

EXMO. SR. MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REDE SUSTENTABILIDADE, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, [contato@redesustentabilidade.org.br](mailto: contato@redesustentabilidade.org.br) (doc. nº 01), por seus advogados (doc. nº 02), vem a V. Exa., nos termos do art. 102, § 1º, da Constituição Federal e da Lei nº 9.882/1999, propor

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
com pedido de medida liminar

tendo como **ato do Poder Público** lesivo a preceitos fundamentais a interpretação constitucional e a prática institucional, prevalentes na Câmara dos Deputados, pela qual se tem admitido que o Presidente daquela Casa permaneça no exercício de suas funções a despeito de passar a figurar na condição de réu em ação penal instaurada perante o Supremo Tribunal Federal (Inquérito 3983, denúncia contra Eduardo Cosentino da Cunha recebida pelo Plenário do STF em 03/03/2016 por meio da decisão em anexo - doc. nº 3)

O objetivo da ação – frise-se bem – **não** é apenas sanar a lesão a preceitos fundamentais da Constituição ocorrida no referido caso concreto. O caso evidencia a prevalência de uma interpretação equivocada da Constituição no âmbito do Parlamento brasileiro. Pretende-se afastar essa interpretação, fixando com eficácia vinculante o entendimento de que é incompatível com Constituição a assunção e o exercício dos cargos que estão na linha de substituição do Presidente da República por pessoas que sejam réus em ações penais perante o Supremo Tribunal Federal, admitidas pela própria Corte Suprema.

Como se demonstrará adiante, os atos impugnados ofenderam os

seguintes **preceitos fundamentais da Constituição:** (i) o *princípio da separação dos poderes* (CF/88, art. 2º); (ii) o *princípio republicano* (CF/88, art. 1º); e (iii) o art. 80, que disciplina aspecto central do presidencialismo no Brasil, atribuindo ao Presidente da Câmara dos Deputados o elevado encargo de funcionar como primeiro substituto eventual do Presidente da República, do que decorre a necessidade inexorável de que tal agente político esteja habilitado a assumir a Chefia do Poder Executivo – o que não é possível para o cidadão que esteja na posição de réu em ação penal (art. 86, § 1º, I).

Como se verá, tal atribuição está longe de constituir um elemento acessório ou dispensável do regime jurídico do Presidente da Câmara dos Deputados. Muito pelo contrário, trata-se de exigência expressa da Constituição, relacionada a aspecto particularmente sensível do desenho institucional brasileiro: um requisito para a investidura e permanência no cargo. Em outras palavras: tendo o constituinte estabelecido que a substituição eventual do Presidente é tarefa confiada precipuamente ao Presidente da Câmara, não há como se cogitar da paralisação de tal determinação por circunstâncias pessoais de quem quer que seja. A solução constitucionalmente imposta não é que se “pule” esse substituto para o seguinte na linha constitucional; e sim que o cidadão inabilitado seja substituído por outro parlamentar da mesma Casa Legislativa, apto a desempenhar plenamente as atribuições desse elevado cargo. Até porque, ao fim e ao cabo, *pular* o agente político que ocupa circunstancialmente a Presidência da Câmara significaria, em verdade, *pular* a própria Câmara dos Deputados. Assim, se alguém não se encontra apto a exercer tais funções em plenitude, é essa pessoa que deve deixar o cargo, e não o cargo e a Casa Legislativa que devem perder uma das suas atribuições constitucionais mais relevantes. E o mesmo raciocínio vale, *mutatis mutandis*, em relação ao Presidente do Senado Federal.

É o que se demonstrará adiante, após o exame das questões processuais pertinentes.

I. QUESTÕES PRELIMINARES

I.1. DA LEGITIMIDADE ATIVA

1. A Requerente é partido político com representação no Congresso Nacional, conforme lista de parlamentares em anexo (doc. 4). Sendo assim, na forma do art. 2º, I, da Lei nº 9.882/99 c/c art. 103, VIII, da Constituição, possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, inclusive a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I.2. DO CABIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

2. A ADPF é cabível sempre que se aponte a ocorrência de **(i) lesão a preceito fundamental**, causada por **(ii) ato emanado do Poder Público¹**, **(iii) sem que haja outro meio eficaz a saná-la**. Todos os requisitos estão presentes no caso, como se observa na exposição abaixo.

a) *Lesão a preceito fundamental*

3. Embora a Constituição e a lei não especifiquem o conteúdo jurídico da locução “preceito fundamental”, há substancial consenso na doutrina e na jurisprudência de que fazem parte dessa categoria as cláusulas constitucionais que preveem: **(i)** os fundamentos da República e as decisões políticas fundamentais (art. 1º a 4º); **(ii)** os direitos fundamentais (art. 5º e seguintes); **(iii)** as cláusulas pétreas (art. 60, §4º); e **(iv)** os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, IV), cuja violação justifica a decretação de intervenção federal².

4. Como visto, na presente arguição aponta-se a violação ao *princípio da*

¹ Carlos Mário Velloso, A arguição de descumprimento de preceito fundamental, *Revista da AGU*, 5 nov. 2002.

² V. i.e., Luís Roberto Barroso, *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro*, 2012; Carlos Mário Velloso, A arguição de descumprimento de preceito fundamental, *Revista da AGU*, 5 nov. 2002; Gilmar Ferreira Mendes, *Arguição de descumprimento de preceito fundamental*, 2009.

separação dos poderes (CF/88, art. 2º) e do *princípio republicano* (art. 1º, *caput*) – que se incluem entre os princípios e decisões políticas fundamentais do Estado brasileiro.

