

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.193 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
IMPTE.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: 1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, “em face da autorização dada pela Câmara dos Deputados – oriunda de atos do então Presidente da Câmara dos Deputados – para a de instauração de processo por crime de responsabilidade em desfavor da Presidente da República”. A impetrante inicia sua argumentação sustentando o seguinte: (a) a atuação viciada do Presidente da Câmara no processo de *impeachment* iniciou-se exatamente em 17/7/2015 e terminou apenas no dia da votação do relatório da Comissão Especial no Plenário daquela Casa, em 17/4/2016; (b) o interesse pessoal do Presidente da Câmara na tramitação do processo de impeachment pode ser explicado por três conjuntos de fatores: (i) com o fato de ter-se declarado oposição ao governo em julho de 2015; (ii) com as investigações e denúncias apresentadas contra ele no âmbito da chamada “Operação Lava Jato”; e, (iii) a partir de outubro, com seu interesse em obstaculizar ao ponto de praticamente inviabilizar o processo contra si instaurado perante o Conselho de Ética daquela Casa; (c) o primeiro dos atos praticados com desvio de poder, no próprio dia 17/7/2015, materializou-se em onze ofícios enviados aos autores populares de denúncias de crime de responsabilidade contra a Presidente da República, instando-os a aditarem suas denúncias para que fossem preenchidos os requisitos próprios legalmente exigidos; (d) tal conduta, sem qualquer embasamento legal ou regimental, jamais havia sido adotada por qualquer Presidente da Câmara na história republicana do País; (e) na sequência, o Deputado Eduardo Cunha buscou construir procedimento *ad hoc* para levar adiante seu projeto pessoal para destituir do cargo a Chefe do Executivo, valendo-se, para tanto, da combinada questão de ordem apresentada pelo Deputado Mendonça Filho (DEM/PE), em

MS 34193 MC / DF

15/9/2015, onde *“edificou-se verdadeiro ‘Manual do Impeachment’, com regras que violavam a não mais poder a Constituição Federal, a Lei n° 1.079, de 1950, e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados”* (fl. 18); (f) diante das inúmeras evidências em sentido contrário, em 13/10/2015, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a Rede Sustentabilidade (REDE) propuseram representação por quebra de decoro parlamentar perante o Conselho de Ética contra o Presidente da Câmara, o que deu início a *“episódio dos mais vergonhosos da história recente do país: o “leilão do impeachment”*” (fl. 18); (g) o Presidente da Câmara equilibrou-se entre Governo e oposição a fim de barganhar apoio para o não recebimento da representação oferecida perante o Conselho de Ética; (h) no mesmo dia em que os deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) integrantes do Conselho de Ética declararam voto pela abertura do processo administrativo contra o Presidente da Câmara, foi recebida a denúncia por crime de responsabilidade, o que marcou o fim do aludido *“leilão”*; (i) *“esses diversos desvios entrelaçam-se com aqueles constatados por esta Egrégia Corte no julgamento da Ação Cautelar n° 4.070 (...), em que (...) o Dep. Eduardo Cunha foi suspenso do exercício e, conseqüentemente, da função de Presidente da Câmara dos Deputados”* (fl. 19); (j) em que pese o Supremo Tribunal Federal não tenha analisado todos os atos ora questionados, o contexto de sua prática é o mesmo, de satisfação de interesses pessoais; (k) na referida ação cautelar, frisou-se que o afastamento seria necessário em virtude de dois interesses públicos indivisíveis: a preservação da utilidade do processo (naquele caso, do processo penal) e a preservação da finalidade pública do cargo, *“pela eliminação da possibilidade de captura de suas competências em favor de conveniências particulares sob suspeita”* (fl. 19); (l) no julgamento, reconheceu o STF, ainda, que os atos se estenderam e que o progresso das investigações conduzidas pela Procuradoria-Geral da República mostraram diversas outras influências indevidas, instrumentalizando a utilização de Deputados Federais.

Mais adiante, destaca a impetrante os três “momentos” em que foram praticados os atos de desvio de finalidade, a saber: primeiro: o recebimento inicial da denúncia; segundo: a tramitação do processo por

MS 34193 MC / DF

crime de responsabilidade; e terceiro: a votação do relatório aprovado na Comissão Especial em plenário.

