Supremo Tribunal Federal
19/10/2015 18:38 0053680

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. n. 2457 /SGM/P/2015

Brasília, 19 de outubro de 2015.

A Sua Excelência a Senhora
Ministra ROSA WEBER
Supremo Tribunal Federal
Praça dos Três Poderes
70175-900 - Brasília/DF

Referente: **Medida Cautelar na Reclamação nº 22.124/Distrito Federal. Informações e Agravo Interno da Câmara dos Deputados.**

Excelentíssima Senhora Ministra,

1. Cumprimentando-a cordialmente, refiro-me à Reclamação acima destacada para apresentar subsídios para análise da questão, a par de impugnar o deferimento da liminar, mediante a interposição de **agravo interno**, como previsto nos artigos 39 da Lei n. 8.039/90 e 317 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

EDUARDO CUNHA
Presidente

Excelentíssima Senhora Ministra relatora da Reclamação nº 22.124/DF

A CAMARA DOS DEPUTADOS, neste ato representada pelo Advogado da União infra-assinado, que receberá intimações na forma da Lei complementar nº 73/1993, vem respeitosamente perante Vossa Excelência interpor o presente Agravo interno, nos termos e fundamentos abaixo aduzidos:

2. Cuida-se de Reclamação, com pedido de liminar, contra a decisão proferida por esta Presidência na Questão de Ordem n. 105, de 2015, por suposta violação à Súmula Vinculante n. 46, resultante da conversão da Súmula 722/STF, segundo a qual "*a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União*".

Os RECLAMANTES, em linhas gerais, sustentam que, ao decidir a Questão de Ordem n. 105, de 2015, esta Presidência teria editado "*Código Procedimental para Apuração de Crimes de Responsabilidade, invadindo a competência reservada à lei nacional e especial, de acordo com o art. 85, parágrafo único, da Constituição e a Súmula Vinculante n. 46, do Supremo Tribunal Federal*". Acrescentam que tal decisão extrapolou também as competências previstas sobre a matéria no art. 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, "*que limitam a Questão de Ordem ao poder para sanar dúvidas sobre interpretação do Regimento*". Insistem com a tese de que "*o*

Presidente da Câmara acabou por criar todo um procedimento de tramitação, não previsto no Regimento Interno da Casa nem na Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950".

Finalizam dizendo que "*ambos os normativos são silentes sobre grande parte das dúvidas suscitadas pela Questão de Ordem, de modo que a decisão do Presidente extrapolou a competência prevista regimentalmente, para fazer inovações no ordenamento jurídico quanto aos crimes de responsabilidade e o respectivo processo e julgamento".*

No pedido, os RECLAMANTES requerem seja julgada *"procedente a presente reclamação para fins de anular o ato reclamado (decisão à Questão de Ordem n. 105, de 2015), bem como os seus consectários, impondo à autoridade reclamada que cumpra a presente decisão, fazendo valer a Súmula Vinculante n. 46 desse Egrégio Tribunal, ou seja, que as lacunas, omissões e dúvidas suscitadas na referida Questão de Ordem sejam supridas por lei nacional especial".*

3. A decisão agravada adota como fundamento *possível violação à Súmula Vinculante n. 46*, resultado da conversão da Súmula n. 722/STF. Nos termos da decisão agravada, sustenta-se que o ato impugnado teria fixado "*[...] em caráter abstrato e pro futuro, normas procedimentais para o processamento de denúncias contra a Presidente da República por crime de responsabilidade, a suscitar questão delicada e de alta indagação a respeito da sua tipificação como ato administrativo ou pelo menos de natureza híbrida. Afeta à validade desse ato à luz do art. 85, parágrafo único, da Constituição da República, a questão controvertida apresenta, pelo menos em um primeiro exame, estatura eminentemente constitucional, o que ampara a plausibilidade da tese no tocante a possível contrariedade à diretriz geral fixada na Súmula Vinculante nº 46/STF".*

A concessão da medida acauteladora baseou-se, ainda, no reconhecimento do *periculum in mora*, em razão "*da iminência de exame pelo Presidente da Câmara de Deputados de inúmeras denúncias de crime de responsabilidade imputado à Presidente da República*".

4. A decisão agravada deve ser reformada pelas seguintes razões: (a) a decisão proferida em sede de Questão de Ordem não pode ser atacada pela via da Reclamação prevista no art. 103-A, § 3º, da Constituição Federal; (b) não há identidade material entre o ato atacado e o tema versado nos casos paradigma que levaram à edição da Súmula Vinculante n. 46; e (c) a Questão de Ordem n. 105/2015 não viola a Súmula Vinculante n. 46 nem introduz qualquer inovação no ordenamento jurídico, limitando-se a indicar os dispositivos legais e regimentais aplicáveis ao rito da autorização para instauração de processo por crime de responsabilidade em desfavor da Presidência da República.

