



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 378

Arguente: Partido Comunista do Brasil

Arguidos: Presidente da República e Congresso Nacional

Relator: Ministro Edson Fachin

*Lei nº 1.079/50. Normas procedimentais que disciplinam o processamento e o julgamento de denúncias pela prática de crime de responsabilidade. Processo de Impeachment do Presidente da República. Incompatibilidade das normas atacadas com os princípios do Estado Democrático de Direito, do devido processo legal, da separação de Poderes e com o modelo positivado pela Carta da República de 1988 ao instituto do Impeachment. Necessidade de se conferir interpretação conforme a Constituição Federal aos dispositivos sob invectiva, como forma de compatibilizar tais normas aos preceitos fundamentais invocados como parâmetro de controle. Manifestação pelo conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela procedência dos pedidos nela formulados.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator Edson Fachin, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

## I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Comunista do Brasil, tendo por objeto dispositivos da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

O autor arrola, na petição inicial, normas do referido diploma legal tidas por não recepcionadas pela Carta da República de 1988, bem como dispositivos legais cuja validade dependeriam de interpretação conforme a Constituição Federal, requerendo, também, a supressão de lacuna na regulamentação de determinados dispositivos do Texto Constitucional.

Eis o teor dos dispositivos constantes da Lei nº 1.079/50 apontados como objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, os quais demandariam a atuação dessa Suprema Corte no sentido de declarar *“quais normas se mantêm em vigor e quais foram revogadas, bem como a forma como as remanescentes devem ser interpretadas para se adequarem ao que dispõe a Constituição da República”* (fl. 10 da petição inicial):

*“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. 18. As testemunhas arroladas no processo deverão comparecer para prestar o seu depoimento, e a Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado por ordem de quem serão notificadas, tomará as providências legais que se tornarem necessárias legais que se tornarem necessárias para compeli-las a obediência.*

*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.*

*Art. 20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.*

*§ 1º O parecer da comissão especial será lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, juntamente com a denúncia, devendo as publicações ser distribuídas a todos os deputados.*

*§ 2º Quarenta e oito horas após a publicação oficial do parecer da Comissão especial, será o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única.*

*Art. 21. Cinco representantes de cada partido poderão falar, durante uma hora, sobre o parecer, ressalvado ao relator da comissão especial o direito de responder a cada um.*

*Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não fôr considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.*

*§ 1º Findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a tôdas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas.*

*§ 2º Findas essas diligências, a comissão especial proferirá, no prazo de dez dias, parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia.*

*§ 3º Publicado e distribuído esse parecer na forma do § 1º do art. 20, será o mesmo, incluído na ordem do dia da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com o interregno de 48 horas entre uma e outra.*

§ 4º Nas discussões do parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia, cada representante de partido poderá falar uma só vez e durante uma hora, ficando as questões de ordem subordinadas ao disposto no § 2º do art. 20.

Art. 23. (...)

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

(...)

§ 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.

Art. 24. Recebido no Senado o decreto de acusação com o processo enviado pela Câmara dos Deputados e apresentado o libelo pela comissão acusadora, remeterá o Presidente cópia de tudo ao acusado, que, na mesma ocasião e nos termos dos parágrafos 2º e 3º do art. 23, será notificado para comparecer em dia prefixado perante o Senado. Parágrafo único. Ao Presidente do Supremo Tribunal Federal enviar-se-á o processo em original, com a comunicação do dia designado para o julgamento.

Art. 25. O acusado comparecerá, por si ou pelos seus advogados, podendo, ainda, oferecer novos meios de prova.

(...)

Art. 27. No dia aprazado para o julgamento, presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, abrindo a sessão, mandará ler o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa; em seguida inquirirá as testemunhas, que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.

Art. 28. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias. Parágrafo único. A Comissão acusadora, ou o acusado ou seus advogados, poderão contestar ou argüir as testemunhas sem contudo interrompê-las e requerer a acareação.

Art. 29. Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas.

(...)

*Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.*

(...)

*Art. 44. Recebida a denúncia pela Mesa do Senado, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial, eleita para opinar sobre a mesma.*

*Art. 45. A comissão a que alude o artigo anterior, reunir-se-á dentro de 48 horas e, depois de eleger o seu presidente e relator, emitirá parecer no prazo de 10 dias sobre se a denúncia deve ser, ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias.*

*Art. 46. O parecer da comissão, com a denúncia e os documentos que a instruírem, será lido no expediente de sessão do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os senadores, e dado para ordem do dia da sessão seguinte.*

*Art. 47. O parecer será submetido a uma só discussão, e a votação nominal considerando-se aprovado se reunir a maioria simples de votos.*

*Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papeis arquivados.*

*Art. 49. Se a denúncia for considerada objeto de deliberação, a Mesa remeterá cópia de tudo ao denunciado, para responder à acusação no prazo de 10 dias.*

(...)

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

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

O arguente afirma, em síntese, que a validade das normas hostilizadas dependeriam de “*verdadeira filtragem constitucional*” de modo a compatibilizá-las com as garantias constitucionais que integram o devido processo legal e com os “*princípios democrático, da separação de poderes e com a conformação dada pela Constituição Federal de 1988 ao instituto do Impeachment*” (fl. 08 da petição inicial).

Aduz, nessa seara, que, após o transcurso de mais de 65 anos da edição do diploma legal em exame, não se evidenciariam no cenário legislativo nacional as necessárias adaptações do procedimento previsto na Lei nº 1.079/50 aos preceitos contemplados pela Constituição da República. Afirmar, nesse sentido, que a Câmara dos Deputados teria se limitado a promover alterações em seu Regimento Interno, em desconformidade com a exigência constitucional de regulamentação do procedimento do *impeachment* por lei específica. Assim, sustenta que o propósito da presente arguição é, sobretudo, requerer a essa Suprema Corte a adequada harmonização entre os sistemas constitucional e legal, com a definição das normas que foram recepcionadas pela Constituição Federal e daquelas que não se mostram compatíveis com Texto Constitucional vigente, “*bem como a forma como as remanescentes devem ser interpretadas para se adequarem ao que dispõe a Constituição da República*” (fl. 10 da petição inicial).

Nesse contexto, aduz que os dispositivos questionados afrontariam os preceitos fundamentais inscritos nos artigos 1º, *caput*; 2º; 5º, incisos LIII, LIV e LV; 60, § 4º, incisos II e III; e 86, todos da Constituição da República<sup>1</sup>, atinentes

---

<sup>1</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

aos princípios da separação dos Poderes, do Estado Democrático de Direito, do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e do juiz natural, bem como às regras que tratam do processamento das representações direcionadas ao impedimento do Presidente da República.