Os atos do primeiro desses momentos são assim descritos: (a) ao perceber o agravamento de sua situação diante da opinião pública, após sucessivas notícias que apresentavam fortes indícios sobre sua participação em um sofisticado esquema de corrupção e beneficiamento de propina em contas na Suíça, entendeu o Deputado Eduardo Cunha que, para a salvação da sua vida parlamentar, deveria utilizar a denúncia de crime de responsabilidade proposta por três cidadãos (Miguel Reale Jr, Janaína Paschoal e Hélio Bicudo); (b) buscou alcançar esse intento, ora "jogando" com os setores da oposição, ora tentando, sem êxito, coagir o governo; (c) com a oposição, acenava com a possibilidade de desencadear um processo de *impeachment* em troca da não cassação do seu mandato; (d) para o governo, enviava recados de que só não abriria o processo de *impeachment* se houvesse uma clara garantia de que o processo de cassação do seu mandato não seria aberto; (e) as bancadas parlamentares de oposição, após constrangimentos públicos gerados por tais negociações, assumiram uma nova conduta, solicitando o afastamento do Presidente da Câmara dos Deputados; (f) em razão disso, a não abertura do processo de cassação do mandato só dependeria da posição dos parlamentares alinhados com o governo; (g) os votos dos três parlamentares petistas que integravam o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados passaram a ser decisivos para esse desiderato; (h) após o anúncio dos Deputados do PT integrantes do Conselho de Ética de que votariam favoravelmente pela instauração do processo na Comissão de Ética, o Deputado Eduardo Cunha aceitou parcialmente a denúncia em questão, sob clamoroso desvio da sua competência legal. Nessa parte, aponta a impetrante que a imprensa retratou fielmente o ocorrido, utilizando textualmente os termos "retaliação" e "chantagem".

Prosseguindo, a impetrante defende a nulidade do procedimento realizado na Câmara dos Deputados pelo desvio de poder contínuo e permanente que viciou todos os atos decisórios subsequentes ao recebimento parcial da denúncia. No ponto (segundo momento), destaca

MS 34193 MC / DF

os seguintes atos: (a) articulou o Presidente da Câmara a escolha do Deputado que assumiria a função de Relator na Comissão Especial e do seu próprio Presidente, o que, a princípio, seria absolutamente normal no mundo parlamentar, se nessa escolha não tivesse ficado evidenciado uma barganha imoral para que o relatório daquela Comissão fosse desfavorável à denunciada; (b) o Deputado Eduardo Cunha negociou com o parlamentar que seria escolhido relator, Deputado Jovair Arantes, a sua própria sucessão como Presidente da Câmara; (c) essa influência ficou ainda mais evidenciada quando denunciado que o próprio advogado do Presidente da Câmara estava assessorando a elaboração do relatório; (d) o Presidente da Câmara, embora tenha recebido denúncias relativas aos fatos ocorridos em 2015, determinou a juntada ao processo de *impeachment* de depoimentos firmados pelo Senador Delcídio do Amaral, em sede delação premiada, cuja quase totalidade dos fatos nela narradas aconteceram antes do início do atual mandato da denunciada, determinando, ainda, que essa se manifestasse sobre esses fatos; (e) esse ato teve o propósito de criar óbices quase que intransponíveis à defesa da denunciada, na medida em que o próprio conjunto de fatos denunciados se tomou "*incerto*", fazendo com que parlamentares discutissem outros fatos que não aqueles integrantes do objeto da denúncia; (f) houve designação de sessões deliberativas às segundas e sextas-feiras com o indiscutível propósito de acelerar a tramitação do processo de *impeachment*; (g) após questionamentos no STF, o Deputado Eduardo Cunha modificou sua anterior decisão sobre a ordem da votação do relatório, determinando que fosse feita pelas bancadas estaduais, alternadamente, do norte para o sul, em situação menos ofensiva à realidade estabelecida pelo regimento – mas ainda em desconformidade com o Regimento e aos costumes da Casa –, com a evidente finalidade de pressionar os deputados indecisos para que votassem de acordo com a maioria.

Por fim, a impetrante questiona os atos ocorridos durante a sessão do Plenário da Câmara dos Deputados que resultou na aprovação do Parecer da Comissão Especial (terceiro momento), destacando os que

MS 34193 MC / DF

seguem: (a) embora tenha declarado não caber “orientação de partido” por ocasião da deliberação da Câmara, o Presidente não zelou para que isso fosse efetivamente cumprido; (b) com isso, acabou permitindo que as lideranças partidárias utilizassem o tempo de um minuto a elas concedido para encaminhar a orientação de seus respectivos partidos, com o propósito de vincular o voto dos respectivos Deputados; (c) em alguns casos, no intuito de exercer uma coerção ainda maior sobre suas bancadas, líderes reiteravam que a questão havia sido “fechada” pelo partido, deixando implícita a punição que poderia ser aplicada aos que não seguissem a sua orientação; (d) nessas circunstâncias, os partidos políticos violaram abertamente a formação da livre e pessoal convicção dos Deputados, o que contraria, inclusive, entendimento da Corte Interamericana dos Direitos Humanos de que julgamentos políticos realizados pelo Poder Legislativo devem necessariamente respeitar a imparcialidade, garantia decorrente do próprio princípio do devido processo legal.