5. Ademais, de acordo com a jurisprudência desta Corte, “*lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio*”³. Ora, não há dúvida de que os preceitos que tratam da substituição do Presidente da República e dos requisitos para o exercício da Presidência conformam o arranjo institucional brasileiro, compondo o nosso sistema próprio de separação de poderes, em sua estrutura básica. Portanto, eles também se qualificam como preceitos fundamentais, para fins de ajuizamento da ADPF.

6. A permanência do Presidente da Câmara dos Deputados em situação incompatível com a ordem constitucional caracteriza inequívoca violação aos referidos preceitos fundamentais. E ainda existe o risco real e concreto de que o mesmo fenômeno venha a ocorrer com o Presidente do Senado Federal, caso o STF admita denúncia já formulada ou que venha a ser formulada nos inquéritos em tramitação contra S. Exa., e não haja o seu imediato afastamento da função ocupada. É fundamental, portanto, que essa Egrégia Corte analise a procedência das teses constitucionais enunciadas na presente ação.

b) Ato do Poder Público

7. Os atos impugnados na presente arguição são múltiplos, decorrentes de uma interpretação da Constituição e de uma prática institucional incompatível com o regime constitucional da Presidência da Câmara dos Deputados. Cuida-se, portanto, de restabelecer a força normativa do referido regime. Nessa linha, verificam-se os seguintes atos específicos:

- (i) grave ato omissivo da Câmara dos Deputados, que deveria promover o afastamento de parlamentar que se tornou inabilitado para o exercício da mais elevada função da Casa. Como registra a jurisprudência dessa Eg. Corte, a Constituição pode ser violada por atos comissivos ou omissivos, sendo que

³ STF, DJ 6 ag. 2004, ADPF 33-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes.

ambas as formas de ofensa já foram objeto de discussão em sede de ADPF^{4e5}. Em rigor, a hipótese é de nomeação que se tornou inconstitucional de modo superveniente.

(ii) atos comissivos praticados cotidianamente por agente político que não poderia prosseguir na função de Presidente da Câmara dos Deputados. Embora não se cogite de nulidade dos atos praticados até o reconhecimento da inconstitucionalidade ora questionada, impõe-se o exame célere da matéria para que promova o restabelecimento da normalidade institucional.

8. Não há dúvida, portanto, de que se questionam atos do Poder Público: caberia à própria Câmara dos Deputados, em respeito aos preceitos fundamentais aqui indicados, determinar o afastamento do seu Presidente a partir do recebimento da denúncia da ação penal. Na ausência ou omissão do órgão público responsável pela supressão do estado de inconstitucionalidade, abre-se a via da ADPF para o resguardo da Constituição.

c) Subsidiariedade: inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade

9. A jurisprudência dessa Egrégia Corte se firmou no sentido de que a exigência prevista no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999,⁶ deve ser interpretada de forma que apenas se exclui o cabimento da ADPF quando houver meio alternativo, dotado da mesma eficácia, capaz de remediar a lesão a preceito fundamental. Via de regra, isso significa que,

⁴ Em se tratando de omissões normativas, v. STF, DJ 8 mar. 2016, ADPF 378/DF, Rel. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso: “Não há dúvida tampouco quanto à possibilidade de ajuizamento de ADPF para que se supra a omissão inconstitucional do legislador sobre o instituto do *impeachment*. (...) [E]ste Supremo Tribunal já decidiu que é cabível ADPF para apreciar omissão inconstitucional” (trecho do voto do relator para acórdão).

⁵ Em se tratando de omissões político-administrativas, v. STF, DJ 19 fev. 2016, ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio: “Há relação de causa e efeito entre atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, atacados nesta ação, e o quadro de transgressão de direitos relatado. O afastamento do estado de inconstitucionalidades, conforme se pretende nesta ação, só é possível mediante mudança significativa do comportamento do Poder Público, considerados atos de natureza normativa, administrativa e judicial” (trecho do voto do relator).

⁶ Lei nº 9.882/1999, art. 4º, § 1º: “Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

“não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental”⁷.

10. No presente caso, a ADPF atende claramente ao requisito da subsidiariedade. Quatro razões singelas são suficientes para demonstrar o ponto. Em **primeiro** lugar, a omissão aqui discutida – o não afastamento do Presidente da Câmara dos Deputados, réu em ação penal no STF – não é passível de tutela por meio de ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), uma vez que esta pressupõe a existência de uma omissão *normativa*, o que não é o caso⁸. Não há, portanto, outra ação constitucional de natureza objetiva que possa ser utilizada para levar a discussão da matéria a esse Eg. STF.

11. Em **segundo** lugar, a potencial existência de outros meios para a cessação da violação constitucional, de cunho subjetivo, não tem o condão de afastar o cabimento da ADPF. Como destaca essa Egrégia Corte, “[a] existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação”.⁹ Embora o ponto não seja controvertido, a questão foi destacada em recentes julgamentos desse Egrégio STF para admitir arguições sobre matérias também questionadas em ações de cunho subjetivo¹⁰.

⁷ STF, DJ 27 out. 2006, ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes (trecho do voto do relator).

⁸ STF, DJ 14 abr. 1989, ADI 19/AL, Rel. Min. Aldir Passarinho: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSAO (ART. 103, PARAGRAFO 2. DA C.F.). A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSAO, DE QUE TRATA O PARAGRAFO 2. DO ART. 103 DA NOVA C.F., NÃO E DE SER PROPOSTA PARA QUE SEJA PRATICADO DETERMINADO ATO ADMINISTRATIVO EM CASO CONCRETO, MAS SIM VISA A QUE SEJA EXPEDIDO ATO NORMATIVO QUE SE TORNE NECESSARIO PARA O CUMPRIMENTO DE PRECEITO CONSTITUCIONAL QUE, SEM ELE, NÃO PODERIA SER APLICADO”; Luís Roberto Barroso, *O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro*, 2011, p. 280.

