento de tomada de decisões é outro.

Logo, não se lhe aplica as regras de processo judicial, que é diverso.

No entanto, não se conclua que a decisão parlamentar possa ser arbitrária e sem nenhum fundamento.

Não se confunda inexistência de fundamentação com topologia da fundamentação.

Para as decisões judiciais, a lei impõe uma topologia própria e específica para os seus fundamentos.

Não é o caso das decisões parlamentares.

A localização dos fundamentos pode e é difusa.

Os fundamentos podem se encontrar em diversos *locus* do processo decisório.

É o caso dos autos. (MS 23575, DJ de 13 mar. 2003).

Dessa forma, não é exato afirmar que o ato foi editado sem qualquer motivação. Embora sucinta, houve a devida motivação, tal como ressaltado pelo Ministro Relator:

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

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

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

No presente caso, não se revela presente a necessária justa causa para o processamento da denúncia articulada, amparada exclusivamente em matérias jornalísticas e supostas declarações do Ministro denunciado à luz de alegada violação de princípios constitucionais, Código

de Processo Civil, Lei Orgânica da Magistratura e Regimento Interno do STF.

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

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

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

Ademais, como é sabido, a configuração de 'crime de responsabilidade' não depende apenas de um juízo de subsunção de fatos às figuras previstas na Lei 1.079/50. Por ser um juízo político-penal é preciso que além do enquadramento típico haja gravidade suficiente nos fatos narrados. Se da decisão da autoridade processante é possível extrair que o arquivamento por justa causa decorreu a) da precariedade do conjunto probatório; b) do juízo negativo de subsunção dos fatos narrados às figuras típicas; ou, ainda, c) de ausência de gravidade dos fatos; não há falar em ausência de fundamentação, como no caso concreto.

Urge, assim, sem analisar profundamente as razões, já que constitui juízo meritório do Poder Legislativo, afastar a alegação de falta de motivação para o arquivamento do pedido de impedimento.

#### *2.4 A alegada suspeição do Presidente do Senado*

Outro ponto levantado pelos impetrantes reside na análise da suspeição do Presidente do Senado por ocasião do indeferimento da denúncia de crime de responsabilidade, ao argumento de que o denunciado havia participado do julgamento do recebimento da denúncia, nos autos do Inquérito 2593, contra a presente autoridade coatora, proposta pelo Procurador-Geral da República em face das investigações que apontavam a existência de crime de peculato, mas pronunciou-se pelo não recebimento da peça acusatória.

Primeiramente, é de ser observar que ambos os atos, o arquivamento da denúncia pela autoridade coatora e a rejeição da denúncia criminal pelo magistrado denunciado, foram emitidos com meses de diferença. Enquanto o primeiro ocorreu em setembro de 2016, o segundo se deu apenas no dia 1º de dezembro do mesmo ano. Não há sincronismo entre as condutas a infirmar a validade de ambos os pronunciamentos ou a demonstrar a existência de suspeição, tanto em um caso quanto no outro.

Outro ponto digno de nota é a natureza do ato político, cuja validade está desapegada das noções processuais de suspeição e de imparcialidade. Esse é o entendimento amplamente adotado na ADPF 378, em cuja ementa se retira os seguintes fragmentos:

### III. MÉRITO: DELIBERAÇÕES UNÂNIMES

1. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS HIPÓTESES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA (ITEM K DO PEDIDO CAUTELAR): Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 pre-

veja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o art. 36 dessa Lei já cuida da matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. Portanto, não há lacuna legal acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores, que pudesse justificar a incidência subsidiária do Código. A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados. Improcedência do pedido. [...]

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*.

No voto vencedor, proferido pelo Min. Luís Roberto Barroso, por ocasião do julgamento da medida cautelar na citada ADPF, há desdobramentos dessa premissa:

#### **IV. MÉRITO – PONTOS DE CONVERGÊNCIA COM O RELATOR ORIGINÁRIO**

##### **IV.1. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS HIPÓTESES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (CAUTELAR “K” DA INICIAL)**

77. O requerente pede que seja dada interpretação conforme a Constituição ao art. 19 da Lei no 1.079/1950, com efeitos *ex tunc*, 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. Afirma que o atual Presidente da Câmara dos De-

putados e alvo de representação pelo cometimento de infração no âmbito da Comissão de Ética, cuja instauração depende de decisão colegiada da qual participariam Deputados integrantes do partido da Presidente. Essa situação representaria um contexto de suspeição, capaz de inabilitar o Presidente da Câmara dos Deputados para tomar a decisão de receber o processo de *impeachment*.