Com a finalidade de reforçar suas alegações, invoca precedentes desta Corte em casos análogos envolvendo desvio de finalidade, destacando-se o decidido na AC 4.070 (de minha relatoria) – em que suspenso o exercício do mandato de Deputado Federal de Eduardo Cunha –, bem assim o deferimento da liminar no MS 34.070 (Min. Gilmar Mendes), para que fosse suspensa a nomeação do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro Chefe da Casa Civil.

Requer o deferimento de liminar para “suspender a validade da autorização concedida pela Câmara dos Deputados para instauração de processo de crime de responsabilidade contra a impetrante e a consequente suspensão de todos os atos relacionados à Denúncia nº 1, de 2016, no Senado Federal, até o julgamento do mérito do presente mandado de segurança” (fl. 47), aduzindo, quanto ao requisito do perigo da demora, a iminência da votação da efetiva instauração por parte do Senado Federal, marcada para o dia 11/5/2016. Quanto ao requisito da relevância do direito, faz alusão aos fundamentos alinhados ao longo da inicial.

Por fim, pede:

(...) (4) no mérito, o reconhecimento de que os atos

MS 34193 MC / DF

praticados durante a tramitação do processo por crime de responsabilidade na Câmara dos Deputados (DCR nº 1, de 2015), que culminou com a autorização de processamento da Presidenta da República, foram eivados de nulidade insanável, por desvio de finalidade, e a consequente concessão da segurança, para que sejam anulados todos os atos praticados pelo Presidente da Câmara dos Deputados, desde o recebimento da denúncia até a autorização final do Plenário da Câmara dos Deputados; (5) na eventualidade de o pedido 4 não ser deferido, que a nulidade do procedimento seja decretada a partir do momento em que o Deputado Eduardo Cunha se tomou réu perante esse STF e a passou a não ostentar condições de exercer com imparcialidade a Presidência da Câmara dos Deputados, em consonância com o decidido no referendo à decisão proferida na AC nº 4.070.

2. Há duas circunstâncias que impõem limites ao âmbito da cognição judicial no presente mandado de segurança: o tipo do procedimento e a natureza da demanda nele promovida. Quanto à primeira (tipo do procedimento), tem-se aqui ação de rito especial e sumaríssimo que visa a tutelar “direito líquido e certo” violado ou ameaçado por ato de autoridade. Certeza, como se sabe, é predicado relacionado aos fatos da causa, sobre os quais não pode pairar dúvida e, portanto, não de estar certificados nos autos com prova pre-constituída, inadmitida a dilação de outro meio probatório. É também cláusula típica do mandado de segurança o prazo decadencial de 120 dias (art. 23 da Lei 12.016/09), ao cabo do qual os eventuais atos lesivos já não mais poderão ser atacados por essa via processual.

A segunda circunstância que limita o controle jurisdicional é a natureza da demanda. Submete-se a exame do Supremo Tribunal Federal questão relacionada a processo por crime de responsabilidade da Presidente da República (*impeachment*), que, como se sabe, não é da competência do Poder Judiciário, mas do Poder Legislativo (art. 86 da CF). Sendo assim, não há base constitucional para qualquer intervenção do Poder Judiciário que, direta ou indiretamente, importe juízo de mérito

MS 34193 MC / DF

sobre a ocorrência ou não dos fatos ou sobre a procedência ou não da acusação. O juiz constitucional dessa matéria é o Senado Federal, que, previamente autorizado pela Câmara dos Deputados, assume o papel de tribunal de instância definitiva, cuja decisão de mérito é insuscetível de reexame, mesmo pelo Supremo Tribunal Federal. Admitir-se a possibilidade de controle judicial do mérito da deliberação do Legislativo pelo Poder Judiciário significaria transformar em letra morta o art. 86 da Constituição Federal, que atribui, não ao Supremo, mas ao Senado Federal, autorizado pela Câmara dos Deputados, a competência para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. Por isso mesmo, é preciso compreender também que o julgamento, em tais casos, é feito por juízes investidos da condição de políticos, que produzem, nessa condição, votos imantados por visões de natureza política, que, conseqüentemente, podem eventualmente estar inspirados em valores ou motivações diferentes dos que seriam adotados por membros do Poder Judiciário.