⁹ STF, DJ 27 out. 2006, ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes.

¹⁰ STF, j. 9 mar. 2016, ADPF 388/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, ainda pendente de publicação. V. Informativo/STF nº 817: “Inicialmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da arguição. O pedido estaria ancorado em suposta violação a preceitos fundamentais da independência dos Poderes (CF, art. 2º e art. 60, § 4º, III) e da independência funcional do Ministério Público (CF, art. 127, §1º) consubstanciados na vedação aos promotores e procuradores de exercerem ‘qualquer outra função pública, salvo uma de magistério’ (CF, art. 128, § 5º, II, ‘d’). Além disso, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o juízo de

12. Em *terceiro* lugar, a presente ADPF objetiva não apenas solucionar a lesão a preceito fundamental ligada a um caso concreto – a indevida manutenção do Sr. Eduardo Cosentino da Cunha na Presidência da Câmara dos Deputados –, mas sobretudo fixar, de modo vinculante, a correta interpretação da Constituição quanto ao tema de fundo, de forma a pautar a ação futura da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Pretende-se portanto, em outras palavras, que o STF firme a tese de que pessoas com denúncias admitidas pela Corte Suprema não podem exercer funções na linha constitucional de substituição do Presidente da República. E inexiste qualquer outro instrumento processual apto a atingir esse resultado.

13. Por fim, em *quarto* lugar, esse Egrégio Tribunal tem destacado que a ADPF é um canal especialmente vocacionado para a discussão de questões essenciais ao regime dos preceitos fundamentais, incluindo questões institucionais sensíveis. Em data recente, foi essa tônica que levou à admissão das ADPFs em que se discutiu o rito do processo de impeachment¹¹ e a nomeação de Ministro da Justiça em situação de impedimento constitucional¹². Em casos como o presente, a transcendência do interesse público em discussão, a natureza e a repercussão dos preceitos e bens jurídicos em jogo, bem como o papel institucional do STF como guardião da Constituição, também são fatores a impor o cabimento da ADPF. O que se pede, sem exagero, é que essa Corte esclareça o sentido de comandos básicos do desenho institucional brasileiro, garantindo que os poderes representativos da República operem em regime de plena normalidade.

14. O ponto foi enfatizado recentemente em feito que também envolvia o regime jurídico das relações entre a Presidência da República e o Poder Legislativo. Na ocasião, o Ministro Edson Fachin – acompanhado, no ponto, pela unanimidade da Corte –

subsidiariedade levaria em conta, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Assim, **ante a inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, não haveria como deixar de reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Isso porque as ações originárias e o recurso extraordinário não seriam capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata**” (negrito acrescentado).

¹¹ STF, DJ 8 mar. 2016, ADPF 378/DF, Rel. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso.

¹² STF, j. 9 mar. 2016, ADPF 388/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, ainda pendente de publicação.

registrou, para admitir a ADPF então proposta, que o “impeachment presidencial é da mais alta magnitude jurídico-política, de maneira a revelar a imperatividade de um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião das regras da democracia constitucional, e os demais Poderes da República, aqui, por intermédio da prestação da jurisdição constitucional em processo objetivo”¹³. O mesmo entendimento se aplica a esta ADPF, que envolve, igualmente, aspecto fundamental da relação entre o Legislativo e o Executivo.

15. Em suma: estão presentes todos os requisitos para que seja admitida a presente ADPF: cuida-se da afronta a diversos preceitos fundamentais, decorrentes de ato/omissão do Poder Público, sem que existam outros meios igualmente eficazes de sanar a lesividade.

II. NO MÉRITO:

II.1. INCONSTITUCIONALIDADE DA PERMANÊNCIA, NA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS OU DO SENADO FEDERAL, DE PARLAMENTARES QUE SE ENCONTREM INABILITADOS PARA O EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

16. O Presidente da República não pode, no exercício das suas funções, responder a ações penais por crimes comuns. O recebimento pelo STF de denúncia formulada contra o Presidente importa em que seja suspenso de suas funções, pelo prazo de até 180 dias, nos termos do art. 86, § 1º, inciso II, e § 2º, da Constituição Federal. A única exceção ocorre quando se escoa o referido prazo, sem a conclusão do julgamento, hipótese em que o cessa o afastamento, sem prejuízo da continuidade do processo.

17. Tal disciplina reflete a óbvia preocupação do constituinte com a

¹³ STF, DJ 8 mar. 2016, ADPF 378/DF, Rel. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso: “[O] tema referente ao impeachment presidencial é da mais alta magnitude jurídico-política, de maneira a revelar a imperatividade de um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião das regras da democracia constitucional, e os demais Poderes da República, aqui, por intermédio da prestação da jurisdição constitucional em processo objetivo” (trecho do voto do Min. Edson Fachin, seguido, no ponto, por unanimidade).

honorabilidade das funções presidenciais. Trata-se, afinal, da primeira magistratura da República, à qual se confia não apenas a sua representação diante dos demais Estados soberanos, como também algumas das atribuições mais sensíveis do ponto de vista institucional, como a decretação da intervenção federal e dos estados de defesa e de sítio. É essa a lógica que explica o afastamento presidencial em caso de recebimento da denúncia. Não se trata de uma pena, mas de medida que ajuda a blindar o cargo, protegendo a instituição da Presidência. Presidência que é maior do que seus ocupantes eventuais, de modo que a sua respeitabilidade não pode ser contaminada pelos erros imputados a quem a exerce.

18. Em suma: a Constituição não transige com o exercício da função de Presidente da República por quem responda a processo criminal. Sendo essa uma exigência inerente ao regime desse cargo singularíssimo, parece evidente que ela deve também se estender a todos aqueles que, por força da própria Lei Maior, possam ser chamados a ocupá-lo.