O arguente reitera que o propósito da presente ação é a “*constitucionalização do procedimento do impeachment fixado na Lei n. 1079/50, por meio da aplicação dos preceitos fundamentais acima citados, que servirão como parâmetro para se verificar quais normas legais permanecem em vigor e de que forma devem ser interpretadas*” (fl. 14 da petição inicial), tendo em vista que “*o contexto presente encontra-se marcado por profunda dúvida quanto ao procedimento de acordo com o qual se processaria eventual pedido de*

---

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

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

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

“Art. 60. (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;”

“Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.”

impeachment”, mormente no que tange às incongruências que se evidenciariam entre as normas constitucionais, legais e regimentais aplicáveis à matéria (fl. 19 da petição inicial).

O autor também argumenta, em sua petição inicial, a necessidade de impedir que o processo de *impeachment* se converta em um procedimento ilegítimo de substituição discricionária de governantes eleitos. Para isso, afirma que a instauração de tal procedimento deveria ocorrer em estrito respeito às garantias inerentes ao devido processo legal, como forma de conferir a necessária estabilidade ao sistema presidencialista.

Diante do Texto Constitucional vigente, o autor aduz que a função da Câmara dos Deputados “*não é mais formular a acusação, encampano eventual denúncia que lhe tenha sido dirigida. É o de autorizar o processamento da denúncia*” (fl. 25 da petição inicial). E sustenta, nessa vertente, que “*fica agora a cargo do Senado Federal (...) decidir pela instauração*” e que ao “*Senado Federal caberá não apenas julgar o Presidente da República; caber-lhe-á também ‘processá-lo’*” (fl. 25 da petição inicial).

Diante de tal alteração normativa, afirma o arguente que vários aspectos atinentes ao processamento da representação de *impeachment* deveriam ser alterados e que essa mudança ensejaria uma nova interpretação do diploma legal impugnado à luz do Texto Constitucional de 1988.

Assim, no tocante à atuação do Senado Federal, o arguente sustenta que seria necessário interpretar o artigo 24 da Lei nº 1.079/50 em conformidade com a Constituição Federal e sugere, com a finalidade de “*suprir omissão quanto ao juízo de admissibilidade que se deve proferir no Senado*”, a aplicação analógica

do disposto nos artigos 44 a 49 da referida lei federal, previstos originariamente para disciplinar o *impeachment* de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República.

No que tange especificamente à garantia constitucional da ampla defesa, o autor afirma que seria necessário conferir interpretação conforme a Constituição ao artigo 19 da Lei nº 1.079/50, com a finalidade de “*fixar o entendimento de que o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de defesa prévia do acusado, devendo o Presidente da Câmara abrir-lhe a oportunidade para manifestação*”. Portanto, aventa a importância de suprir a apontada lacuna inconstitucional constante da lei sob investida aplicando-se, por analogia, “*o disposto no artigo 4º da Lei n. 8038, que determina a abertura de prazo de quinze dias para que o acusado possa se manifestar previamente nas ações penais originárias processadas perante o STF e o STJ*” (fl. 40 da petição inicial).

Ainda em relação ao mencionado princípio, afirma que todo o procedimento previsto na Lei nº 1.079/50 deveria ser “*adequado ao sentido atribuído pelo Supremo Tribunal Federal à cláusula constitucional do devido processo legal*”, de forma a garantir que “*toda a atividade probatória (artigos 18, § 1º do art. 22, 27, 28 e 29) seja desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e depois pela defesa, e que, em cada fase, a oitiva do acusado seja o último ato de instrução (§ 1º do art. 22, 28 e 29)*” (fls. 55 da petição inicial).

Em outra vertente, o autor afirma que a Constituição Federal teria criado “reserva de lei especial” para a definição das normas incidentes sobre o processo de impedimento. Aduz, nessa linha, que referida reserva especial constituiria necessário limitador ao exercício da competência legislativa para

processar e julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade. Diante de tais argumentos, argumenta que *“a própria Lei n. 1079, em seu artigo 38, prevê que, no julgamento do Presidente da República, poderia ocorrer a aplicação subsidiária dos regimentos internos da Câmara e do Senado Federal, bem como do Código de Processo Penal. O preceito, porém, está em contradição com o que determina o parágrafo único do artigo 85 da Constituição Federal, que institui, para o processo de impeachment, a regra da reserva de lei específica”*. (fl. 44 da petição inicial).

Quanto ao afastamento do Presidente da República de suas funções, a partir da instauração do processo pelo Senado Federal, o autor afirma que restaria evidenciada a incompatibilidade entre o disposto no § 1º do artigo 23 da Lei nº 1.079/50 e o estabelecido no inciso II do § 1º do artigo 86 da Constituição Federal. Nesse contexto, articula fundamentos no sentido de *“que a Constituição exige, para o afastamento do Presidente da República de suas funções, mais do que a autorização da Câmara dos Deputados para o processamento de crime comum ou de responsabilidade: demanda que o Supremo Tribunal Federal receba a denúncia ou queixa-crime – no caso de crime comum – ou que o Senado Federal instaure o processo – no caso de crime de responsabilidade”*. Com esteio em tais afirmativas, busca a declaração de não recepção do mencionado dispositivo legal.

Diante dos argumentos expostos em síntese, o autor requer, cautelarmente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto ao pedido de mérito, o arguente reitera integralmente os pleitos formulados em sede de medida cautelar.

O processo foi despachado pelo Ministro Relator Edson Fachin, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/99, aplicado à presente arguição, solicitou informações à Presidência da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, bem como ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, no prazo comum de 05 (cinco) dias.

Em 08 de dezembro de 2015, o Ministro Relator apreciou pedido de medida cautelar incidental apresentada pelo arguente, deferindo-a sob os seguintes fundamentos:

*“Em relação ao pedido cautelar incidental que requereu a suspensão da formação da Comissão Especial em decorrência da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados de constituí-la por meio de votação secreta, verifica-se, na ausência de previsão constitucional ou legal, bem como à luz do disposto no art. 188, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a plausibilidade jurídica do pedido, bem como, ante a iminência da instauração da Comissão Especial, o perigo de dano pela demora da concessão liminar requerida.*

*É coerente e compatível com a Constituição da República de 1988 procedimento regular que almeja, em face de imputação de crime de responsabilidade, o respectivo impedimento de Presidente da República.*

*Emergindo dúvidas relevantes no curso do procedimento, aptas a suscitar pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, impende submeter o processo ao crivo do exame constitucional diante do Tribunal Pleno.*

*Com o objetivo de (i) evitar a prática de atos que eventualmente poderão ser invalidados pelo Supremo Tribunal Federal, (ii) obstar*

*aumento de instabilidade jurídica com profusão de medidas judiciais posteriores e pontuais, e (iii) apresentar respostas céleres aos questionamentos suscitados, impende promover, de imediato, debate e deliberação pelo Tribunal Pleno, determinando, nesse curto interregno, a suspensão da formação e a não instalação da Comissão Especial, bem como a suspensão dos eventuais prazos, inclusive aqueles, em tese, em curso, preservando-se, ao menos até a decisão do Supremo Tribunal Federal prevista para 16/12/2015, todos os atos até este momento praticados.*