3. O que se afirma, no caso concreto, é que o Presidente da Câmara dos Deputados praticou atos com abuso de poder ou desvio de finalidade, levado por sentimento de vingança contra a Impetrante, o que importaria a nulidade desses atos e, conseqüentemente, a nulidade da própria deliberação final da Câmara dos Deputados. Seriam, basicamente, os seguintes os atos viciados, conforme sumariado na página 4 da petição inicial: (a) “o ato de recebimento parcial da denúncia”; (b) “outros atos do procedimento praticados em sequência ao recebimento da denúncia”, mais adiante especificados como sendo a articulação para a escolha do Presidente e do relator da Comissão Especial, a convocação de sessões deliberativas da Câmara para segundas e sextas-feiras, determinação de juntada aos autos de documentos estranhos ao objeto da acusação recebida e determinação da votação nominal por ordem diferente da prevista no Regimento; e (c) “decisão tomada pelo Plenário, em decorrência de vários vícios”, adiante especificados, fundamentalmente, por ter havido encaminhamento e

MS 34193 MC / DF

orientação de voto por parte dos Partidos Políticos.

Vários desses atos atacados na impetração como potencialmente lesivos à higidez do processo de *impeachment* – tais como a elaboração de um rito *ad hoc* na questão de ordem 105/2015, a juntada aos autos da colaboração premiada de autoria do senador Delcídio Amaral e a ordem de votação no Plenário da Câmara dos Deputados – já foram suscitados em outros processos ajuizados neste Supremo Tribunal Federal.

Quanto à citada questão de ordem, ela foi atacada no mandado de segurança 33.837, em que proferi liminar (DJe de 14/10/2015), mas que nem chegou a ter seu mérito julgado, ante a revogação do ato impugnado, cujas disposições vieram a ser suplantadas pela orientação firmada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 378. Trata-se, portanto, de questão superada.

Da mesma forma, a juntada aos autos das declarações prestadas pelo senador Delcídio Amaral e a ordem de votação no Plenário da Câmara dos Deputados foram objeto das deliberações dessa Suprema Corte na sessão extraordinária de 14/4/16, que desacolheu as alegações de “extrapolação” do conteúdo original da representação e de direcionamento na condução da votação na Câmara (ADI 5498 MC; red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, nos MSs 34127 e 34128 MC, red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki; e no MS 34.130, Rel. Min. Edson Fachin) como se infere da síntese disponibilizada no Informativo 821, do sítio eletrônico do Tribunal:

“O Plenário, por maioria, indeferiu pedido formulado em medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra os artigos 218, § 8º, e 187, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (...). Preliminarmente, o Tribunal, por maioria conheceu da ação, vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, que dela não conheciam por considerarem que a questão discutida configuraria matéria “interna corporis”, insuscetível de controle abstrato de constitucionalidade.

Em seguida, o Colegiado afirmou que o autor da petição

inicial não teria demonstrado de que modo os dispositivos atacados teriam ofendido os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa, da impessoalidade, da moralidade e da República. A mera invocação genérica de transgressão a um postulado constitucional não seria suficiente para legitimar o ajuizamento de ação direta. Não bastaria, portanto, deduzir-se a pretensão de inconstitucionalidade. Seria preciso não apenas indicar os valores, os princípios, mas também estabelecer as razões jurídicas que pudessem legitimar a pretendida ocorrência de violação às normas de parâmetro invocadas no processo de controle objetivo de constitucionalidade. Avaliou que o requerente teria articulado minimamente a alegação de ofensa ao princípio do devido processo legal, ao aduzir que a votação poderia gerar efeito cascata, de modo que os primeiros votos pudessem influenciar os últimos, o que comprometeria o princípio da imparcialidade. Entretanto, **qualquer tipo de votação nominal, independentemente do critério adotado, jamais afastaria o efeito cascata. Logo, a única forma de acabar com tal efeito seria eliminar a votação nominal, o que seria absurdo.** Assim, inexistindo incompatibilidade entre o dispositivo regimental com qualquer preceito constitucional, não se vislumbrou a relevância do direito, o que seria razão para indeferir a medida liminar. Ademais, o Tribunal sublinhou que não se poderia exigir isenção e imparcialidade dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Na realidade, o “impeachment” seria uma questão política que haveria de ser resolvida com critérios políticos. A garantia da imparcialidade estaria no alto quórum exigido para a votação. (ADI 5498 MC/DF, red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, 14.4.2016)