19. Assim, o que se pede a esse Egrégio Supremo Tribunal Federal é que defina *se é viável que parlamentar que responde a processo criminal perante essa Corte ocupe cargo que, por especial designação constitucional, lhe confere a atribuição de ser substituto eventual do Presidente da República – sendo certo que esta última função é, como visto, incompatível com a condição de réu*. A resposta a essa questão é negativa, e não é difícil explicar por quê. Os argumentos seguintes serão desenvolvidos tendo em vista sobretudo a Presidência da Câmara dos Deputados, em razão do fato concreto que motivou o ajuizamento desta ADPF. Contudo, a maior parte deles também se aplica, *mutatis mutandis*, à Presidência do Senado Federal.

20. O Presidente da Câmara dos Deputados é bem mais que um *primus inter pares*. Trata-se de uma das mais elevadas autoridades da República, cujo papel extravasa, em muito, o âmbito da Casa e de seus trabalhos internos. Sem prejuízo de sua importância *interna corporis*, a verdade é que se trata de um cargo diferenciado, de direta extração constitucional e dotado de um regime específico, adequado à relevância das suas atribuições. Sua existência não decorre de norma regimental, mas de determinação expressa da Carta Federal, que lhe estabeleceu um estatuto próprio, focado não apenas em sua atuação na Casa – matéria para o Regimento Interno –, mas sobretudo em sua inserção no

sistema institucional como um todo e na sua relação com os demais Poderes.

21. Confirmando essa percepção, ao promover recente reforma em seu Regimento Interno, esse Tribunal transferiu às Turmas a competência de decidir sobre o recebimento de denúncias e de julgar todos os parlamentares federais¹⁴, mas, por refletida deliberação, manteve a competência do Plenário para apreciação dos inquéritos e processos criminais envolvendo o Presidente da Câmara dos Deputados – tal como também ocorre, aliás, com o Presidente e o Vice-Presidente da República e o Presidente do Senado Federal¹⁵. Obviamente, o que justifica essa distinção é a singularidade do cargo no sistema da Constituição.

22. Além de constituir peça-chave nos arranjos da democracia representativa – sendo encarregado do controle da pauta, da gestão e da condução dos trabalhos na Casa dos representantes do povo (CF/88, art. 45, *caput*) –, o Presidente da Câmara dos Deputados foi escolhido pela Constituição Federal para exercer, em *primeiro* lugar, a Chefia do Executivo (*i.e.*, de outro Poder), nos casos em que nenhum dos seus naturais ocupantes – Presidente e Vice-Presidente da República, eleitos diretamente para esse fim – possam fazê-lo (CF/88, art. 80). Ademais, tal como ocorre com o Presidente do Senado Federal, ele é membro nato dos órgãos superiores de consulta da Presidência da República – os Conselhos da República e de Defesa Nacional –, aos quais se confiam a estabilidade das instituições democráticas e a avaliação das mais graves decisões a serem tomadas no País, como a declaração de guerra e a decretação do estado de sítio (CF/88, arts. 89, II, e 91, II).

23. Essa ordem de substituição do Presidente da República definida pelo constituinte nada tem de aleatória. Ao contrário, ela é fundada em uma razão clara e muito sensível: presidindo a Casa Legislativa que representa diretamente o povo, o Presidente da

¹⁴ RI/STF, art. 9º (na redação dada pela ER nº 49/2014): “Além do disposto no art. 8º, compete às Turmas: (...) j) nos crimes comuns, os Deputados e Senadores, ressalvada a competência do Plenário, bem como apreciar pedidos de arquivamento por atipicidade de conduta”.

¹⁵ RI/STF, art. 5º (na redação dada pela ER nº 49/2014): “Compete ao Plenário processar e julgar originariamente: I – nos crimes comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, o Presidente do Senado Federal, o Presidente da Câmara dos Deputados, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, bem como apreciar pedidos de arquivamento por atipicidade de conduta”.

Câmara é a autoridade cuja forma de seleção apresenta maior proximidade com a do Presidente da República. Não é por acaso, portanto, que, depois dos escolhidos por eleição direta para conduzir o Executivo, seja o Presidente da Câmara o indicado para exercer tais funções, e não o Presidente do Senado Federal – que também preside o Congresso Nacional.

24. O que tudo isso demonstra é que a Presidência da Câmara dos Deputados é órgão constitucional com contornos próprios, dotado de funções que são relevantes não só para o sistema democrático em si, mas para a própria operação da *separação de poderes* e o funcionamento do *sistema presidencialista*, tal como instituído pela Carta de 88. Como se sabe, uma das características elementares do presidencialismo é a maior rigidez da separação de poderes: quanto à sua investidura e permanência nas funções, os membros do Executivo e do Legislativo não dependem da vontade política do outro Poder representativo, sendo, ainda, vedado, como regra geral, que acumulem cargos nos dois¹⁶. Disso se extraem duas conclusões importantes.

25. A *primeira* delas é que, diante dessa separação, a opção da Carta por confiar a Chefia do Executivo, em primeiro lugar, ao Presidente de uma Casa Legislativa não pode ser considerada como algo banal ou irrelevante. Ao contrário, ela contribui para compor o *perfil constitucional do Presidente da Câmara dos Deputados*, que não é apenas um órgão interno da Casa, mas uma figura central entre as instituições republicanas, fundamental na condução dos trabalhos legislativos e na garantia de continuidade do Poder Executivo.