5. Registra-se, inicialmente, que a presente reclamação sequer deveria ter sido conhecida, uma vez que, nos estritos termos da Constituição Federal, art. 103-A, § 3º, a reclamação ao Supremo Tribunal Federal por descumprimento de súmula vinculante apenas pode ter como objeto "*ato administrativo ou decisão judicial*", o que também encontra respaldo na jurisprudência dessa Egrégia Corte:

> *EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. LEI MUNICIPAL INDICADA COMO ATO RECLAMADO. JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1.* ***O efeito vinculante das súmulas previstas no art. 103-A da Constituição não abrange o Poder Legislativo, no exercício de sua competência legislativa.*** *2. Não é possível o manejo de reclamação como sucedâneo das ações judiciais cabíveis. 3. Não cabe reclamação quando o ato reclamado for anterior à publicação do parâmetro de controle. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.* (**Rcl 17217 AgR** / DF, Relator Min. EDSON FACHIN, Julgamento: 18/08/2015, Órgão Julgador: Primeira Turma)

Assim, ainda que a decisão agravada reconheça a "*questão delicada e de alta indagação a respeito da (...) tipificação [da decisão em sede de questão de ordem] como ato administrativo ou pelo menos de natureza híbrida*",

falha em reconhecer que esse ato, estruturalmente, não guarda relação com o exercício da função administrativa. Trata-se de exercício de função política, por meio da qual o Presidente da Câmara dos Deputados exerce o poder de dirimir controvérsias e dúvidas acerca da aplicação do Regimento Interno, em sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.

Os RECLAMANTES sustentam que, "*no caso concreto, a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados não constitui ato legislativo e, portanto, não está entre as funções legiferantes do Parlamento*", e acrescentam que, "*em verdade, tem-se uma decisão administrativa que determina o procedimento*".

Esse argumento não pode prosperar. Se um ato não se enquadra no exercício de função legislativa, disso não se extrai, sem mais, que se está diante de ato administrativo. O ato administrativo é declaração do poder público sujeita ao regime jurídico-administrativo, que produz efeitos imediatos, passível, *sempre*, de controle judicial (Di Pietro, *Direito Administrativo*, 16ª ed., p. 189). Nota-se, de imediato, que a decisão em sede de questão de ordem é atribuição cometida a agente político no exercício de função *política*, não administrativa. O Regimento Interno, ao atribuir ao Presidente autoridade para "*decidir as questões de ordem e reclamações*" (art. 17, I, "n", do RICD), o faz em razão de ser ele o *supervisor dos trabalhos da Câmara e da sua ordem*, nos termos do art. 16, do RICD.

A decisão em questão de ordem tem como conteúdo, por definição, *a interpretação do Regimento*, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição (art. 95, do RICD). Nesse sentido, vale recordar a consabida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de exame dos atos que traduzem interpretação do regimento interno das Casas Legislativas (MS 25.588-AgR, Rel. Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, DJe 8.5.2009, MS 26.062-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 4.4.2008, MS

23.388, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, DJ 20.4.2001 e MS 21.374, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ 2.10.1992) – o que, por si só – já indica que a decisão em sede de questão de ordem nem sempre se sujeita a controle judicial, não se enquadrando, assim, no conceito de *ato administrativo*.

Além disso, a decisão proferida na Questão de Ordem n. 105/2015 amolda-se ao conceito de "ato em tese", objeto que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal cuidadosamente afasta do escopo da reclamação, mesmo quando tais atos se enquadram no conceito de ato administrativo. A reclamação não se presta à impugnação de "*atos de conteúdo evidentemente normativo e abstrato, **subsumível**, por isso mesmo, **à noção de ato em tese***" (Rcl 11767 Agr-SEGUNDO/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª turma, DJe 10/12/2014) (ênfases no original). Em decisão da lavra do Min. TEORI ZAVASCKI, leia-se:

> *"Não se revelam sindicáveis, pela via jurídico-processual da reclamação, os atos em tese, assim considerados aqueles [...] que dispõem sobre **situações gerais e impessoais**, que têm **alcance genérico e que disciplinam hipóteses neles abstratamente previstas*** (RCL 19366/DF, DJe 23/02/2015).

A razão é singela. A reclamação não pode servir como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade. A decisão agravada não só ataca ato em tese (a decisão proferida na Questão de Ordem n. 105/2015), mas, ao cercear de forma completa e indiscriminada o exercício de atribuições conferidas ao Presidente da Câmara dos Deputados pela lei e pelo Regimento Interno, promove, de forma oblíqua, aquilo que a ordem constitucional proíbe: suspende, na prática, a própria vigência dos dispositivos legais e regimentais que conferem ao Presidente da Câmara dos Deputados atribuições pertinentes ao processo de *impeachment*.

E, o que é mais grave: ao impedir o Presidente da Câmara dos Deputados de exercer de forma independente suas atribuições, suspende a vigência da própria Constituição Federal, ao inviabilizar que a Câmara dos Deputados exerça a competência que lhe é cometida pelo art. 51, I, da Carta Maior, condicionando-a, inclusive, a futura decisão do Supremo Tribunal Federal.

6. O quadro é agravado pelo fato de seu cabimento estar condicionado à existência de identidade entre a súmula vinculante paradigma e o ato reclamado, o que não se faz presente no ato ora questionado.

A decisão da Presidência na Questão de Ordem n. 105, de 2015, teve por finalidade dispor sobre o adequado processamento, na Câmara dos Deputados, de eventual processo de *impeachment*, e o fez por meio da aplicação de disposições contidas na Lei 1.079/1950 e, subsidiariamente, das normas regimentais.

A Súmula Vinculante n. 46, por sua vez, resultante da Proposta de Súmula Vinculante n. 106 (PSV 106/DF) foi editada a partir de precedentes que discutem questão radicalmente diversa da colocada na presente Reclamação.