Ante o empate na votação, o Plenário indeferiu pedidos de medida cautelar formulados em mandados de segurança impetrados em face de ato do Presidente da Câmara dos Deputados, no qual fora formalizada interpretação conferida ao art. 187, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (...). Manteve-se, em razão disso, o ato impugnado, segundo o

qual a autoridade coatora assentara, em síntese, que: “a) (...) a chamada terá início por um Estado da região norte e, em alternância, será chamado um Estado da região sul. Em seguida, em razão do ‘vice-versa’, será chamado um Estado da região sul e, depois, um Estado da região norte, e assim sucessivamente, passando pelas demais regiões; b) a ordem dos Estados seguirá a tradição da Casa, a disposição constante no painel de votação e, por analogia, a ordem geográfica das capitais prevista no art. 3º, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (...)”. De início, a Corte deliberou não caber sustentação oral em apreciação de liminar em mandado de segurança, porquanto: a) o art. 937, § 3º, do novo CPC, prevê o cabimento de sustentação oral em julgamento de mandado de segurança unicamente no “agravo interno interposto contra decisão de relator que o extinga”; e b) o art. 16 da Lei 12.016/2009 prevê a sustentação oral em mandado de segurança na sessão de julgamento de mérito, e não em liminar. Em seguida, o Tribunal, por maioria, conheceu da ação, vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello, ao fundamento de que o “writ” adentrava em matérias “interna corporis” da Câmara dos Deputados. Além disso, não se teria, no caso, questão a envolver direito subjetivo.

No mérito, **prevaleceu o voto proferido pelo Ministro Teori Zavascki, que indeferiu a medida cautelar. Considerou o ato atacado compatível com uma interpretação possível do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Além disso, não haveria, na espécie, matéria constitucional relevante. Os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes e Celso de Mello seguiram tal entendimento.** Por sua vez, o Ministro Roberto Barroso (relator) também reputou a interpretação do Presidente da Câmara dos Deputados compatível com o citado dispositivo regimental. No entanto, deferiu apenas parcialmente a medida cautelar para determinar que a autoridade impetrada observasse, na chamada dos deputados para votação nominal em Plenário — referente à denúncia por crime de responsabilidade supostamente praticado pela

Presidente da República —, a alternância entre norte e sul, considerando-se, para tanto, a latitude das capitais dos Estados-Membros. A Ministra Rosa Weber perfilhou essa orientação. O Ministro Edson Fachin, ao reportar-se ao voto proferido no julgamento da ADI 5.498 MC/DF (acima noticiada), deferiu a cautelar, em maior extensão, no que foi acompanhado pelos Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski (Presidente). Asseverou que deveria haver a votação nominal pela chamada dos deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa. (MSs 34.127 e 34.128 MC/DF, red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, 14.4.2016)

“O Plenário, por maioria, indeferiu pedidos de medida liminar formulados em mandados de segurança impetrados em face de atos do Presidente da Câmara dos Deputados, além de atos do presidente e do relator de comissão especial que aprovara parecer pela admissibilidade de apuração de denúncia por crimes de responsabilidade supostamente praticados pela Presidente da República. Sustentava-se: 1) a competência do STF para a realização de controle dos atos da Câmara dos Deputados no rito do processo de “impeachment” que atentassem contra normas constitucionais e procedimentais; 2) o cabimento do mandado de segurança e a necessidade de sua livre distribuição; 3) o não enquadramento do ato como questão “interna corporis” da Câmara dos Deputados, inexistindo, assim, ofensa à separação de Poderes; e 4) a aplicação ao processo de “impeachment” das garantias fundamentais que viabilizam o exercício da ampla defesa, incluída a necessidade de apresentação de imputações claras, objetivas e circunscritas ao seu objeto, sem que houvesse ampliação posterior ou ao longo do processo. A Corte inicialmente indeferiu, por maioria, requerimento do AGU, suscitado da tribuna, de realizar sustentação oral, vencidos os Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski (Presidente), que o acolhiam.

No mérito, o Tribunal afirmou que, no julgamento da ADPF 378 MC/DF (DJe de 8.3.2016), fora decidido que

“apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. Ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara”. Considerado esse pressuposto, seria o caso de, então, analisar as supostas irregularidades alegadas nos mandados de segurança. Assim, **relativamente (a) à extrapolação da denúncia nos debates e discussões perante a comissão especial, (b) à ausência de notificação da denunciada sobre a realização de esclarecimentos sobre a denúncia e (c) à extrapolação dos termos da denúncia — itens constantes da causa de pedir da inicial do MS 34.130/DF, ora em análise —, seria de se destacar que o debate realizado na Câmara estaria circunscrito à admissibilidade para a autorização do processamento e julgamento de “impeachment”. Portanto, na tramitação do processo perante a comissão de “impeachment”, pela orientação colegiada formada na referida ADPF, não haveria nem litigante, nem acusado. No tocante à (d) juntada de documento estranho ao objeto da denúncia — a colaboração premiada realizada por investigado em procedimento penal —, esse elemento teria sido reputado como irrelevante para o relatório final da comissão especial. Se é no Senado que o contraditório será ampla e profundamente exercido, no Senado que eventual pertinência desse documento com a denúncia será avaliada. O que levaria também a se afastar a arguição de ofensa a direito líquido e certo em razão do (e) indeferimento do pedido de reabertura de prazo para a defesa depois de esclarecimentos prestados.**