26. Ainda quanto a esse ponto, não se pode ignorar que, dentre as poucas passagens da Constituição Federal que tratam especificamente do Presidente da Câmara dos Deputados, figura o art. 80, que o coloca na posição de primeiro substituto do Presidente da República, em caso de duplo impedimento ou vacância dos que foram eleitos para o desempenho deste cargo. Isso confirma que o perfil constitucional da função de Presidente da Câmara dos Deputados inclui, necessariamente, a condição de substituto eventual e/ou interino do Presidente da República. Se há algum elemento acessório no regime jurídico do

¹⁶ Tanto assim que a Constituição precisou excepcionar expressamente a situação dos parlamentares que assumem Ministérios e, mesmo nesses casos, exigiu que se licenciassem da respectiva Casa Legislativa, com convocação do suplente, para que não exercessem, ao mesmo tempo, as duas funções (CF/88, art. 56, I e § 1º).

cargo, ele certamente não reside na capacidade de desempenhar função designada diretamente pela Constituição.

27. Em *segundo* lugar, sendo uma evidente exceção à lógica do sistema presidencialista, a opção constitucional de confiar a Chefia do Executivo ao Presidente da Câmara dos Deputados, ainda que provisoriamente, deve ser tratada com o cuidado que ela exige. Se não se admite nem sequer a permanência do membro de um Poder em outro, a permissão para que ele o *chefie* é algo que, longe de afrouxar, deve intensificar a atenção com o cumprimento dos requisitos constitucionais pertinentes. A hipótese, portanto, é de cautela máxima com a definição de quem, por exceção, é chamado a responder por Poder diverso daquele para o qual foi eleito.

28. De tudo isso, se extrai um relevante vetor interpretativo na matéria: a ordem constitucional de sucessão do Presidente não deve ser alterada por circunstâncias pessoais de quem quer que seja.

29. Justamente ao contrário, são os ocupantes das funções que devem estar aptos a desempenhar as suas atribuições constitucionais. Quando isso não ocorrer, a solução não pode ser a de “pular” a autoridade determinada pelo constituinte, mas garantir que o cargo seja ocupado por parlamentar habilitado a assumir, se necessário, a Presidência da República.

30. Portanto, a competência do Presidente da Câmara dos Deputados para exercer as funções de Presidente da República não é acidental ou aleatória, mas parte do regime constitucional do próprio cargo. O mesmo vale para a Presidência do Senado Federal. É uma das atribuições desses cargos estar à disposição para assumir a Chefia de Estado, caso essa necessidade se apresente. Discussão similar foi tangenciada pelo STF a propósito de norma estadual que limitava a possibilidade de substituição do Governador pelo Vice-Governador:

“Com efeito, impõe-se reconhecer que a função jurídico-institucional típica do Vice-Governador – além daquela de suceder ao Chefe do Executivo no caso de vaga – realiza-se no ato de substituí-lo, em caráter temporário, nas hipóteses de impedimento. Na realidade, essas funções típicas ou próprias do cargo de Vice-Governador correspondem às atribuições ordinárias para cujo exercício foi ele

instituído. Inibir-lhe esse exercício, ou limitar a sua prática, pela estipulação normativa de hipóteses definidas em rol exaustivo, cuja taxatividade releva-se incompatível com a amplitude do espectro de fatores que, nem sempre expostos à percepção do legislador constituinte, dão lugar a impedimento, equivaleria, em última análise, a criar, de modo ilegítimo, obstáculo ao pleno desempenho das atividades típicas ou peculiares ao ofício de Vice-Governador” (negrito acrescentado)¹⁷.

31. Naturalmente, como qualquer pessoa – inclusive o titular da Presidência da República –, os Presidente da Câmara e do Senado podem se encontrar momentaneamente impedidos de desempenhar algumas das suas funções, inclusive as de Chefe do Executivo interino (e.g., por estarem fora do País ou acometidos de alguma doença). Mas isso só pode ser aceito como algo pontual, transitório e excepcional. E, de todo modo, o impedimento afetará sempre os dois cargos: é porque não está no exercício da Presidência da Casa Legislativa que o seu titular tampouco poderá desempenhar as funções de Presidente da República. **O que certamente não faz nenhum sentido é admitir que alguém possa ocupar normalmente determinado cargo, sem que tenha como desempenhar função essencial desse mesmo cargo, definida diretamente pela Constituição.**

32. Por outro lado, o afastamento do Presidente da Câmara ou do Senado dos seus cargos, por força do recebimento de denúncia criminal, não equivale à imposição de uma sanção, mas tão somente ao reconhecimento de impedimento temporário para o exercício de cargo particularmente elevado e diferenciado. Nesse particular, vale recordar que o STF já assentou a improcedência de se tratar como sanção a própria inelegibilidade, de consequências muito mais graves e alcance muito mais amplo¹⁸. Entendeu a Corte que o que se dá no caso é a verificação de uma condição pessoal que inabilita temporariamente quem a ostenta para o exercício de determinada função eletiva. O mesmo raciocínio se aplica, com muito maior razão, ao afastamento eventual dos cargos de Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, que sequer implicam a perda dos mandatos eletivos.

¹⁷ STF, DJ 2 abr. 1993, ADI 819/RR, Rel. Min. Celso de Mello (trecho do voto do Relator).

¹⁸ O ponto, que foi reiterado por diversos votos no recente julgamento sobre a validade da Lei da Ficha Limpa (STF, DJ 29 jun. 2012, ADC 30/DF, Rel. Min. Luiz Fux), corresponde a uma orientação tradicional da Corte. V., e.g., STF, DJ 10 maio 196, MS 22.087/DF, Rel. Min. Carlos Velloso: “Inelegibilidade não constitui pena. Possibilidade, portanto, de aplicação da lei de inelegibilidade, Lei Compl. n. 64/90, a fatos ocorridos anteriormente a sua vigência”.