Uma rápida consulta aos debates registrados na aprovação da PSV 106 revela que, naquela oportunidade, a Corte centrou-se exclusivamente sobre a repartição constitucional de competências legislativas, isto é, sobre o aspecto federativo da questão, definindo a competência privativa da União para legislar sobre o tema. Desde a edição da Súmula n. 722-STF, restou superada a doutrina que admitia a edição, pelos Municípios e Estados de "*normas definidoras de crimes de responsabilidade (ainda que sob a designação de infrações administrativas ou político-administrativas), bem assim para disciplinar o*

respectivo procedimento ritual" (RE 367.297/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe 10/12/2009).

Todos os precedentes invocados como fundamento para a edição da Súmula Vinculante n. 46 concentram-se na discussão federativa: o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário n. 810.812 (DJe 10/12/2014); a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.440 (DJe 06/11/2014); o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 515.894 (DJe 13/09/2012); a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.220 (DJe 07/12/2011); o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 367.297 (DJe 25/02/2011); e o Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.190 (DJe 11/06/2010). Em todos eles, rigorosamente, o que está em jogo é a ofensa à orientação então constante da Súmula n. 722/STF, no sentido de que apenas à União compete, por meio de lei nacional, dispor sobre crimes de responsabilidade e o respectivo processo.

Não há, assim, aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo da súmula dotada de efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, razão pela qual não se admite o manejo da reclamatória constitucional, conforme entendimento consolidado dessa Colenda Corte:

> *Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ENUNCIADO DA SÚMULA VINCULANTE 17. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE DE TEMAS ENTRE O ATO RECLAMADO E O PARADIGMA DESTA CORTE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1.* ***A ausência de identidade de temas entre o ato reclamado e o paradigma desta Corte conduz à inadmissão da Reclamação****. 2. In casu: a) A Súmula Vinculante 17 dispõe que não incidem juros de mora sobre os precatórios pagos no período previsto no art. 100, § 1º, da Constituição Federal; b) Neste feito, o reclamante se insurge contra decisão que determinou a incidência de juros de mora sobre precatório pago fora desse período.* ***Não há identidade ou similitude entre o ato impugnado e a súmula vinculante tida por desrespeitada****. 3. Agravo regimental desprovido.*

(Rcl 20564 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL, Relator Min. LUIZ FUX, Julgamento: 23/06/2015 Órgão Julgador: Primeira Turma)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ENUNCIADO DA ***SÚMULA VINCULANTE*** *17. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE DE TEMAS ENTRE O ATO RECLAMADO E O PARADIGMA DESTA CORTE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1.* ***A ausência de identidade de temas entre o ato reclamado e o paradigma desta Corte conduz à inadmissão da Reclamação****. 2. In casu: a) A Súmula Vinculante 17 dispõe que não incidem juros de mora sobre os precatórios pagos no período previsto no art. 100, § 1º, da Constituição Federal; b) Neste feito, o reclamante se insurge contra decisão que determinou a incidência de juros de mora sobre precatório pago fora desse período.* ***Não há identidade ou similitude entre o ato impugnado e a súmula vinculante tida por desrespeitada****. 3. Agravo regimental desprovido.* (**Rcl 20564 AgR** / RS, Relator Min. LUIZ FUX, Julgamento: 23/06/2015 Órgão Julgador: Primeira Turma)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. PRECATÓRIO. PAGAMENTO DE JUROS MORATÓRIOS E COMPENSATÓRIOS. COISA JULGADA. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DIRETO DA ***SÚMULA VINCULANTE*** *Nº 17.* ***IDENTIDADE ENTRE O ATO RECLAMADO E A DECISÃO PARADIGMA. INEXISTÊNCIA****. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (**Rcl 12326 AgR** / SP, Relator Min. LUIZ FUX, Julgamento: 14/05/2014, Órgão Julgador: Tribunal Pleno)*

E M E N T A: RECLAMAÇÃO – INVIABILIDADE – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODOS OS FUNDAMENTOS EM QUE SE ASSENTOU O ATO DECISÓRIO RECORRIDO – ALEGADO DESRESPEITO AO ENUNCIADO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 14/STF – INOCORRÊNCIA – ATO JUDICIAL RECLAMADO QUE NÃO DESRESPEITOU O ENUNCIADO SUMULAR VINCULANTE INVOCADO COMO REFERÊNCIA PARADIGMÁTICA – INADEQUAÇÃO DO EMPREGO DA RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE RECURSO – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O recurso de agravo a que se referem os arts. 545 e 557, § 1º, ambos do CPC, deve infirmar todos os fundamentos em que se assenta a decisão agravada. Não basta, desse modo, ao recorrente, impugnar o que considera ser o fundamento principal do ato decisório contra o qual se insurge. O descumprimento dessa obrigação processual, por parte do recorrente, torna inviável o recurso de agravo por ele interposto. Precedentes. - ***Os atos questionados em qualquer reclamação – nos casos em que se sustenta desrespeito a enunciado sumular vinculante do Supremo Tribunal Federal – hão de se ajustar, com exatidão e pertinência, à Sumula vinculante desta Suprema Corte invocados como paradigmas de confronto, em ordem a permitir, pela análise comparativa, a verificação da conformidade, ou não, da deliberação estatal impugnada em relação ao parâmetro de controle emanado deste Tribunal****. - O remédio constitucional da reclamação não pode ser utilizado como um (inadmissível) atalho*

> *processual destinado a permitir, por razões de caráter meramente pragmático, a submissão imediata do litígio ao exame direto do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. - A reclamação, constitucionalmente vocacionada a cumprir a dupla função a que alude o art. 102, I, "l", da Carta Política (RTJ 134/1033), não se qualifica como sucedâneo recursal nem configura instrumento viabilizador do reexame do conteúdo do ato reclamado, eis que tal finalidade revela-se estranha à destinação constitucional subjacente à instituição dessa medida processual. Precedentes.* (**Rcl 15578 AgR** / DF – Relator Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 27/02/2014, Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

Como visto, portanto, não há qualquer ofensa à Súmula Vinculante n. 46, o que, por si só, já deve conduzir ao não conhecimento da Reclamação. É importante, contudo, demonstrar que a alegação de que teria sido editado "*verdadeiro Código Procedimental para Apuração de Crimes de Responsabilidade, invadindo competência reservada à lei nacional e especial*" é falaciosa e revela desconhecimento da própria lei que os RECLAMANTES se propõem a resguardar.