*Em caráter excepcional, com fulcro na Lei 9.882/1999, art. 5º, §1º, se sustenta essa decisão monocrática, ad referendum do Tribunal Pleno, por ser portadora de transitória eficácia temporal de 08 (oito) dias, a contar de hoje, diante da magnitude do procedimento em curso, da plausibilidade para o fim de reclamar legítima atuação da Corte Constitucional e da difícil restituição ao estado anterior caso prossigam afazeres que, arrostados pelos questionamentos, venham a ser adequados constitucionalmente em moldes diversos.”*

## II – DO MÉRITO

### II.I – Das considerações preliminares

Antes de tudo, é preciso destacar que o processo de responsabilização do Presidente da República por crime de responsabilidade, também conhecido por *impeachment*, obedece a parâmetros tanto jurídicos quanto políticos. Embora tenha como órgão julgador (o Senado Federal) um colegiado naturalmente político – pois composto por agentes públicos democraticamente eleitos –, **a condenação de um Presidente da República por crime de responsabilidade não consiste num juízo discricionário**. Tanto é assim que o Presidente do Supremo Tribunal Federal é quem preside a sessão de julgamento.

Nesse sentido, há de restar comprovada a prática de ato atentatório da Constituição, nos termos do artigo 85 da Carta de 1988. Ato que se subsuma, sem margem para dúvidas, a uma das hipóteses tipificadas na Lei nº 1.079, de

1950. Mais: no decorrer do processo, devem ser franqueadas ao acusado as garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Isso sem falar – óbvio – na necessária fundamentação do veredicto, para que se possa aferir, exatamente, se a Constituição e a lei foram ou não respeitadas.

Pois bem, acentuado, preliminarmente, esse caráter também jurídico do processo de *impeachment* do Presidente da República, passa-se a discorrer sobre os vários pontos suscitados nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

## *II.II – Das garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (letras e, f, j e k do pedido de mérito formulado na petição inicial)*

Em síntese, o arguente pleiteia que o artigo 19 da Lei nº 1.079/50<sup>2</sup> seja interpretado conforme a Constituição de 1988 “*para se fixar a interpretação segundo a qual o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de audiência prévia do acusado, no prazo de quinze dias*”. Invoca, para tanto, as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como, no que se refere à fixação de prazo, o artigo 4º da Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990. Ainda com esteio na garantia do devido processo legal, requer o arguente, em relação aos artigos 18, § 1º; 22; 27; 28 e 29 da Lei nº 1.079/50, seja conferida interpretação conforme ao Texto Constitucional para que “*toda a atividade probatória [se desenvolva] em primeiro lugar pela acusação e por último pela defesa*”. No que se refere aos artigos 22, § 1º; 28 e 29 da lei sob investida, o arguente invoca como parâmetro de controle os mesmos preceitos fundamentais

---

<sup>2</sup>“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.”

com a finalidade de obter “*interpretação segundo a qual, em cada fase processual – perante a Câmara Federal e perante o Senado Federal –, a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução*”.

Cumprido invocar, inicialmente, o teor do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, no sentido de que “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*”. Diante da abrangência do dispositivo constitucional mencionado, tem-se que o direito fundamental ali garantido deve ser interpretado generosamente, isto é, sem qualquer reducionismo. O direito ao contraditório e à ampla defesa não é privativo dos “*litigantes*” – inclusive daqueles litigantes em processo judicial –, mas extensível aos “*acusados em geral*”. Ademais, tal direito não se limita ao “*contraditório*”, pois inclui a possibilidade de exercício de uma “*ampla defesa*”. Em outras palavras, todos os acusados possuem o direito à ampla defesa eficaz, que se traduz na possibilidade real de o acusado/titular do direito influir no juízo competente pela emissão de decisões que possam lhe acarretar prejuízo.

Tal acepção elástica da garantia constitucional da ampla defesa é corolário do Estado Democrático de Direito, tipo de organização política do qual a República Federativa do Brasil constitui exemplo (artigo 1º da Constituição da República). Nas palavras de J.J. Gomes Canotilho, “*do princípio do Estado de direito deduz-se, sem dúvida, a exigência de um procedimento justo e adequado de acesso ao direito e de realização do direito. Como a realização do direito é determinada pela conformação jurídica do procedimento e do processo, a Constituição contém alguns princípios e normas designados por garantias gerais*

*de procedimento e de processo*”<sup>3</sup>. São essas “*garantias de procedimento e de processo*” que conferem legitimidade às decisões proferidas pelos órgãos do Estado e constituem balizadores para que a interferência na esfera de direitos do indivíduo não se torne arbitrariedade.

Ora, se a necessidade de um “*procedimento justo*” se impõe para a realização do Direito em face de um particular (contrariando interesse igualmente particular), em processo judicial ou administrativo, com muito mais razão há de se exigir a higidez do processo quando em foco o direito do Presidente da República em continuar no exercício do mandato que lhe foi democraticamente conferido. As garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa funcionam, aqui, não só como proteção do indivíduo, mas como anteparo de toda a coletividade. Isso porque **é interesse de todos que não parem dúvidas sobre a legitimidade de um processo que pode conduzir à extinção anômala de um mandato popular.**

Como forma de assegurar que eventual decisão pelo *impeachment* de um Presidente da República não consista em disfarçada violação à ordem jurídico-constitucional, mostra-se necessário o cumprimento estrito do devido processo legal, este concebido como núcleo a abarcar as garantias do contraditório e da ampla defesa, que devem ser franqueadas sem moderação, sob pena de a “*ampla defesa [ser] transformada em curta defesa*” (HC nº 95.712, Relator Ministro Ayres Britto, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 20/4/2010).

O que está em debate no presente feito é o recebimento, ou não, pela Constituição brasileira de 1988, de alguns artigos da Lei nº 1.079/50. Lei que

---

<sup>3</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 274.

*“define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”*. As questões em exame são as seguintes: a) anteriormente à decisão do Presidente da Câmara dos Deputados pelo recebimento da denúncia por crime de responsabilidade, há de ser franqueada ao Presidente da República a oportunidade de exercer o contraditório? b) ao longo de todo o processo de afastamento, constitui direito do Presidente da República praticar os atos de defesa sempre após os da acusação? c) a manifestação do Presidente da República, pessoalmente ou por seus representantes legais, deve ser o último ato de instrução do processo?

Fixadas as balizas acima, impõe-se trazer as seguintes considerações. O Presidente da Câmara dos Deputados, anteriormente ao recebimento de uma denúncia por crime de responsabilidade, deve abrir prazo para que o Presidente da República, caso queira, ofereça manifestação prévia. Essa é a conduta procedimental regular adotada pelos diplomas normativos nacionais como forma de conferir efetividade ao princípio da ampla defesa em feitos desse jaez.