33. Nem se diga, a propósito do tema, que caberia às próprias Casas Legislativas a decisão sobre, em tal contexto, manter ou não o seu Presidente no respectivo cargo. A estatura constitucional da Câmara dos Deputados e do Senado e a elevada missão que lhes foi conferida pela Constituição Federal não estão – e nem podem estar – submetidas à conveniência política de maioriais parlamentares ocasionais. Em outras palavras, o corpo de Deputados ou de Senadores não pode dispor da dignidade constitucional da instituição que integram. No cenário descrito, a única solução que preserva o papel constitucional das Casas Legislativas envolvidas é o afastamento da sua Presidência do parlamentar impossibilitado de exercer todas as funções inerentes a esse cargo.

34. Ressalte-se, ainda, que a aplicação aos que estão na ordem de substituição do Presidente do respectivo estatuto constitucional é confirmada pela interpretação sistemática da própria Constituição. É que a Carta de 88 excepciona, tanto para o Presidente da Câmara como para o Presidente do Senado, a regra da igualdade entre brasileiros natos e naturalizados (CF/88, art. 12, § 2º): qualquer nacional pode ser eleito para a Câmara dos Deputados ou para o Senado Federal, mas seu Presidente só pode escolhido entre os brasileiros *natos* (CF/88, art. 12, § 3º, II), tal como se passa também com o Presidente e o Vice-Presidente da República (CF/88, art. 12, § 3º, I e III). Não há dúvida de que o fato de serem eles os substitutos do Presidente da República é determinante para que se submetam à mesma exigência imposta para quem exerce as funções de Chefe do Executivo Federal. Foi o que consignou Celso Ribeiro Bastos, ao destacar que o principal critério que pautou a seleção dos cargos acessíveis apenas aos brasileiros natos: “*resguardar a linha sucessória da Presidência da República*”, já que “*há uma coincidência quase perfeita com as autoridades que, sucessivamente, em caso de vacância ou impedimento do Presidente da República, são chamados a substitui-lo*”¹⁹.

35. E a presente discussão ganha contornos ainda mais delicados em cenários de provável vacância da Presidência ou da Vice-Presidência da República, já que, nestas hipóteses, as substituições e o consequente exercício da Chefia do Executivo tendem naturalmente a se tornar muito mais frequentes, especialmente para o Presidente da Câmara

¹⁹ Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2º volume.

dos Deputados. Desnecessário frisar que o quadro se torna ainda mais dramático na situação de vacância de ambos os cargos – de Presidente e de Vice-Presidente da República – em que caberá à Presidência da Câmara dos Deputados exercer a Chefia do Executivo de forma interina, até a eleição e posse de novo Presidente da República, conduzindo neste interregno uma delicada transição constitucional, provavelmente em contexto de crise.

36. Como se sabe, no conturbado contexto nacional, tais cenários não são nada implausíveis. Nos próximos dias, o Senado Federal vai decidir, por maioria simples, sobre o afastamento da Presidente da República, por força da admissão de denúncia por crime de responsabilidade. Além disso, existe também denúncia por crime de responsabilidade contra o Vice-Presidente da República tramitando na Câmara dos Deputados, e ainda estão em curso no TSE ações que podem eventualmente resultar na cassação da chapa eleitoral vitoriosa nas eleições presidenciais de 2014.

37. Tudo isso põe a questão discutida nesta ADPF no centro das preocupações constitucionais e políticas da Nação. Nessa situação, é imperioso e urgente o enfrentamento por esta Corte do tema. Cabe ao STF reconhecer, em síntese, que não é juridicamente admissível que, entre os substitutos do Chefe de Estado e de Governo, figure quem que não reúna os requisitos constitucionais básicos exigidos para o exercício de tal função.

II.2. UMA DISTINÇÃO: A AÇÃO PENAL DEVE TER SIDO INSTAURADA PELO STF

38. As teses acima desenvolvidas poderiam levar os mais apressados à conclusão de que o recebimento de qualquer ação penal produziria impedimento para o exercício de funções na linha de substituição da Presidência da República. Contudo, razões sistêmicas e prudenciais justificam um temperamento da tese, para que se considere que apenas as denúncias recebidas pelo próprio Supremo Tribunal Federal têm este condão.

39. É que, a despeito de os parlamentares federais e do Vice-Presidente da República se beneficiarem de foro por prerrogativa de função no STF (art. 102, alínea “b”, CF), é possível que sejam eleitos já na condição de réus, com denúncia admitida por

instâncias inferiores – eventualmente por juízes monocráticos. Contudo, tendo a Constituição estabelecido que é o STF o foro competente para julgar criminalmente tais autoridades – bem como o próprio Presidente da República em crimes comuns –, é razoável supor que decisão anterior, adotada por órgão jurisdicional diverso, não seja suficiente para a produção da restrição relevante de que ora se cuida.

40. Reforça a tese a constatação de que o STF realiza uma análise bastante criteriosa e minudente da presença de justa causa nas ações penais que recebe, que vai muito além do exame dos requisitos e formalidades da denúncia ou queixa. Esse exame mais aprofundado da admissibilidade da ação penal não costuma ser feito nas instâncias ordinárias, e ele se afigura indispensável para justificar a imposição de obstáculo ao exercício de funções políticas tão relevantes, como as que se situam na linha de substituição do Presidente da República.

41. De todo modo, a hipótese não se aplica ao caso do atual Presidente da Câmara dos Deputados, pois a ação penal que tramita contra S. Exa. foi recebida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, aliás em decisão unânime.

II.3. RESPOSTA A DUAS POSSÍVEIS OBJEÇÕES

42. Antes de concluir, há que se considerar duas possíveis objeções às teses ora sustentadas. A *primeira* delas é a seguinte: poder-se-ia cogitar da aplicação do art. 86, § 4º, da Carta em favor dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – *i.e.*, estando eles na linha de substituição do titular da Chefia do Executivo, seriam beneficiados pela suspensão do processo penal em curso. Não é necessário desenvolver o ponto, pois essa interpretação, já defendida perante esta Egrégia Corte por Eduardo Cosentino da Cunha, foi então rejeitada²⁰. O fundamento para a rejeição foi a pacífica orientação de que, sendo a imunidade penal relativa do Presidente da República uma restrição excepcional ao princípio republicano, ela alcança apenas o próprio titular do cargo e mais ninguém.