7. Acaso superadas essas questões preliminares, ainda assim a presente reclamação deve ser julgada improcedente.

Consoante esclarecido na própria decisão impugnada, o art. 218 do Regimento Interno incorporou ao Regimento as normas da Lei n. 1.079/1950 que o próprio Supremo Tribunal Federal julgou aplicáveis à espécie após a edição da Constituição de 1988, nos termos da decisão proferia no Mandado de Segurança n. 21.564-DF. Foi o próprio Ministro CARLOS VELLOSO, relator para o acórdão que afirmou: "*as normas inscritas nos artigos 21 e 22 da Lei n. 1.079, de 1950, parecem-me mais adequadas ao processo de julgamento da denúncia [de competência do Senado Federal] e não ao procedimento de sua admissibilidade [de competência da Câmara]*".

Assim, quem entendeu que esses dispositivos – arts. 21 e 22 da Lei n. 1.079/1950 – não teriam sido recepcionados pela Constituição de 1988, naquilo

que se refere ao exercício da competência cometida à Câmara dos Deputados pelo art. 51, I, da CF, foi o próprio Supremo Tribunal Federal. E foi essa decisão que orientou a autorização para instauração de processo contra o então presidente *Fernando Collor de Mello*.

Transcreve-se o trecho pertinente da Questão de Ordem n. 105/2015:

> *Naquele julgamento, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Constituição de 1988 inovara a tradição brasileira ao concentrar no Senado Federal a competência para processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade.* ***Nos termos do voto do Min. Carlos Velloso, relator para o acórdão****, "nas Constituições de 1946 e 1967, esta com e sem a EC n. 1/69, o Senado Federal constituía-se, apenas, em tribunal de julgamento, já que à Câmara dos Deputados cumpria declarar a procedência ou improcedência da acusação". A Constituição de 1988, por sua vez, restringiu a competência da Câmara dos Deputados à admissibilidade da denúncia, retirando de sua alçada quaisquer atos de instrução do processo.* ***A mudança na sistemática constitucional tornou inaplicáveis os arts. 21 e 22 da Lei n. 1.079/1950, "mais adequados ao processo de julgamento da denúncia e não ao procedimento de sua admissibilidade"****. De acordo com a decisão, permanecem hígidos os demais dispositivos dos capítulos I e II do Título Único da Parte Segunda da Lei n. 1.079/1950, ainda que a terminologia da lei (quando se refere, por exemplo, à "decretação da acusação", no art. 23, § 1º, ou ao "parecer preliminar", no art. 20, caput) deva ser compreendida à luz do regime constitucional vigente. Ressalte-se, por fim, que o § 5º do art. 23 da Lei n. 1.079/1950 foi revogado pelo art. 86, § 1º, II, da Constituição de 1988. Dessa forma, o Presidente da República fica suspenso de suas funções "após a instauração do processo pelo Senado Federal", e não a partir do "decreto de acusação".*

Enfim, a Questão de Ordem n. 105/2015 ressalta que os dispositivos regimentais que hoje regem a tramitação das denúncias por crime de

responsabilidade no âmbito do Regimento Interno da Câmara dos Deputados guardam estrita identidade com os dispositivos da lei que o próprio Supremo Tribunal Federal considerou recepcionados pela ordem constitucional inaugurada em 1988, ao dizer:

> *Em novembro de 1992, pouco após a decisão do Supremo Tribunal Federal, a Câmara dos Deputados aprovou a Resolução n. 22/1992, que alterou a redação do artigo 218 do RICD. Verifica-se, portanto, que a Casa, ao aprovar as alterações no art. 218 do RICD, buscou assimilar ao texto do Regimento os dispositivos legais que ainda encontravam aplicabilidade sob o pálio da Constituição de 1988, razão pela qual é nesse dispositivo que a Presidência buscará amparo para a definição do rito de apreciação da admissibilidade de eventual denúncia por crime de responsabilidade em desfavor do Presidente da República.*
>
> *O art. 218* ***espelha fielmente as normas da legislação especial ainda aplicáveis****. Os ajustes introduzidos são pontuais, adaptam o procedimento à nova sistemática constitucional e asseguram o direito à ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição Federal). A Lei n. 1.079/1950 não previa, por exemplo, prazo para manifestação do denunciado, estabelecendo tão somente que a Comissão teria dez dias após a eleição de seu presidente e relator para emitir parecer. O Regimento trata esses prazos em sessões, fixando-os em dez sessões para a manifestação do denunciado e em cinco sessões para a Comissão proferir seu parecer. Esse último prazo passa a fluir após a manifestação do denunciado ou o transcurso in albis das dez sessões que lhe são concedidas para essa finalidade, desde que já instalada a Comissão Especial.*

Registre-se que a utilização subsidiária de dispositivos da legislação processual ou do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para detalhar o rito aplicável à apreciação das denúncias por crime de responsabilidade não configura qualquer violação ao princípio da legalidade. É a própria Lei de Crimes de Responsabilidade que prevê, em seu artigo 38, que: "*no processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão*

subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal". Não há inovação, mas aplicação subsidiária de normas expressamente autorizada pela legislação regente.