78. Embora o art. 38 da Lei no 1.079/1950 reconheça a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal ao processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, somente estarão impedidos de funcionar nesse processo os parlamentares que se encontram nas situações previstas no art. 36 da mesma lei, não se aplicando subsidiariamente as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no CPP. E isso por três razões. Em primeiro lugar, e incabível a equiparação entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que devem exercer suas funções com base em suas convicções político-partidárias e pessoais e buscar realizar a vontade dos representados. Em segundo lugar, a aplicação subsidiária pressupõe ausência de previsão normativa na lei, o que não ocorre em relação a Lei no 1.079/1950, que estabelece os casos de impedimento no art. 36. Por fim, embora a Lei de Crimes de Responsabilidade não estabeleça hipóteses de suspeição, não há que se falar em lacuna legal. É compreensível que o legislador tenha fixado, apenas e excepcionalmente, casos de impedimento, dado o fato de que o processo de *impeachment* ocorre no âmbito do Legislativo, onde divergências, embates e acusações ganham lugar cotidianamente.

79. A propósito, na ocasião do processo por crime de responsabilidade do Presidente Fernando Collor, durante a tramitação no Senado, foram suscitados o impedimento e a suspeição de 28 Senadores. A questão chegou ao STF por meio de Mandado de Segurança impetrado pelo próprio ex-Presidente (MS 21.623, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 17.12.1992). Esta Corte entendeu, no entanto, que, embora o processo de *impeachment* seja de natureza político-criminal, os parlamentares que dele participam não se submetem as rígi-

das regras de impedimento e suspeição a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário. Estão eles submetidos a regras jurídicas próprias, fixadas em lei especial, qual seja, a Lei no 1.079/1950. [...]

Como bem citado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, a tese da intangibilidade das questões sobre suspeição e parcialidade do julgador político teve lugar no julgamento do Mandado de Segurança 21623, da relatoria do Min. Carlos Velloso, em que se tratou do *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, conforme a ementa a seguir transcrita:

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT": NA ORDEM JURÍDICA AMERICANA E NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. O "IMPEACHMENT" E O "DUE PROCESS OF LAW". IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 51, I; ART. 52, I, PARAGRAFO ÚNICO; ARTIGO 85, PARAG. ÚNICO; ART. 86, PAR. 1., II, PAR. 2.; LEI N. 1.079, DE 1.950, ARTIGO 36; ARTIGO 58; ARTIGO 63. I. - O "impeachment", no sistema constitucional norte-americano, tem feição política, com a finalidade de destituir o Presidente, o Vice-Presidente e funcionários civis, inclusive juízes, dos seus cargos, certo que o fato embasador da acusação capaz de desencadeá-lo não necessita estar tipificado na lei. A acusação poderá compreender traição, suborno ou outros crimes e delitos ("treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors."). Constituição americana, Seção IV do artigo II. Se o fato que deu causa ao "impeachment" constitui, também, crime definido na lei penal, o acusado responderá criminalmente perante a jurisdição ordinária. Constituição americana, artigo I, Seção III, item 7. II. - O "impeachment" no Brasil republicano: a adoção do modelo americano na Constituição Federal de 1891, estabelecendo-se, entretanto, que os crimes de responsabilidade, motivadores do "impeachment", seriam definidos em lei, o que também deveria ocorrer relativamente a acusação, o processo e o julgamento. Sua limitação ao Presidente da República, aos

Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal. CF/1891, artigos 53, parag. único, 54, 33 e parágrafos, 29, 52 e parágrafos, 57, par. 2.. III. - O "impeachment" na Constituição de 1988, no que concerne ao Presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (C.F., art. 51, I), ou admitida a acusação (C.F., art. 86), o Senado Federal processara e julgara o Presidente da Republica nos crimes de responsabilidade. E dizer: o "impeachment" do Presidente da Republica será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulara a acusação (juízo de pronúncia) e proferira o julgamento. C.F./88, artigo 51, I; art. 52; artigo 86, par. 1., II, par. 2., (MS no 21.564-DF). A lei estabelecera as normas de processo e julgamento. C.F., art. 85, par. único. Essas normas estão na Lei n. 1.079, de 1.950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS n. 21.564-DF). IV. - o "impeachment" e o "due process of law": a aplicabilidade deste no processo de "impeachment", observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do Juízo. C.F., art. 85, parag. único. Lei n. 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS n. 21.564-DF). V. - Alegação de cerceamento de defesa em razão de não ter sido inquirida testemunha arrolada. Inocorrência, dado que a testemunha acabou sendo ouvida e o seu depoimento pode ser utilizado por ocasião da contrariedade ao libelo. Lei n. 1079/50, art. 58. Alegação no sentido de que foram postas nos autos milhares de contas telefônicas, às vésperas do prazo final da defesa, o que exigiria grande esforço para a sua análise. Os fatos, no particular, não se apresentam incontroversos, na medida em que não seria possível a verificação do grau de dificuldade para exame de documentos por parte da defesa no tempo que dispôs. VI. - Impedimento e suspeição de Senadores: inocorrência. O Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da Republica, não se transforma, as inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado e um órgão político. Quando a Câmara Legislativa - o Senado Federal - se investe de "função judiciale

liforme", a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, e certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal. Regras de impedimento: artigo 36 da Lei n. 1.079, de 1.950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cod. de Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63, ambos da Lei 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva ao art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas "a" e "b", o alegado impedimento dos Senadores. VII. - Mandado de Segurança indeferido.::