²⁰ STF, *Inf. STF 816*, Inq 3.983/DF, Rel. Min. Teori Zavascki. O voto do em. Relator pode ser consultado em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/inq3983.pdf>>.

43. Nem se diga que o dispositivo beneficiaria os Presidentes das Casas Legislativas quando assumissem interinamente a Chefia do Executivo: não há sucessão neste caso, mas mera substituição; eles não deixam de ser Presidentes das suas Casas Legislativas por causa disso – ao contrário, só assumem a Presidência da República *porque* estão à frente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. O ponto resta claro, *e.g.*, no preâmbulo das leis sancionadas nessa situação: “*O PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber (...)*”²¹.

44. Não há qualquer contradição entre tal entendimento e a tese sustentada na presente ADPF. E isso pela simples razão de que não se está pedindo a essa Corte que se valha de analogia para aplicar, aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o regime constitucional do Presidente da República. Não é disso que se trata. O que se fez ao longo da petição foi identificar um traço essencial do regime constitucional inerente aos referidos cargos – serem substitutos eventuais do Chefe do Executivo, o que pressupõe estarem habilitados para o exercício de tal função. Não há analogia em direção alguma – cuida-se apenas de levar verdadeiramente a sério as elevadíssimas funções atribuídas pela Constituição aos Presidentes das duas casas do Congresso Nacional.

45. Não faz sentido, portanto, que se cogite de estender o regime do Presidente da República a parlamentar para fazer sumir, artificialmente, impedimento objetivo que se haja implementado. O art. 86, § 4º, é uma garantia cuja excepcionalidade sempre é destacada por esta Egrégia Corte, e que está vinculada ao *titular do mandato*, não se estendendo sequer ao Vice-Presidente da República – a não ser quando este assume, em caráter permanente, a própria Chefia do Executivo. O próprio dispositivo atrela a imunidade à “*vigência de seu mandato*”, marcando a diferença.

46. Já a restrição discutida nesta ADPF, ligada à impossibilidade de responder a ações penais – tal como, *e.g.*, a capacidade civil ou o gozo dos direitos políticos – é uma condição para o *exercício das funções* da Presidência da República e, portanto, se comunica a quem quer que possa ser chamado a desempenhá-las.

²¹ O exemplo foi extraído da Lei nº 9.125/1995.

47. O que tudo isso demonstra é que o art. 86, § 4º, adere à pessoa eleita para exercer (como titular ou sucessor) o mandato de Presidente da República, enquanto este estiver em curso. Seus substitutos eventuais não exercem esse mandato, mas apenas ocupam cargos cujas atribuições incluem a necessidade eventual de exercer a Presidência da República. Por isso, não fazem jus a todas as garantias inerentes à Presidência da República, mas devem, ainda assim, reunir as condições necessárias ao exercício das funções de Chefe do Executivo. Ou seja: ainda que não sejam beneficiados pelo art. 86, § 4º, da Constituição, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para se manterem nos cargos que ocupam, devem estar aptos a atuar a qualquer momento como Presidentes da República, o que impõe o atendimento ao requisito de que não sejam réus em ação penal instaurada pelo STF.

48. Em *segundo* lugar, tampouco faria sentido estender aos Presidentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal o prazo de 180 (cento e oitenta) dias de afastamento previsto no art. 86, § 2º, da Constituição. Como referido, não se cuida aqui de analogia, em direção alguma. Não se trata de estender o regime constitucional da Chefia de Estado a estas autoridades, mas de reconhecer que um dos encargos inerentes às funções de presidente de cada uma das casas do Congresso é estar sempre habilitado para atuar como Chefe do Executivo.

49. Ademais, ainda que o raciocínio geral fosse analógico, inexistiria razão para estender o limite temporal de 180 (cento e oitenta) dias. É que esse prazo existe para que a demora no curso de um processo contra o Presidente da República não deixe indefinidamente fora do cargo aquele que os cidadãos elegeram para ocupá-lo, evitando que o tempo transforme o afastamento em destituição informal. Essa teleologia é totalmente impertinente na situação dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que não foram eleitos para a Chefia do Poder Executivo e, por definição, só podem exercer as atribuições a ela inerentes em caráter temporário. Não há nada que o prazo sirva para preservar – nem a vontade popular expressa nas urnas, nem a maior rigidez da separação de Poderes que caracteriza o presidencialismo.

50. Dessa forma, não há dúvida: não é possível que ocupe um cargo que é constitucionalmente vocacionado à substituição do Presidente da República alguém que é réu

em ação penal instaurada pelo STF, porque esse estado é incompatível com o exercício das funções de Chefe de Estado e de Governo. Consequentemente, enquanto pende o processo, o envolvido está impedido de exercer a Presidência da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, devendo, por isso, ser afastado destes cargos.

51. Por fim, vale observar que a presente ADPF não pede a essa Egrégia Corte que adote qualquer tipo de medida draconiana em relação a agentes políticos. Pelo contrário, a experiência mundial em países civilizados e democráticos revela que o mais comum é que pessoas criminalmente processadas se afastem, até mesmo espontaneamente, de funções elevadas na vida pública. A lógica é simples e intuitiva: primeiro deve vir a blindagem institucional, instituída em favor do bem comum, e só depois os interesses dos ocupantes circunstâncias de funções públicas. É o mínimo que se espera de uma República que se leve a sério.