Ainda, vale lembrar que as normas que regem o procedimento de admissão da acusação em desfavor do Presidente da República no âmbito da Câmara dos Deputados têm natureza *processual*. O princípio da legalidade estrita rege o direito penal material, notadamente a tipificação dos comportamentos apenáveis. Mas a legislação processual penal, como informa o art. 3º do Código de Processo Penal, comporta ***"interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito"***.

Esse registro é relevantíssimo, considerando que não há absolutamente nada de equivocado, ilegal, ilegítimo, inconstitucional no que restou decidido pela Presidência da Câmara dos Deputados. É bom que fique claro que não houve qualquer intenção de fixar um *novo, exclusivo* e *inusitado* procedimento, quiçá *autoritário*, para análise das denúncias de crime de responsabilidade, como se verá mais adiante. Houve, ao contrário, absoluta clareza e transparência quanto à fixação das *regras de procedimento* que dizem respeito exclusivamente a questões *interna corporis* da Câmara dos Deputados.

Tudo o que restou decidido na Questão de Ordem n. 105/2015 está fundado em disposições regimentais, em decisões proferidas em outras questões de ordem, em julgados do Supremo Tribunal Federal e, principalmente, no único precedente de *impeachment* que este país presenciou, referente ao ex-Presidente *Fernando Collor de Mello.*

O que fez a Presidência da Câmara dos Deputados foi apenas **explicitar** e **sistematizar** as regras aplicáveis do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Lei n. 1.079/1950 – ao procedimento de autorização para a instauração de processo contra a Presidente da República, à luz dos preceitos da Constituição da República e do entendimento dessa Suprema Corte, especificamente externado quando do referido *impeachment* do ex-Presidente *Fernando Collor de Mello*.

Com efeito, assim como agora, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado IBSEN PINHEIRO, também fixou as regras de *procedimento* monocraticamente, igualmente em resposta à questão de ordem (Questões de Ordem n. 10.417/1992 e 10.418/1992 – documentos anexos). E, à época, não houve qualquer alegação de *autoritarismo* ou mesmo que o procedimento fixado dessa forma teria sido *inusitado*.

A bem da verdade, caso se entenda que o que está decidido na Questão de Ordem n. 105/2015 não encontra amparo legal nem Constitucional, pode-se dizer, sem sombra de dúvidas, que o *impeachment* do ex-Presidente, atual Senador, foi absolutamente nulo. As regras adotadas nesse caso e naquele outro são praticamente as mesmas, ressalvadas as alterações legislativas e entendimentos judiciais posteriores.

8. Ao contrário do que sustentam os RECLAMANTES, ademais, presta-se a questão de ordem, nos termos do art. 95, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a dirimir "*dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal*". E foi precisamente com essa finalidade que foi proferida a decisão na Questão de Ordem n. 105/2015: por meio dela se procedeu à **mera sistematização** das regras aplicáveis – do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, da Lei n. 1.079/1950 e do Código de Processo Penal – ao procedimento de autorização

para a instauração de processo contra a Presidente da República, à luz dos preceitos da Constituição da República e do entendimento dessa Suprema Corte, especificamente externado, insista-se, quando do impeachment do ex-Presidente *Fernando Collor de Mello*.

O objetivo da decisão foi um só: imprimir **segurança jurídica** ao processo, a bem de todas as partes envolvidas, com a divulgação prévia das normas aplicáveis ao caso, o que não tem absolutamente nada de equivocado.

Com respaldo em precedente jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (**Mandado de Segurança n. 21.564-DF**) e considerando o disposto nos arts. 51, I, 52, I, 59, VII, e 85, parágrafo único, da Constituição da República -- segundo os quais cabe à **Câmara dos Deputados tão somente autorizar** a instauração do processo de *impeachment* contra o Presidente da República e ao **Senado Federal processar e julgar** o Presidente --, procedeu-se, por meio da decisão da Questão de Ordem n. 105/2015, a **indispensável juízo sobre a vigência e a aplicabilidade de normas regimentais e legais**.

Assim sendo, não há absolutamente nada de relevante a justificar a concessão da liminar. **Há, induvidosamente, uma nítida interferência do Poder Judiciário nos trâmites internos do Poder Legislativo**.

9. Por último, mesmo não sendo objeto da impetração, faz-se necessário tecer breves comentários sobre o rito definido pela tal Questão de Ordem, não só para uma melhor compreensão da controvérsia, como também para demonstrar a total improcedência das alegações dos RECLAMANTES quanto à fixação de um novo procedimento para recebimento de denúncias contra a Presidente da República.

Nesse sentido, passa-se a detalhar, ponto a ponto, o fundamento de **cada uma das afirmações contidas na decisão proferida na Questão de Ordem n. 105/2015**. São citados, ainda, quando cabíveis, os entendimentos jurisprudenciais e precedentes firmados no âmbito da Câmara dos Deputados que amparam tais afirmações.