A Corte asseverou também que a (f) falta de manifestação do procurador da impetrante na sessão de leitura do relatório

não constituiria cerceamento de defesa. Isso porque esse momento seria de competência exclusiva dos deputados membros da comissão. Não caberia qualquer intervenção antes, durante ou depois de tal sessão de leitura. Outrossim, no que diz respeito (g) às diversas imputações e considerações supostamente desconectadas do teor da denúncia como originalmente formulada, tendo em conta que se apreciará no plenário da Câmara o mesmo teor inicial, não se sustentaria a alegação de inviabilização de defesa adequada, pois a impetrante se manifestara sobre tais imputações após o encerramento da fase de esclarecimentos. Portanto, considerando como baliza o voto majoritário na ADPF 378 MC/DF, não constatados os vícios suscitados, não haveria que se falar em (h) nulidade do parecer e, conseqüentemente, tampouco em (i) necessidade de renovação de quaisquer dos atos já praticados. Contudo, seria de se destacar que a autorização advinda da votação havida na comissão especial seria para o prosseguimento sob o teor da denúncia original, escoimando-se, para o efeito de apreciação ulterior em plenário da Câmara dos Deputados, o que fosse estranho ao teor da denúncia, ou seja: 1) “seis Decretos assinados pela denunciada no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional” e 2) “reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais”. Por fim, relativamente ao argumento de não recepção do art. 11 da Lei 1.079/1950, cumpriria destacar que a tipificação feita na denúncia, como originalmente formulada, não indicaria, de modo exclusivo, essa norma como pressuposto de admissibilidade da peça acusatória. Haveria, inequivocamente, menção expressa de tipicidade em mais de um dos artigos da Lei dos Crimes de Responsabilidade e, bem assim, da Constituição Federal. Ademais, eventual indicação de norma em tese não recepcionada não prejudicaria a validade do relatório proferido, na medida em que seria no Senado Federal que tais alegações deveriam ser oportunamente analisadas. Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski

MS 34193 MC / DF

(Presidente), que vislumbravam a necessidade de implemento da liminar, visto que a deliberação na Câmara consideraria, em última análise, o parecer que fora lido em plenário, o qual extravasaria os limites da denúncia.”

(MSs 34.130 e 34.131 MC/DF, rel. Min. Edson Fachin, 14.4.2016)

4. O ato que, na verdade, constitui a essência e a base fundamental da impetração, e do qual derivariam todos os demais, segundo a própria impetração, é o ato de recebimento parcial da denúncia, que estaria motivado por vício insanável de desvio de finalidade, já que motivado por espírito de vingança pessoal do Presidente da Câmara dos Deputados. Relativamente a ele, seu exame nesta via mandamental encontra diversos óbices importantes. O primeiro é o da tempestividade da impetração. Trata-se, com efeito, de ato praticado em 2 de dezembro de 2015, portanto, há mais de cento e vinte dias, o que, em princípio, atrai o decurso do prazo estabelecido no art. 23 da Lei do Mandado de Segurança (Lei 12.016/09). Poder-se-ia objetar que, em se tratando de ato integrante de um processo, o prazo decadencial somente seria desencadeado quando da deliberação final. Todavia, é preciso considerar que, no processo de natureza complexa que é o de *impeachment*, há atos de competência exclusiva de atores diferentes, com eficácia autônoma, a significar que, uma vez praticados, assumem executividade própria, submetendo-se, por isso, desde logo, a controle por mandado de segurança, se for o caso. Aliás, é por isso mesmo que, conforme noticiado, vários dos atos praticados nesse mesmo processo já haviam sido objeto de ataque individualizado pela via mandamental. Ora, o ato aqui em exame, de competência exclusiva e individual do Presidente da Câmara, porque revestido de autonomia em relação aos demais atos subsequentes e com executividade imediata, estava desde logo sujeito a controle por via de mandado de segurança, no prazo de 120 dias.

5. Ainda que assim não fosse, seria preciso considerar outro óbice importante: o de, em mandado de segurança, fazer juízos categóricos a

MS 34193 MC / DF

respeito da configuração ou não de desvio de finalidade ou abuso de poder. É que, conforme já tive oportunidade de enfatizar em outros julgados neste Supremo Tribunal Federal, tais vícios, diretamente relacionados ao princípio da moralidade administrativa, exsurtem de causas inerentes a impulsos subjetivos do agente que pratica o ato, de difícil demonstração probatória, ainda mais quando se trata de ato também revestido de natureza política. Assim, em voto proferido no RE 405386, 2ª Turma, j. em 26/2/13, sustentei:

“Convém enfatizar e aqui pedimos licença para invocar o que registramos em sede doutrinária (Processo Coletivo tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos, 5ª ed., SP:RT, 2.011, p. 82 e seguintes) - que a moralidade, tal como erigida na Constituição - como princípio da Administração Pública (art. 37) e como requisito de validade dos atos administrativos (art. 5.º, LXXIII) -, não é, simplesmente, um puro produto do jusnaturalismo, ou da ética, ou da moral, ou da religião. É o sistema de direito, o ordenamento jurídico e, sobretudo, o ordenamento jurídico-constitucional a sua fonte por excelência, e é nela que se devem buscar a substância e o significado do referido princípio. (...) Ato administrativo moralmente viciado é, portanto, um ato contaminado por uma forma especial de ilegalidade: a ilegalidade qualificada por elemento subjetivo da conduta do agente que o pratica. Estará atendido o princípio da moralidade administrativa quando a força interior e subjetiva que impulsiona o agente à prática do ato guardar adequada relação de compatibilidade com os interesses públicos a que deve visar a atividade administrativa. Se, entretanto, essa relação de compatibilidade for rompida por exemplo, quando o agente, ao contrário do que se deve razoavelmente esperar do bom administrador, for desonesto em suas intenções, for desleal para com a Administração Pública, agir de má-fé para com o administrado, substituir os interesses da sociedade pelos seus interesses pessoais, estará concretizada ofensa à moralidade administrativa, causa suficiente de nulidade do ato. A quebra da moralidade caracteriza-se, portanto, pela desarmonia entre a

expressão formal (= a aparência) do ato e a sua expressão real (= a sua substância), criada e derivada de impulsos subjetivos viciados quanto aos motivos, ou à causa, ou à finalidade da atuação administrativa. É por isso que o desvio de finalidade e o abuso de poder (vícios originados da estrutura subjetiva do agente) são considerados defeitos tipicamente relacionados com a violação à moralidade. Pode-se afirmar, em suma, que a lesão ao princípio da moralidade administrativa é, rigorosamente, uma lesão a valores e princípios incorporados ao ordenamento jurídico, constituindo, portanto, uma injuridicidade, uma ilegalidade "lato sensu". Todavia, é uma ilegalidade qualificada pela gravidade do vício que contamina a causa e a finalidade do ato, derivado da ilícita conduta subjetiva do agente. O registro dessas premissas é importante para reafirmar a indispensabilidade da investigação do elemento subjetivo da conduta dos agentes públicos como condição inafastável para caracterizar a violação ao princípio da moralidade administrativa e, com base nele, anular o ato."

Logicamente, essa análise, da fidedignidade do ato às aspirações públicas a que ele deveria corresponder, pode se revelar cognitivamente desafiadora. Isso porque, para captar a verdadeira finalidade que ensejou a prática do ato deverá o juiz proceder a uma segura exumação da realidade a ele subjacente. Em geral, essa anamnese haverá de recair sobre elementos que terão sido dissimulados pela autoridade praticante, o que torna altamente provável o surgimento de controvérsias quanto à sua interpretação, ainda mais em situações em que, como já anotado, há um inafastável conteúdo político na deliberação.

6. Tem-se, por isso mesmo, esse sério obstáculo ao conhecimento da alegação relacionada ao ato de recebimento parcial da denúncia e de quase todas as demais alegações vertidas na inicial. Isso porque elas estão arrimadas em registros jornalísticos da crônica política nacional que, como efemérides que são, ficam sujeitas a uma grande margem de contestação. O que elas revelam, sem qualquer dúvida, é que, desde sua

MS 34193 MC / DF

eleição – motivada, aliás, pela sua posição de franca rebeldia ao governo –, o então Presidente da Câmara dos Deputados notabilizou-se por uma sistemática oposição ao projeto político do Palácio do Planalto, exercendo diferentes frentes de pressão contra interesses do Governo. Mas não há como identificar, na miríade de manchetes instruídas com a inicial, um conjunto probatório capaz de demonstrar, de forma juridicamente incontestável, que aquelas iniciativas tenham ultrapassado os limites da oposição política, que é legítima, como o reconhece a própria impetração, para, de modo evidente, macular a validade do processo de *impeachment*.

Conforme enfatizado, algumas de suas investidas possivelmente questionáveis já foram neutralizadas por deliberações deste Supremo Tribunal Federal, que, nas vezes em que instado a atuar, garantiu fosse observada a cláusula constitucional do devido processo legal. Por outro lado, e por absolutamente relevante, é preciso considerar que os atos do Presidente da Câmara, inclusive o de recebimento da denúncia contra a Presidente da República, foram subsequentemente referendados em diversas instâncias da Câmara dos Deputados, com votações de acolhimento numericamente expressivas, o que qualifica – e muito – a presunção de legitimidade do ato final de autorização de instauração do processo de *impeachment*, que não é de competência solitária do Presidente daquela Casa Legislativa, mas do seu Plenário.