No entanto, a defasagem temporal e contextual que permeia a vigência da Lei nº 1.079/50 acarreta inúmeras lacunas e descompassos em face das garantias constantes do Texto Constitucional. Ademais, referido diploma legal mostra-se claramente omissivo quanto às ferramentas procedimentais necessárias à garantia da ampla defesa assegurada ao Presidente da República. Em outras palavras, a lei em exame não dispõe, de forma exaustiva, sobre todos *“os meios e recursos (...) inerentes”* à defesa do Chefe do Poder Executivo acusado pela prática de crime de responsabilidade.

O arguente, em sua peça inaugural, expõe diversos exemplos extraídos da legislação ordinária, no sentido de se mostrar imperiosa a abertura

de prazo para que o acusado se manifeste previamente sobre uma denúncia. Um deles é o próprio Código de Processo Penal que, em situação assemelhada ao tema em exame nestes autos (crimes de responsabilidade dos funcionários públicos), prevê a necessidade de resposta prévia do acusado. Senão, veja-se:

*“Art. 513. Os crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, cujo processo e julgamento competirão aos juizes de direito, a queixa ou a denúncia será instruída com documentos ou justificação que façam presumir a existência do delito ou com declaração fundamentada da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas.*

*Art. 514. Nos crimes afiançáveis, estando a denúncia ou queixa em devida forma, o juiz mandará autuá-la e **ordenará a notificação do acusado, para responder por escrito, dentro do prazo de quinze dias.***

*Parágrafo único. Se não for conhecida a residência do acusado, ou este se achar fora da jurisdição do juiz, ser-lhe-á nomeado defensor, a quem caberá apresentar a resposta preliminar.*

*Art. 515. No caso previsto no artigo anterior, durante o prazo concedido para a resposta, os autos permanecerão em cartório, onde poderão ser examinados pelo acusado ou por seu defensor.*

*Parágrafo único. A resposta poderá ser instruída com documentos e justificações.*

*Art. 516. **O juiz rejeitará a queixa ou denúncia, em despacho fundamentado, se convencido, pela resposta do acusado ou do seu defensor, da inexistência do crime ou da improcedência da ação.***

*Art. 517. Recebida a denúncia ou a queixa, será o acusado citado, na forma estabelecida no Capítulo I do Título X do Livro I.” (grifou-se).*

Esse Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, atestou que a falta de notificação do acusado para a resposta prévia de que trata o artigo 514 do Código de Processo Penal acarreta nulidade insanável, por violação às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Confira-se o seguinte precedente:

*“HABEAS CORPUS. DELITO DE CONCUSSÃO (ART. 316 DO CÓDIGO PENAL). FUNCIONÁRIO PÚBLICO. OFERECIMENTO*

*DE DENÚNCIA. FALTA DE NOTIFICAÇÃO DO ACUSADO PARA RESPOSTA ESCRITA. ART. 514 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. PREJUÍZO. NULIDADE. OCORRÊNCIA. ORDEM CONCEDIDA. 1. A defesa técnica suscitou, em sede de alegações finais, a falta de notificação prévia dos acusados para os fins do art. 514 do CPP. É dizer: verificada a inobservância do art. 514 do CPP na fase do art. 499 do CPP (redação originária), não se dá a preclusão da matéria. 2. O prejuízo pela supressão da chance de oferecimento de resposta preliminar ao recebimento da denúncia é indissociável da abertura em si do processo penal. Processo que, no caso, resultou em condenação, já confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no patamar de 3 (três) anos de reclusão. 3. Na concreta situação dos autos, a ausência de oportunidade para o oferecimento da resposta preliminar na ocasião legalmente assinalada revela-se incompatível com a pureza do princípio constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, mormente em matéria penal. Noutros termos, a falta da defesa preliminar à decisão judicial quanto ao recebimento da denúncia, em processo tão vincado pela garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório, como efetivamente é o processo penal, caracteriza vício insanável. A ampla defesa é transformada em curta defesa, ainda que por um momento, e já não há como desconhecer o automático prejuízo para a parte processual acusada, pois o fato é que a garantia da prévia defesa é instituída como possibilidade concreta de a pessoa levar o julgador a não receber a denúncia ministerial pública. Logo, sem a oportunidade de se contrapor ao ministério público quanto à necessidade de instauração do processo penal - objetivo da denúncia do Ministério Público -, a pessoa acusada deixa de usufruir da garantia da plenitude de defesa para escapar à pecha de réu em processo penal. O que traduz, por modo automático, prejuízo processual irreparável, pois nunca se pode saber que efeitos produziria na subjetividade do magistrado processante a contradita do acusado quanto ao juízo do recebimento da denúncia. 4. Ordem concedida.” (HC nº 95.712, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator Ministro Ayres Britto, Julgamento em 20/04/2010).*

Na mesma linha de maximização da eficácia da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, prevê o Código de Processo Penal que o acusado deve ser intimado para oferecer contrarrazões ao recurso interposto da decisão de arquivamento da denúncia. Eis o teor dos artigos 581 e 588 do referido diploma normativo:

*“Art. 581. Caberá recurso, no sentido estrito, da decisão, despacho ou sentença:*

*I – que não receber a denúncia ou a queixa;*

(...)

*Art. 588. Dentro de dois dias, contados da interposição do recurso, ou do dia em que o escrivão, extraído o traslado, o fizer com vista ao recorrente, este oferecerá as razões e, em seguida, será aberta vista ao recorrido por igual prazo.” (grifou-se).*

A intimação a que se referem as normas transcritas mostra-se investida de tamanha importância para o devido processo legal que a sua ausência também constitui nulidade do processo, sequer passível de ser sanada pela nomeação de defensor dativo. Nesse sentido, esse Supremo Tribunal Federal editou a Súmula de nº 707, com a seguinte redação: *“Constitui a falta de intimação do denunciado para oferecer contra-razões ao recurso interposto da rejeição da denúncia, não a suprimindo a nomeação de defensor dativo”*. Ainda por essa razão – respeito ao contraditório e à ampla defesa – essa Corte Suprema entendeu que, *“no mandado de segurança requerido contra decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, que rejeitou liminarmente a denúncia por crime de responsabilidade, os denunciados são litisconsortes passivos necessários”* (MS nº 20.941, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator para o acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, Julgamento em 9/2/1990).

Pois bem, toda essa lógica do processo penal – cuja regularidade atrela-se às garantias do contraditório e da ampla defesa – deve ser aplicada ao processo por crime de responsabilidade do Presidente da República, seja porque a própria Lei nº 1.079/50 assim estabelece em seu artigo 38<sup>4</sup>, seja porque os bens jurídicos tutelados em ambos os processos são, ao mínimo, de igual magnitude,

---

<sup>4</sup> *“Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.”*

merecendo destacar, no que tange ao processo por crime de responsabilidade do Presidente da República, maior relevância sob o ponto de vista da coletividade. Assim, a intimação do Presidente da República para se manifestar sobre os termos da peça acusatória, previamente ao recebimento da denúncia por crime de responsabilidade, constitui exigência que decorre imediatamente das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (é, portanto, um meio inerente à ampla defesa, tal como disposto no inciso LV do artigo 5º da Constituição).