(a) Competência do Presidente para exercer juízo prévio de admissibilidade: a Questão de Ordem n. 105/2015 afirma que o Presidente da Câmara dos Deputados tem competência para determinar se as denúncias pela prática de crime de responsabilidade cumprem os requisitos legais, aí incluída a imputação de conduta tipificada pela Lei dos Crimes de Responsabilidade e a existência de indícios mínimos de autoria e materialidade. Fundamento Legal: art. 218, § 2º, do RICD, c/c os arts. 14 e 16 da Lei n. 1.079/1950. Jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal: Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 30.672, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 18.10.2011; Mandado de Segurança n. 23.885, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 20.9.2002; Mandado de Segurança n. 20.941, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 31.8.1992. Precedentes no âmbito da Câmara dos Deputados: Questão de Ordem n. 169/1999.

(b) Possibilidade de interposição de recurso contra decisão indeferindo denúncia pela prática de crime de responsabilidade: A decisão afirma que cabe recurso contra decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que indeferir o recebimento da denúncia, e apenas contra a decisão denegatória. Fundamento Legal: art. 218, § 3º, do RICD c/c o art. 38 da Lei n. 1.079/1950.

(c) Da ilegitimidade de cidadão para interpor recurso contra a decisão que indefere liminarmente denúncia pela prática de crime de responsabilidade: A decisão esclarece que cidadãos não tem legitimidade para interpor o recurso a

que se refere o art. 218, § 3º, do RICD. Fundamento Legal: art. 226, I, do RICD (na parte em que confere aos deputados a prerrogativa de oferecer proposições em geral, conforme a decisão de 29 de dezembro de 2000, referida abaixo); Jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal: Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 33.558, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 30.4.2015; Mandado de Segurança n. 32.930, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 16.6.2014; Precedentes no âmbito da Câmara dos Deputados: decisão proferida em 29 de dezembro de 2000 pelo então Presidente MICHEL TEMER no recurso interposto pelo Senhor *Célio Evangelista Ferreira* contra decisão que deixou de receber denúncia de sua autoria em desfavor do então Presidente da República.

(d) Legitimidade do parlamentar para interpor recurso contra o indeferimento de denúncia subscrita por cidadão: A decisão assegura a qualquer parlamentar o direito de interpor recurso diante do indeferimento de denúncia subscrita por cidadão. Isso ocorre porque o recurso resguarda a competência do Plenário para decidir sobre denúncias regularmente instruídas, e não um direito subjetivo do cidadão. Fundamento Legal: art. 226, I, do RICD (na parte em que confere aos deputados a prerrogativa de oferecer proposições em geral); Precedentes no âmbito da Câmara dos Deputados: decisão proferida em 29 de dezembro de 2000 pelo então Presidente MICHEL TEMER no recurso interposto pelo Senhor *Célio Evangelista Ferreira* contra decisão que deixou de receber denúncia de sua autoria em desfavor do então Presidente da República; Recurso n. 224/2005, do Senhor Arnaldo Faria de Sá.

(e) Impossibilidade de parlamentar aditar denúncia subscrita por cidadão, mas possibilidade de aditamento da denúncia pelo autor: A decisão afirma que não é facultado ao parlamentar aditar denúncia da qual não figure como autor, ainda que para sanar eventual vício, o que é decorrência óbvia do fato de que o parlamentar não é autor da denúncia e, portanto, não tem legitimidade para

alterar os termos em que ela foi lavrada. O aditamento providenciado pelo autor ou com seu expresso assentimento é, contudo, possível, resguardado, em qualquer hipótese, o direito à ampla defesa e ao contraditório. Fundamento Legal: art. 569, do CPP (admitindo a possibilidade de que omissões da denúncia sejam supridas a todo o tempo, antes da sentença final); art. 251 do CPP (dispondo que cabe "ao juiz [...] prover à regularidade do processo") c/c o art. 38 da Lei n. 1.079/1950.

(f) Prazo para interposição de recursos: em atenção ao princípio da segurança jurídica, a decisão fixa prazo de cinco sessões para a interposição de recurso contra decisão que indefere a denúncia em desfavor do Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade. Fundamento Legal: analogia com os demais prazos regimentais previstos para interposição de recurso (art. 115, parágrafo único; art. 58, § 1º; e art. 35, § 2º, todos do RICD);

(g) Procedimento de apreciação do recurso: uma vez regularmente interposto, o recurso será apreciado como matéria sobre a mesa e será decidido pelo voto da maioria simples, por se tratar de questão incidental, e não do recebimento em si da denúncia, a ser realizada por quórum qualificado, depois do parecer da Comissão Especial. Essa mesma interpretação se dá nos casos de votação de outras matérias que exigem quórum qualificado (PEC, p. ex.), quando há meros incidentes a serem votados, como pedido de retirada de pauta, adiamentos de discussão e de votação etc. O quórum qualificado é exigido apenas para a decisão final do órgão. Se é legítimo ao Presidente da Câmara, monocraticamente, admitir e dar prosseguimento a denúncia, é absolutamente desproporcional exigir quórum qualificado para o julgamento do recurso interposto contra essa decisão. Uma coisa é o quórum para análise em si da denúncia, que obrigatoriamente é o qualificado, outra é o quórum para julgamento do recurso interposto contra a decisão unipessoal do Presidente da Câmara que não recebe a denúncia, cuja análise segue a regra geral da maioria simples, a teor do art. 47

da Constituição Federal. No mais, é possível requerer a realização de sessão extraordinária para apreciação do recurso de que trata o art. 218, § 3º. Fundamento Legal: art. 47 da Constituição Federal; art. 180, § 1º, do RICD; art. 67, § 1º; e art. 117, III, do RICD.