Como já dito, a invocação do desvio de poder como causa de pedir reclama imersão no plano subjetivo do agente público responsável pelo ato, atividade que é praticamente – senão de todo – inviável quando o ato sob contestação representa a vontade conjugada de quase 370 parlamentares, que aprovaram um relatório circunstanciado produzido por Comissão Especial, com fundamentação autônoma em relação ao ato presidencial que admitiu originalmente a representação. Generalizar vício de vontade que se alega presente nas manifestações de um parlamentar para o universo do Plenário é o mesmo que nulificar o princípio de presunção de legitimidade que é correntio em direito público. Ademais, e na esteira do que inúmeras vezes ressaltado quando o Supremo Tribunal Federal se reuniu para tratar de aspectos procedimentais do *impeachment*,

MS 34193 MC / DF

é indispensável considerar que a atuação de parlamentares no julgamento não está dissociada de coeficiente político. Pelo contrário, está naturalmente imantada por esse elemento típico da atuação parlamentar, que se estende, também, ao Presidente da Câmara dos Deputados, responsável pela deflagração do processo.

7. Portanto, considerados os limites de cognição judicial da matéria no âmbito de mandado de segurança, não há como atestar plausibilidade suficiente nas alegações de que o impulso conferido ao processo de *impeachment* pelo Presidente da Câmara dos Deputados tenha o condão de contaminar todos os demais crivos realizados no curso do processo pelos colegiados daquela instância. Concluir nesse sentido, além de menosprezar o princípio da presunção de legitimidade das deliberações tomadas em colegiado, minimiza brutalmente a presunção, que se deve considerar presente, da aptidão para se posicionar de modo independente que assiste a cada um dos parlamentares. Mais do que isso. A mesma lógica que sustenta a narrativa descrita na inicial – e do resultado das votações até agora realizadas no Legislativo – ensejaria, em raciocínio extremado, uma conclusão diametralmente oposta àquela sublinhada pela Presidente da República: a de que o empenho político dos integrantes do Governo e dos parlamentares que o apoiam – que inegavelmente também existiu - poderia ter levado o Presidente da Câmara dos Deputados a procrastinar indevidamente o recebimento das denúncias que estavam sob sua apreciação enquanto esperava acenos favoráveis aos seus próprios interesses pessoais.

Essas conjecturas são desenvolvidas para ilustrar como é grave o obstáculo que se põe ao controle jurisdicional, ainda mais no âmbito de uma ação de mandado de segurança, da alegação de nulidade por desvio de finalidade em atos naturalmente imantados de conteúdo político, como é o caso.

8. Por fim, também não tem suficiente plausibilidade, pelo menos nessa etapa de cognição, a tese de que o Presidente da Câmara dos

MS 34193 MC / DF

Deputados, na sua sanha por retaliação política, omitiu-se, por ocasião da sessão plenária da Casa, diante de um ilegal “fechamento de questão”, orquestrado por líderes partidários em detrimento da independência dos parlamentares. Não tem relevância, a princípio, porque como admitido pela impetrante, o próprio Presidente da Câmara se pronunciou pelo descabimento da orientação, a quem, conseqüentemente, não se pode atribuir a responsabilidade por manifestações de outros parlamentares. Afinal, mesmo que se enxergue alguma indevida tolerância na coibição de discursos de encaminhamento durante a votação no Plenário, não deteria o seu Presidente poder suficiente para inibir por completo qualquer articulação dos partidos que se fizesse informalmente a esse respeito. Eventuais punições poderão ser questionadas, quanto à sua legitimidade, no foro judiciário próprio, se efetivamente levadas a cabo. Ademais, e isso é o mais importante, seria difícil supor que, nas circunstâncias em que se deu a votação, a indicação da orientação dos partidos tenha sido fator decisivo no resultado favorável à autorização de abertura do processo de *impeachment*. Os próprios exemplos ilustrativos trazidos com a inicial indicam o contrário: os parlamentares que invocaram, expressamente, a orientação partidária, acabaram proferindo votos de “abstenção”, que, além de não ter sido compatível com aquela orientação, acabaram por concorrer, não para a decisão de autorizar, e, sim, para a de desautorizar a abertura do processo.

9. Ante o exposto, e sob a consideração desses elementos, que denotam a ausência de plausibilidade jurídica do pedido, indefiro a liminar pleiteada.

Solicitem-se informações, procedendo-se aos demais atos previstos no art. 7º, I e II da Lei 12.016/09. Dê-se vista, oportunamente, ao Procurador-Geral da República.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 11 de maio de 2016.

Ministro TEORI ZAVASCKI

MS 34193 MC / DF

Relator

Documento assinado digitalmente