Relevante afastar as afirmativas no sentido de que o contraditório desenvolvido em momento posterior<sup>5</sup> e a falta da notificação prévia esvaziariam eventual prejuízo ao Presidente da República. Ora, nas palavras do Ministro Ayres Britto, no citado *Habeas Corpus* nº 95.712, “*nunca se pode saber que efeitos produziria na subjetividade do [órgão] processante a contradita do acusado quanto ao juízo do recebimento da denúncia*”.

Ademais, como já decidiu essa Corte Suprema (MS nº 30.672-AgR, Tribunal Pleno, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Julgamento em 15/09/2011; MS nº 23.885, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, Julgamento em 28/08/2002; MS nº 20.941, Tribunal Pleno, Relator para o acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, Julgamento em 09/02/1990), o exame preliminar para o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade não envolve apenas a verificação de formalidades legais, mas abrange análise sobre a justa causa do processo. Em outras palavras, no recebimento de uma denúncia por crime de responsabilidade do Presidente da República está presente um juízo (ainda que preliminar) sobre a justa causa do processo. Sendo assim, são evidentes os prejuízos (pessoais e políticos) suportados pelo Chefe do Poder Executivo da

---

<sup>5</sup> “Na Comissão Especial versada nos §§ 2º, 5º e 6º do artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.  
ADPF nº 378, Rel. Min. Edson Fachin

União, acrescidos dos inafastáveis danos institucionais decorrentes do eventual recebimento da denúncia.

Ante o exposto, tem-se por procedente o pedido autoral de interpretação conforme a Constituição ao artigo 19 da Lei nº 1.079/50, “*para se fixar a interpretação segundo a qual o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de audiência prévia do acusado*”. Quanto ao prazo, mostra-se adequada a aplicação analógica do artigo 4º da Lei nº 8.038, de 1990, considerando que o juízo prefacial do artigo 19 da Lei nº 1.079/50 incide, igualmente, nos processos por crime comum e por crime de responsabilidade.

Em outra vertente, verifica-se que a abrangência das garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa dá guarida às pretensões do arguente no sentido de que, ao longo de todo o processo, constitui direito do Presidente da República praticar os atos de defesa sempre após a acusação, bem como a manifestação do Presidente da República, pessoalmente ou por seus representantes legais, deve ser o último ato de instrução do processo.

Sobre o tema, vale trazer à baila a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Confira-se:

***“AÇÃO PENAL. Recurso. Apelação exclusiva do Ministério Público. Sustentações orais. Inversão na ordem. Inadmissibilidade. Sustentação oral da defesa após a do representante do Ministério Público. Provimento ao recurso. Condenação do réu. Ofensa às regras do contraditório e da ampla defesa, elementares do devido processo legal. Nulidade reconhecida. HC concedido. Precedente. Inteligência dos arts. 5º, LIV e LV, da CF, 610, § único, do CPP, e 143, § 2º, do RI do TRF da 3ª Região. No processo criminal, a sustentação oral do representante do Ministério Público, sobretudo quando seja recorrente único, deve sempre preceder à da defesa, sob pena de nulidade do julgamento.”***

(HC nº 87.926, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, Julgamento em 20/02/2008; grifou-se);

*“Recurso ordinário em habeas corpus. Crimes de corrupção eleitoral e formação de quadrilha (art. 229 do Código Eleitoral e 288, caput, do Código Penal). Nulidade decorrente de inversão processual na ordem de manifestações entre a acusação e a defesa. (...) 1. Esta Corte já assentou que ‘a inversão processual, falando antes a defesa e depois a acusação nas alegações finais, implica em nulidade tanto quanto no caso da sustentação oral (RECrIm nº 91.661- MG, in RTJ 92/448), por ofensa ao princípio da ampla defesa e do contraditório’. (...)”*

(RHC nº 104.261, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, Julgamento em 15/03/2012; grifou-se);

*“PARLAMENTAR. Perda de mandato. Processo de cassação. Quebra de decoro parlamentar. Inversão da ordem das provas. Reinquirição de testemunha de acusação ouvida após as da defesa. Indeferimento pelo Conselho de Ética. Inadmissibilidade. Prejuízo presumido. Nulidade conseqüente. Inobservância do contraditório e da ampla defesa. Vulneração do justo processo da lei (due process of law). Ofensa aos arts. 5º, incs. LIV e LV, e 55, § 2º, da CF. Liminar concedida em parte, pelo voto intermediário, para suprimir, do Relatório da Comissão, o inteiro teor do depoimento e das referências que lhe faça. Votos vencidos. Em processo parlamentar de perda de mandato, não se admite aproveitamento de prova acusatória produzida após as provas de defesa, sem oportunidade de contradição real.”*

(MS nº 25.647-MC, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator para o acórdão Ministro Cezar Peluso, Julgamento em 30/11/2005);

*“PROCESSUAL PENAL. INTERROGATÓRIO NAS AÇÕES PENAIS ORIGINÁRIAS DO STF. ATO QUE DEVE PASSAR A SER REALIZADO AO FINAL DO PROCESSO. NOVA REDAÇÃO DO ART. 400 DO CPP. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O art. 400 do Código de Processo Penal, com a redação dada pela Lei 11.719/2008, fixou o interrogatório do réu como ato derradeiro da instrução penal. II – Sendo tal prática benéfica à defesa, deve prevalecer nas ações penais originárias perante o Supremo Tribunal Federal, em detrimento do previsto no art. 7º da Lei 8.038/90 nesse aspecto. Exceção apenas quanto às ações nas quais o interrogatório já se ultimou. III – Interpretação sistemática e teleológica do direito. IV – Agravo regimental a que se nega provimento.”*

(AP nº 528-AgR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Julgamento em 24/03/2011);

*“HABEAS CORPUS. DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL MILITAR. CRIME DE USO E POSSE DE ENTORPECENTE EM*

LUGAR SUJEITO À ADMINISTRAÇÃO MILITAR (CPM, ART. 290). ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA PENAL MILITAR (LEI N. 8.457/92). IMPROCEDÊNCIA. EXISTÊNCIA DE GARANTIAS PRÓPRIAS E IDÔNEAS À IMPARCIALIDADE DO JULGADOR. SIMETRIA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PROVA DO FATO CRIMINOSO. COMPROVAÇÃO DO ILÍCITO POR LAUDO PERICIAL SUBSCRITO POR UM ÚNICO PERITO. VALIDADE. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 361 DO STF. PERITO OFICIAL. PRECEDENTES. INTERROGATÓRIO NAS AÇÕES DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR. ATO QUE DEVE PASSAR A SER REALIZADO AO FINAL DO PROCESSO. NOVA REDAÇÃO DO ART. 400 DO CPP. PRECEDENTE DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (AÇÃO PENAL Nº 528). ORDEM CONCEDIDA

(...)