(h) Definição do número de vagas e do critério para o cálculo da proporcionalidade partidária no âmbito da Comissão Especial a que se refere o art. 218, § 2º, do RICD: A decisão na Questão de Ordem estabeleceu que o cálculo da proporcionalidade para fins de distribuição das vagas na Comissão levará em conta dois imperativos regimentais: primeiro, a observância, tanto quanto possível, do princípio da proporcionalidade partidária; segundo, a garantia de participação de todos os Partidos e Blocos Parlamentares que compõem a Casa. Tendo em vista o limite máximo de membros de comissões permanentes na Câmara dos Deputados, a Comissão Especial terá 66 titulares, com igual número de suplentes. Fundamento Legal: art. 19 da Lei n. 1.079/1950, c/c o art. 218, § 2º, do RICD; art. 25, § 2º, do RICD. Especificamente no que se refere aos Blocos Parlamentares, deve-se observar que diferentemente do que ocorria na Constituição de 1946, sob cuja égide foi editada a Lei n. 1.079/1950, na Constituição de 1988 os Blocos Parlamentares são necessariamente levados em conta para o cálculo da proporcionalidade partidária, nos termos do art. 58, § 1º, da Constituição.

(i) Prazo para indicação dos candidatos a membro da Comissão Especial e possibilidade de o Presidente suprir a omissão dos Líderes Partidários: de acordo com a decisão, os líderes indicarão no prazo de vinte e quatro horas, os candidatos a titular e suplente de cada bancada, de acordo com o número de vagas que lhes caiba. Caso os Líderes não indiquem os candidatos de sua bancada no prazo, caberá à Presidência da Câmara dos Deputados fazê-lo. Fundamento Legal: art. 20 da Lei n. 1.079/1950, c/c o art. 218, § 5º, do RICD (O

prazo de 24 horas é decorrência lógica dos dispositivos referidos, que determinam que a Comissão se reúna "dentro de quarenta e oito horas", a contar do recebimento da denúncia, para eleger seu Presidente, Vice-Presidentes e Relator; portanto, até esse momento a Comissão já deve estar eleita); Quanto à prerrogativa do Presidente da Câmara para indicar os candidatos a membro da comissão na hipótese de omissão dos líderes, ela encontra fundamento no art. 33, § 1º, do RICD, aqui aplicado por analogia c/c o art. 38 da Lei n. 1.079/1950.

(j) Impossibilidade de destituição dos membros e impossibilidade de cessão de vaga: De acordo com a decisão, os membros titulares e suplentes não podem ser substituídos pelos Líderes e detêm mandato até a extinção da Comissão. A decisão veda, ainda, a cessão de vaga de titular ou suplente entre Partidos ou Blocos Parlamentares. Fundamento Legal: art. 19 da Lei n. 1.079/1950, c/c o art. 218, § 2º, do RICD; art. 58, § 1º, da Constituição Federal (o fato de a comissão ser eleita afasta a possibilidade de substituição dos membros; eventual cessão de vaga potencialmente afetaria a representação proporcional e a exigência de participação de todos os partidos e blocos parlamentares na comissão).

(k) Direção da Comissão Especial: a decisão estabelece, ainda, que a comissão especial a que se refere o art. 218, § 2º, do RICD, será dirigida por um Presidente e três Vice-Presidentes, todos eleitos, bem como o relator. Não se aplica à distribuição desses cargos o princípio da proporcionalidade partidária. Fundamento Legal: art. 39, *caput*, do RICD; art. 218, § 5º, do RICD; art. 58, § 1º, da Constituição Federal (ao estabelecer que o princípio da proporcionalidade partidária aplica-se apenas à constituição das mesas das Casas Legislativas e suas comissões, não à distribuição de seus cargos de direção).

(l) Prazo da Comissão Especial: segundo a decisão na Questão de Ordem n. 105/2015, a Comissão Especial terá prazo de cinco sessões para concluir seus

trabalhos, cabendo ao relator duas sessões para apresentar seu parecer. O prazo é prorrogável mediante requerimento aprovado pelo Plenário da Câmara. Fundamento Legal: art. 218, § 5º, c/c o art. 52, § 1º, do RICD (para o prazo do relator); art. 117, VII, do RICD (para a possibilidade de prorrogação do prazo).

(m) Possibilidade de destituição do relator na hipótese de excesso de prazo e desnecessidade de eleição de novo relator no caso de rejeição do parecer apresentado: a decisão estabelece que se o relator ultrapassar o prazo regimental, o Presidente da Comissão pode destituí-lo, mas deverá convocar imediatamente nova eleição. O relator não pode ser livremente designado por ele, razão pela qual a matéria também não pode ser avocada. Na hipótese de o parecer do relator ser derrotado pela Comissão, fica o Presidente daquele órgão autorizado a designar um membro para redação do texto do parecer que espelhe a vontade do colegiado. Fundamento Legal: art. 52, §§ 2º e 3º, do RICD, c/c art. 20 da Lei n. 1.079/1950 e art. 218, § 5º do RICD; art. 57, XII, do RICD (para a designação de quem redigirá o parecer vencedor).

(n) Possibilidade de trazer a matéria a Plenário em razão de excesso de prazo no âmbito da Comissão Especial: de acordo com a decisão, ultrapassado o prazo regimental de funcionamento da Comissão sem aprovação do parecer, a Presidência da Câmara fica autorizada a, de ofício ou mediante requerimento, trazer a matéria diretamente a Plenário, onde ela receberá parecer. Fundamento Legal: art. 52, § 6º, do RICD.