(MS 21623, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 28-05-1993) (sublinhado não original)

### *2.5 Exame da competência para o ato impugnado*

Passa-se a análise da tese de incompetência do Presidente do Senado Federal para denegar prosseguimento a pedido de impedimento de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

O Regimento Interno do Senado Federal traz regulação sobre seu funcionamento como órgão judiciário, hipóteses sabidamente constante do art. 52, I e II, da Constituição Federal, e, a partir do art. 377 desse diploma interno, há todo o roteiro destinado ao processamento dos pedidos de *impeachment*, notadamente do Presidente da República, cujo trâmite é o mais complexo de todos já que envolve a participação das duas Casas Legislativas do Congresso Nacional.

Ocorre que, diversamente do que defendido pelo Ministro Relator, que ratifica a existência de um filtro prévio de admissibilidade da denúncia, exercido à plenitude pelo Presidente do Senado Federal, o Regimento Interno do órgão legislativo não só prevê a linha procedimental do *impeachment* do Presidente da República como também, e não poderia deixar de ser, sob pena de evidente lacuna, disciplina a forma de recepção da denúncia nos demais casos de impedimento. Essa previsão é encontrada no art. 380, inciso I, do diploma regimental que, textualmente, assim se apresenta:

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; [...] (sublinhado não original)

O citado inciso I dá competência à Mesa do Senado Federal para o recebimento, tanto da autorização do processo de impedimento de Presidente da República, quanto da denúncia do crime, para os demais casos de *impeachment*.

Os impetrantes entendem que essa premissa já foi adotada pela Corte Suprema, na forma do seguinte julgado:

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 pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias. V – Agravo regimental desprovido.

(MS 30672 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, *DJe*-200 de 17 out. 2011) (sublinhado não original)

De modo diferente, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, conquanto inaplicável à espécie, é claro ao indicar a competência do Presidente da Casa para o recebimento da denúncia e análise inicial acerca da admissibilidade da acusação, podendo, inclusive, indeferi-la. Encontram-se essas disposições no art. 218, §§ 2º e 3º:

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

§ 2º Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos.

§ 3º Do despacho do Presidente que indeferir o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário. (sublinhado não original)

Se de um lado, na Câmara dos Deputados, o conhecimento preliminar da denúncia pelo Presidente seria juridicamente possível, de outro, no Senado, essa circunstância não está expressamente prevista.

É de se indagar se a literalidade da norma regimental impede, em absoluto, a deliberação monocrática do Presidente do Senado Federal. A resposta é negativa. Em todos os órgãos colegiados são praticados, por razões de celeridade, eficácia e economia processual, determinados atos por um dos seus integrantes, sujeito ao reexame pelo órgão colegiado. No já mencionado MS 30672, precedente invocado tanto pelos impetrantes quanto pela autoridade coatora, ao se avançar além do que consta da ementa, verifica-se que o voto do Relator Ministro Ricardo Lewandowski equiparou a atribuição do Presidente do Senado Federal com a do Presidente da Câmara dos Deputados, a partir do que fora julgado no MS 23885, no que se refere “ao poder de rejeitar a denúncia quando, de logo, se evi-

dencie, por exemplo, ser a acusação abusiva, leviana, inepta, formal ou substancialmente”<sup>4</sup>.

Pertinente, nesse sentido, o raciocínio comparativo entre as decisões monocráticas praticadas pelo Presidente do Senado Federal e as decisões monocráticas a cargo do Presidente do Supremo Tribunal Federal, sujeitas ao reexame do Plenário, conforme sustentado pelo Ministro Edson Fachin na decisão ora sob agravo.

Não resta dúvida de que a distribuição de atribuições entre os órgãos pertencentes à estrutura de um poder político, ressalvada a prévia definição constitucional, é matéria de cunho interno. Se, em razão da desconcentração de atividades, o Presidente da Mesa do Senado Federal, ou outro dos seus integrantes, pratica ato para o qual a parte interessada avalia faltar competência, sempre é facultado à parte recorrer a Mesa, buscando a revisão do ato.

Não havendo violação de norma constitucional, não cabe ao Supremo Tribunal Federal avançar na interpretação do Regimento Interno do Senado Federal.

### 3. CONCLUSÃO

Os elementos hauridos dos autos, combinados com as diretrizes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e o entendimento

---

4 MS 23885, Relator Ministro Carlos Velloso, julgamento unânime, DJ de 20.09.2002.

já consolidado pela Procuradoria-Geral da República nas matérias versadas no *mandamus*, não permitem o êxito da presente demanda.

Ante o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República pelo desprovisionamento do agravo interno, mantida a decisão que negou seguimento ao mandado de segurança.

Brasília (DF), 8 de maio de 2017.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**  
Procurador-Geral da República

JCCR/UASJ