3. O art. 400 do Código de Processo Penal, com a redação dada pela Lei nº 11.719/2008, fixou o interrogatório do réu como ato derradeiro da instrução penal, sendo certo que tal prática, benéfica à defesa, deve prevalecer nas ações penais em trâmite perante a Justiça Militar, em detrimento do previsto no art. 302 do Decreto-Lei nº 1.002/69, como corolário da máxima efetividade das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (CRFB, art. 5º, LV), dimensões elementares do devido processo legal (CRFB, art. 5º LIV) e cânones essenciais do Estado Democrático de Direito (CRFB, art. 1º, caput). Precedente do Supremo Tribunal Federal (Ação Penal nº 528 AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 24/03/2011, DJe-109 divulg. 07-06-2011). 4. In casu, o Conselho Permanente de Justiça para o Exército (5º CJM) rejeitou, 27/02/2012, o requerimento da defesa quanto à realização do interrogatório do paciente ao final da sessão de julgamento, negando aplicação do art. 400 do Código de Processo Penal, o que contraria a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 5. Ordem de habeas corpus concedida para anular os atos processuais praticados após o indeferimento do pleito defensivo e permitir o interrogatório do paciente antes da sessão de julgamento, com aplicação subsidiária das regras previstas na Lei nº 11.719/08 ao rito ordinário castrense.”

(HC nº 115.530, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 25/06/2013).

Como se vê, mostra-se irrelevante se a tramitação do processo penal ocorre na Justiça Comum ou na Justiça Militar, se o processo penal é de competência originária do Supremo Tribunal Federal ou constitui feito de cassação de parlamentar por quebra de decoro. O certo é que as garantias do

devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa impõem que toda a atividade probatória de defesa ocorra após a atuação da acusação, sob pena de nulidade. E o interrogatório, que é instrumento de defesa, deve ser o último ato do processo. Se é assim, em homenagem às mais basilares garantias do Estado Democrático de Direito, não há razão para que tal sistemática deixe de ser aplicada ao processo por crime de responsabilidade. Também nesse ponto, portanto, a Lei nº 1.079/50 precisa ser interpretada à luz da Constituição de 1988, nos termos contidos na petição inicial.

*II.III – Da reserva constitucional de lei especial para a definição dos crimes de responsabilidade e estabelecimento das normas atinentes ao processo e julgamento (letras “g”, “h” e “i” do pedido de mérito da petição inicial)*

Outro tema suscitado pelo partido arguente foi o da reserva constitucional de lei especial para a definição dos crimes de responsabilidade e estabelecimento das normas de processo e julgamento. Com base neste fundamento, requereu fosse declarada a não recepção do artigo 38 da Lei nº 1.079, de 1950, quanto às expressões “*regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*”. Pleiteou, ainda, a declaração de recepção dos artigos 19, 20, 21, 22 e 23, *caput*, afastando-se, porém, as interpretações segundo as quais: a) “*o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais*”; b) “*a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos*”.

Nesse ponto, também merecem acolhimento os pedidos formulados na petição inicial. De feito, o artigo 85 da Constituição Federal, após enumerar os

bens jurídicos contra os quais o Presidente da República não pode atentar, sob pena de cometimento de crime de responsabilidade, estatui, em seu parágrafo único que “*esses crimes [os de responsabilidade] serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento*”.

A Constituição estabeleceu, portanto, uma reserva de lei especial para a definição dos crimes de responsabilidade e estabelecimento das normas de processo e julgamento. Isso quer dizer que “*a definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial*” (ADI nº 2.220, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator Ministra Cármen Lúcia, Julgamento em 16/11/2011).

Em outras palavras, qualquer veículo normativo que não seja “*lei nacional especial*” e que disponha sobre a definição dos crimes de responsabilidade, bem como sobre seu processo e julgamento, está eivada de inconstitucionalidade.

Cumprindo o mister constitucional, os artigos 19, 20, 21, 22 e 23, *caput*, da Lei nº 1.079/50, previram parte essencial do processo por crime de responsabilidade: a admissão da acusação pela Câmara dos Deputados. Nesse sentido, dispôs o artigo 19 da referida lei que, “*recebida a denúncia*”, será ela “*despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos*”. Referida Comissão emitirá parecer “*sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação*”. Apreciado esse primeiro parecer – e se a denúncia for “*considerada objeto de deliberação*” – o denunciado será notificado para apresentar defesa,

seguindo-se os demais atos instrutórios (produção de provas, realização de diligências, etc). Após, a Comissão Especial elaborará novo parecer, agora “*sobre a procedência ou improcedência da denúncia*”, que deverá, mais uma vez, ser levado à votação da Câmara dos Deputados.

Ora, considerando que o parágrafo único do artigo 85 da Constituição de 1988 impôs uma reserva de lei especial para a definição dos crimes de responsabilidade e estabelecimento das normas de processo e julgamento, e levando em conta que os artigos 19 a 23 da Lei nº 1.079/50 previram apenas parte do conteúdo dessas normas, mostra-se em desconformidade com a Constituição Federal tanto a interpretação de que “*o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais*” quanto a de que “*a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos*”.

Na verdade, perante a exigência de “*lei nacional especial*”, são constitucionalmente ilegítimas as próprias expressões “*regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*”, constantes do artigo 38 da Lei nº 1.079/50. É que nenhum outro veículo normativo, “*ainda que emanado da União Federal, (...) se qualifica como instrumento juridicamente idôneo à tipificação de crimes de responsabilidade. O tratamento normativo dos crimes de responsabilidade ou infrações político-administrativas exige, impõe e reclama, para efeito de sua definição típica, a edição de lei especial. Trata-se de matéria que se submete, sem quaisquer exceções, ao princípio constitucional da reserva absoluta de lei formal*” (ADI nº 834, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, Julgamento em 11/02/1993).

Sobre o tema, evidenciada pacífica e reiterada jurisprudência da Corte, esse Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 46, segundo a qual “*a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União*”. Recentemente, os Ministros Teori Zavascki e Rosa Weber, nos Mandados de Segurança nº 33.837 e nº 33.838, bem como na Reclamação nº 22.124, fizeram valer a jurisprudência da Corte, para sustar os efeitos da Resposta à Questão de Ordem nº 105/2015, pela qual o Presidente da Câmara dos Deputados pretendeu substituir o rito legal do processo de *impeachment* por ato próprio.

Em suma, também aqui a arguição de descumprimento de preceito fundamental merece ser acolhida.

#### *II.IV – Eventual instauração do processo de Impeachment no Senado Federal – Decisão da Mesa respectiva (artigos 24 e 44 da Lei nº 1.079/50)*

O arguente afirma que a “*instauração do processo contra o Presidente da República [...] por crime de responsabilidade, envolve, por parte do órgão julgador, a tomada de posição quanto à probabilidade de êxito da acusação formulada a partir dos elementos empíricos e jurídicos que compõem a denúncia*”. Ressalta que “*a Constituição de 1988 incumbiu os órgãos julgadores do Presidente da República – STF e Senado – da função de emitir juízo sobre a justa causa da denúncia e decidir, desse modo, sobre a abertura ou não do respectivo processo (crime comum ou crime de responsabilidade)*”.