(o) Não aplicação do sobrestamento da pauta do Plenário por matérias com prazo constitucional vencido à apreciação do parecer da Comissão Especial e prazo para inclusão da matéria na Ordem do Dia: nos termos da decisão na Questão de Ordem n. 105/2015, o sobrestamento da pauta por medidas provisórias ou projetos de lei em urgência constitucional não se aplica à

deliberação sobre admissibilidade da denúncia apresentada nos termos do art. 51, I, da Constituição Federal. Uma vez publicado o parecer da Comissão Especial, ele será incluído na Ordem do Dia no prazo de 48 horas. Fundamento Legal: art. 62, § 6º, e art. 64, § 2º, da Constituição Federal (para a restrição do sobrestamento às "deliberações legislativas"); art. 20, § 2º, da Lei n. 1.079/1950 c/c o § 7º do art. 218, do RICD (para o prazo de inclusão do parecer da Comissão Especial na Ordem do Dia). Precedentes no âmbito da Câmara dos Deputados: Questão de Ordem n. 536/2005.

(p) Discussão da matéria em Plenário e direito de manifestação pessoal da autoridade denunciada: segundo a decisão, a discussão do Parecer em Plenário se dá em turno único, nos termos regimentais, tal como ocorreu no processo de *impeachment* do então Presidente *Fernando Collor de Mello*. A decisão também estabelece que deve ser facultado o uso da palavra em Plenário à autoridade denunciada para, pessoalmente ou por intermédio de seu advogado, manifestar-se sobre o parecer da Comissão Especial, pelo mesmo tempo e logo após usar da palavra o autor da denúncia ou o Relator conforme o sentido do parecer da Comissão Especial. Fundamento Legal: arts. 171 e 174 a 178, do RICD (para o processo de discussão); art. 8º (Garantias Judiciais), item 2, alínea "d", da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (assegurando o direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha).

(q) Apreciação do parecer pela Comissão Especial e pelo Plenário da Câmara dos Deputados: segundo a decisão, o parecer será submetido a votação nominal pelo processo de chamada dos Deputados, sem encaminhamento da votação ou questões de ordem. O quórum exigido para que a acusação seja admitida pela Câmara dos Deputados é de 2/3 dos membros da Casa, 342 votos. Esse quórum não se aplica à deliberação da Comissão Especial,

que delibera por maioria simples. Fundamento Legal: art. 23, *caput*, da Lei n. 1.079/1950, c/c o art. 218, § 8º e o art. 187, § 4º, do RICD (para o processo de votação); art. 51, I, da Constituição Federal, c/c o art. 218, § 9º, do RICD (para o quórum de votação do parecer em Plenário); art. 47, da Constituição Federal (para o quórum de maioria simples na apreciação do parecer pela Comissão Especial).

(r) Aplicação das restrições previstas para a matéria em urgência aos requerimentos procedimentais (vista, retirada de pauta e adiamento de discussão ou votação): a decisão na Questão de Ordem n. 105/2015 estabelece que podem ser apresentados requerimentos procedimentais tanto em Plenário quanto na Comissão Especial. Contudo, o fato de a Comissão contar com o exíguo prazo de cinco sessões para emitir seu parecer torna aplicáveis, por analogia, as disposições que regem as matérias em regime de urgência, e as restrições pertinentes. Fundamento Legal: arts. 177, § 1º, e 193, § 3º, do RICD (para restrições aos requerimentos de adiamento de discussão e votação, respectivamente); art. 57, incisos XVI e XVII, do RICD (para restrições ao direito de vista).

Como se vê, não houve qualquer inovação ou fixação de um novo procedimento para o processamento de eventual denúncia contra a Presidente da República. Ao contrário, como já dito e repetido, foram apenas sintetizadas e explicitadas as regras respectivas, com absoluta transparência e clareza.

As alegações dos RECLAMANTES de que seria necessária a edição de nova lei para tratar do procedimento em questão, diante das eventuais omissões legais, beira o absurdo, considerando não só o precedente do ex-Presidente *Fernando Collor*, que seguiu exatamente a Lei n. 1.079/50 e o disposto

no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mas principalmente em razão do art. 38 da própria Lei n. 1.079/50, que expressamente determina a incidência do Regimento Interno da Câmara dos Deputados naquilo que for aplicável.

Se prevalecer a tese dos RECLAMANTES, ainda que seja eventualmente induvidoso o cometimento de crime de responsabilidade por parte da Presidente da República, não haverá qualquer possibilidade de punição, diante da suposta ausência de lei específica. Trata-se de tese absolutamente desproporcional, que merece rejeição liminar por esta Suprema Corte.

10. À vista do exposto, a par de apresentar informações, pede-se a imediata revogação da liminar. Ou, caso não se entenda pela reconsideração imediata da decisão, que a questão seja submetida imediatamente ao plenário da Corte Suprema, via **agravo interno**, por se tratar de tema sensível, que atinge a independência e a harmonia entre os Poderes da República.

Requer seja incluída na autuação os nomes dos Advogados da União Marcelo Ribeiro do Val e Ricardo de Oliveira, para fins de intimação pessoal, a teor da Lei complementar nº 73/1993.

Atenciosamente,

EDUARDO CUNHA
Presidente

MARCELO RIBEIRO DO VAL
Advogado da União