Sobre o tema, vale lembrar que a Lei nº 1.079/50 foi editada sob a égide da Constituição de 1946 que, em seu artigo 59, inciso I, dispunha competir

à Câmara dos Deputados a declaração “*da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República*”<sup>6</sup>.

Atualmente não é assim. A ordem constitucional em vigor, desde 1988, passou a fixar que “*Compete privativamente à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado*” (artigo 51, inciso I, da Constituição).

Duas distinções básicas são feitas entre a Constituição de 1946 e a Constituição de 1988: em 1946, o Constituinte entendeu que a Câmara dos Deputados seria órgão acusador/julgador, ao determinar que a acusação seria por **juogada** procedente ou improcedente por referido órgão; em 1988, além do quórum diferente de 1946, o Texto Constitucional trouxe o entendimento de que a Câmara **autorizaria** a instauração de processo contra o Presidente.

Essa distinção exige reflexões. Uma delas é a de que, na Constituição Federal de 1988, o impedimento do Chefe do Executivo é medida excepcional que deve ser tomada pelo Senado Federal (e não pela Câmara dos Deputados), nos casos de crimes de responsabilidade<sup>7</sup>.

Trata-se, pois, de processo de natureza mista, político-administrativa. Noutras palavras, o Senado Federal (e não a Câmara dos Deputados), embora

---

<sup>6</sup> CF de 1946, art. 59, I: “*Compete privativamente à Câmara dos Deputados a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República*”

<sup>7</sup> CF, art. 85 e parágrafo único: “*Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento*”

investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, às inteiras, num Tribunal submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário<sup>8</sup>.

A respeito do processo de *impeachment*, assim dispõe o art. 86 da Constituição:

*“Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade”*

Dessa forma, o processo de *impeachment* tem a característica de seguir os princípios constitucionais desenhados pelo constituinte originário de 1988, expressos no contraditório e na ampla defesa, bem como no princípio acusatório, inclusive para o crime de responsabilidade do Presidente da República.

A instauração do processo, nos crimes de responsabilidade, é feita pelo Senado Federal (artigo 86, § 1º, inciso II, da Constituição). É essa Casa Congressual o órgão julgador, sendo presidida, neste caso, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, conforme estabelece a Constituição, em seu artigo 52, inciso I e parágrafo único, *in verbis*:

*“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:  
I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)*

---

<sup>8</sup> MS nº 21623, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 28.05.93.

(...)

*Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.”*

É de se notar que, apesar de a Câmara dos Deputados autorizar o processamento, o processo pode ou não ser instaurado pelo Senado Federal<sup>9</sup>. É que esta última Casa Congressual pode concluir, examinando os elementos probatórios, pela ausência de motivos para atribuir responsabilidade político-administrativa ao Presidente da República. Aliás, isso também ocorre quando se trata de crime comum, cabendo ao Supremo Tribunal Federal proceder ao juízo de recebimento ou não da denúncia (artigo 6º da Lei nº 8.038/90). Essa decisão de instaurar ou não o processo é, legalmente, da Mesa do Senado.

Assim, reconhecida a validade do artigo 24 da Lei nº 1.079/1950, esse Excelso Pretório há de interpretá-lo conforme a Constituição, no sentido de que o processo de *impeachment* pode ou não ser instaurado pelo Senado Federal, decisão que deve ser tomada pela Mesa de referido órgão.

*II.V – Submissão da Mesa do Senado ao Plenário da referida Casa – exigência de dois terços dos Senadores para confirmar a instauração do processo – artigos 45, 46, 48 e 49 da Lei nº 1.079/50*

---

<sup>9</sup> Lei 1079/50, art. 24 e seu parágrafo único: “Art. 24. Recebido no Senado o decreto de acusação com o processo enviado pela Câmara dos Deputados e apresentado o libelo pela comissão acusadora, remeterá o Presidente cópia de tudo ao acusado, que, na mesma ocasião e nos termos dos parágrafos 2º e 3º do art. 23, será notificado para comparecer em dia prefixado perante o Senado. Parágrafo único. Ao Presidente do Supremo Tribunal Federal enviar-se-á o processo em original, com a comunicação do dia designado para o julgamento.”

Sustenta o arguente que “o exame prévio da admissibilidade deve ser feito pela mesa do Senado Federal” e que “o Senado pode instaurar ou não o processo, realizando juízo de admissibilidade”. Nesse sentido, afirma que a “autorização eventualmente dada pela Câmara será uma condição de procedibilidade, sem a qual o juízo de admissibilidade será necessariamente negativo”.

Verdadeiramente, a Mesa do Senado Federal é o órgão interno daquela Casa competente para decidir se o processo de *impeachment* será instaurado ou não. Uma vez decidido pela instauração do processo, a questão será submetida ao Plenário da Casa Congressual que, por meio de quórum qualificado de dois terços, definirá a questão.

Eis os termos dos artigos 45, 46, 48 e 49 da Lei nº 1.079/1950:

*“Art. 45. A comissão a que alude o artigo anterior, reunir-se-á dentro de 48 horas e, depois de eleger o seu presidente e relator, emitirá parecer no prazo de 10 dias sobre se a denúncia deve ser, ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias.*

*Art. 46. O parecer da comissão, com a denúncia e os documentos que a instruírem, será lido no expediente de sessão do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os senadores, e dado para ordem do dia da sessão seguinte.*

(...)

*Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papéis arquivados.*

*Art. 49. Se a denúncia for considerada objeto de deliberação, a Mesa remeterá cópia de tudo ao denunciado, para responder à acusação no prazo de 10 dias”.*

Corretamente, a interpretação desses dispositivos legais deve ser feita tendo em vista o parâmetro constitucional, que fixa em dois terços o quórum para a decisão do Plenário do Senado Federal. Qualquer interpretação que não exija o quórum de dois terços é tida como inválida e, portanto, incompatível com a ordem constitucional em vigor, conforme já destacado no parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal, segundo o qual a condenação “*somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal*”.

Assim, sob pena de ferir o Texto Constitucional, não se admite a interpretação que permita instaurar o processo de *impeachment*, no Senado Federal, sem a estrita observância do quórum de dois terços dos Senadores.

#### *II.VI – Incompatibilidade dos §§ 1º e 5º do artigo 23 e dos artigos 80 e 81 da Lei nº 1.079/50 com a Constituição Federal*

O arguente sustenta também que “*a Constituição exige, para o afastamento do Presidente da República de suas funções, mais do que a autorização da Câmara dos Deputados para o processamento de crime comum ou de responsabilidade*”.

De fato, a Lei nº 1.079/50, em seu §1º, artigo 23, prescreve que a acusação será decretada pela Câmara dos Deputados se o parecer for aprovado no sentido da procedência da denúncia. O § 5º do mesmo dispositivo legal confere efeitos imediatos ao decreto de acusação, impondo a suspensão do exercício das funções do Presidente da República até decisão final. Confira-se:

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

(...)

*§ 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.”*

O *caput* do artigo 80, do mesmo diploma normativo, estabelece que a Câmara dos Deputados seria tribunal de pronúncia e o Senado Federal, por seu turno, tribunal de julgamento, nos crimes de responsabilidade do Presidente da República. Já em seu artigo 81, tal diploma legal impõe que a procedência da acusação “*só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara*”.

Ora, esses dispositivos legais são manifestamente contrários ao que dispõe a Constituição em vigor, seja pela inobservância do sistema acusatório (órgão acusador distinto do órgão julgador) que a ordem constitucional impõe, seja pela vulneração ao quórum qualificado (dois terços) para o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, desenhado na Carta Política de 1988.

Desse modo, os §§ 1º e 5º do artigo 23, assim como os artigos 80 e 81 da Lei nº 1.079/50, não foram recepcionados pela Constituição Federal vigente. São dispositivos legais inválidos, que não produzem efeitos a partir de 1988, porque revogados pelo Texto Constitucional.

*II.VII – Competência dos Senadores da República para a realização de diligência ou de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir função acusatória. Interpretação conforme a ser conferida aos artigos 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei nº 1.079/1950*

Entende o arguente que o processo de *impeachment* “*deve se aproximar, uma vez mais, do nível de garantia reconhecido atualmente no âmbito*

*do processo penal*". Para isso, alega que *"somente deve-se permitir aos Senadores a realização de diligências ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória"*.

No ordenamento jurídico brasileiro, quando um órgão julgador assume para si a função acusatória, ele está a violar o sistema processual acusatório penal engendrado pela Constituição (artigos 125 e 92 da Constituição).

O mesmo vale para as situações em que o órgão julgador se investe da função de buscar a verdade, determinando diligências, produzindo provas *etc*, fazendo as vezes de acusador ou investigador. Quem julga precisa ser imparcial, neutro, sob pena de cometer injustiças e ferir a isenção de julgador.

Sob essa perspectiva, é possível salvar o que dispõe os artigos 25 a 30 da Lei nº 1.079/50, segundo os quais:

*"Art. 25. O acusado comparecerá, por si ou pelos seus advogados, podendo, ainda, oferecer novos meios de prova.*

*Art. 26. No caso de revelia, marcará o Presidente novo dia para o julgamento e nomeará para a defesa do acusado um advogado, a quem se facultará o exame de todas as peças de acusação.*

*Art. 27. No dia aprazado para o julgamento, presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, abrindo a sessão, mandará ler o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa; em seguida inquirirá as testemunhas, que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.*

*Art. 28. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias.*

*Parágrafo único. A Comissão acusadora, ou o acusado ou seus advogados, poderão contestar ou arguir as testemunhas sem contudo interrompê-las e requerer a acareação.*

*Art. 29. Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas.*

*Art. 30. Findos os debates orais e retiradas as partes, abrir-se-á discussão sobre o objeto da acusação”.*

Assim, para o Senado Federal tornar-se isento, neutro e imparcial – como órgão julgador do processo de *impeachment* do Presidente da República – não deve realizar diligências e/ou produzir provas (assumindo função acusatória), sem que o faça de modo residual e complementar. Assim, somente quando as medidas se mostrarem absolutamente necessárias, adequadas e proporcionais, o Senado pode realizar diligências para dirimir dúvida sobre ponto relevante<sup>10</sup>, em busca da verdade que caracteriza o processo penal brasileiro.

De tal sorte, seria incompatível com o ordenamento jurídico constitucional vigente a interpretação que permitisse aos Senadores realizar diligências e produzir provas que desbordem dos limites traçados pela Constituição e o sistema processual acusatório por ela configurado. Constitucionalmente, essas provas e diligências feitas pelos Senadores só seriam admitidas se produzidas de forma residual e complementar àquelas já realizadas pelas partes (acusador e acusado).

*II.VIII – Impedimento ou suspeição do Presidente da Câmara dos Deputados na prática de ato de recebimento de acusação contra o Presidente da República – interpretação conforme a ser conferida ao artigo 19 da Lei nº 1.079/1950*

---

<sup>10</sup> No CPP, art. 156: “A prova da alegação incumbirá a quem a fizer, sendo, porém, facultado ao juiz de ofício: I – ordenar, mesmo antes de iniciada a ação penal, a produção antecipada de provas consideradas urgentes e relevantes, observando a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida; II – determinar, no curso da instrução, ou antes de proferir sentença, a realização de diligências para dirimir dúvida sobre ponto relevante”.

No ponto, o arguente sustenta a necessidade de se atribuir interpretação conforme ao artigo supramencionado, com efeitos *ex tunc*, para fixar interpretação segundo a qual o “*Presidente da Câmara dos Deputados apenas pode praticar o ato de recebimento da acusação contra a Presidente da República se não incidir em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição, esta última objetivamente aferível pela presença de conflito concreto de interesses*”.

De fato, num regime constitucional democrático, é pressuposto de validade e de desenvolvimento regular de um processo a isenção, a neutralidade ou a imparcialidade de todos os agentes públicos que nele interfiram. Este pressuposto também se expressa no devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV e LV da Constituição).

Daí a importância de se assegurar que o ato de recebimento da acusação não contenha qualquer desvio de finalidade. Assim, adotando-se a técnica de interpretação conforme a Constituição, o artigo 19 da Lei nº 1.079/50<sup>11</sup> deve ser lido no sentido de afastar interpretação que permita o recebimento de acusação mediante ato que não tenha por único propósito a salvaguarda dos bens constitucionais elencados no artigo 85 da Constituição Federal (hipóteses de configuração de crime de responsabilidade).

Diante dos argumentos traçados, evidencia-se a procedência dos pedidos formulados pelo arguente.

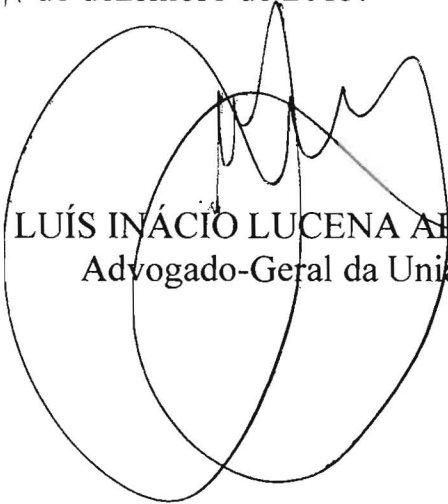
---

<sup>11</sup> 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”

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo deferimento dos pleitos cautelares formulados na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pela procedência dos pedidos nela articulados.

Brasília, 11 de dezembro de 2015.



LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS  
Advogado-Geral da União