II.4. UMA TESE SUBSIDIÁRIA: O AFASTAMENTO APENAS DO SUBSTITUTO IMEDIATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

52. Até aqui, a Requerente desenvolveu a tese de que o exercício de qualquer dos cargos na linha da substituição do Presidente da República (art. 80, CF/88) é incompatível com a condição de réu em ação penal instaurada pelo Supremo Tribunal Federal. Há, porém, uma tese mais modesta do que essa, que se suscita aqui por eventualidade. No mínimo, o *substituto imediato do Presidente da República* não pode ostentar a referida condição. Afinal, ele tende a ser convocado com grande frequência ao desempenho das funções de Chefe de Estado e de Governo, em que não se tolera essa sombra de suspeição. Nessa hipótese, o exercício, ainda que temporário, das funções presidenciais não é uma possibilidade remota, mas algo bastante rotineiro na vida do Estado, haja vista, por exemplo, a necessidade do titular do Poder Executivo de se ausentar do país em viagens oficiais.

53. Caso esta Corte acolha a tese subsidiária, mas não a principal, não seria o caso de se determinar, desde já, o afastamento do atual Presidente da Câmara dos Deputados, já que, atualmente, o substituto imediato (e também sucessor) da Presidente da

República é o seu Vice-Presidente, Michel Temer. Contudo, se eventualmente a Chefe do Poder Executivo for suspensa de suas funções – como pode ocorrer nos próximos dias, no âmbito do processo de *impeachment* que tramita no Senado Federal –, aí sim, impor-se-ia o afastamento do Sr. EDUARDO COSENTINO DA CUNHA da Presidência da Câmara dos Deputados.

III. DOS PEDIDOS

III.1. DO PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

54. Estão presentes, no caso, todos os requisitos necessários à concessão da medida liminar (Lei nº 9.882/1999, art. 5º). A gravidade da afronta aos preceitos fundamentais fala por si mesma: a Casa Legislativa de representação popular está sendo conduzida por um cidadão que não reúne as condições constitucionais necessárias para fazê-lo. Ademais, existe o grave risco de que o mesmo fenômeno possa vir a ocorrer em relação à Presidência do Senado Federal. Não há como exagerar a importância de se resolver o estado de inconstitucionalidade o quanto antes. Não fosse suficiente, com processos de *impeachment* em tramitação, o risco real de que pessoas inabilitadas ao exercício da Chefia de Estado e de Governo sejam chamadas a desempenhar essas atribuições interinamente apenas ressalta a urgência e a relevância da medida liminar.

55. Dessa forma, a Requerente pede:

- (a) que esse Egrégio STF determine, em caráter liminar, **o afastamento provisório do Exmo. Sr. EDUARDO COSENTINO DA CUNHA do cargo de Presidente da Câmara dos Deputados, até que sobrevenha decisão definitiva sobre a presente ADPF**; e
- (b) que, até o julgamento definitivo desta ADPF, **seja reconhecida, em caráter provisório, a impossibilidade de que pessoas que respondem ou venham a responder a ação penal instaurada pelo STF assumam ou ocupem cargos em cujas atribuições constitucionais figure a**

substituição do(a) Presidente da República.

56. Caso a Corte não entenda caracterizados os requisitos para a concessão da liminar nestes termos, mas considere que eles estão presentes em relação à tese subsidiária desta ADPF, apresentada no item II.4 *supra*, postula a Argente, **subsidiariamente**:

- (c) que, até o julgamento definitivo desta ADPF, **seja reconhecida, em caráter provisório, a impossibilidade de que pessoas que respondem ou venham a responder a ação penal instaurada pelo STF assumam ou ocupem cargos que envolvam, nas suas concretas circunstâncias, a função de substituto imediato do(a) Presidente da República.**

III.2. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS DEFINITIVOS

57. Por todo o exposto, a Requerente pede e espera que esse Egrégio STF:

(a) Fixe o modo de interpretação e aplicação dos preceitos fundamentais indicados (Lei nº 9.882/1999, art. 10), para declarar que **a pendência de ação penal já recebida pelo STF é incompatível com o exercício dos cargos em cujas atribuições constitucionais figure a substituição do(a) Presidente da República;**

(b) Em face dessa orientação, **determine o afastamento definitivo das funções de Presidente da Câmara dos Deputados do Sr. EDUARDO COSENTINO DA CUNHA.**

58. Ou, caso assim não se entenda, postula-se ao menos, como **pedido subsidiário**, que este Colendo Tribunal:

(c) Fixe o modo de interpretação e aplicação dos preceitos fundamentais indicados (Lei nº 9.882/1999, art. 10), para declarar que **a pendência de uma ação penal já recebida pelo STF é incompatível com a assunção ou**

ocupação de cargo que envolva, nas suas concretas circunstâncias, a função de substituto imediato do(a) Presidente da República

59. A Argente requer, ainda, a notificação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para prestação de informações, bem como a remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República e à Advocacia-Geral da União para manifestação, nos termos da Lei nº 9.882/1999.

Nesses termos, pede deferimento.

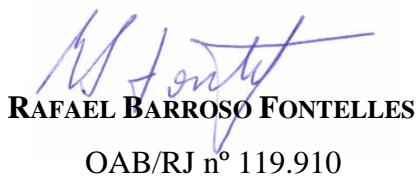
Rio de Janeiro e Brasília, 3 de maio de 2016.



DANIEL SARMENTO
OAB/RJ nº 73.032



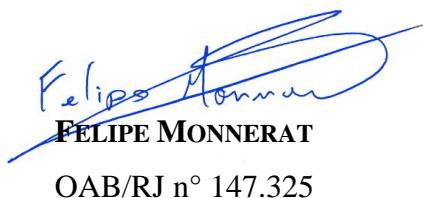
EDUARDO MENDONÇA
OAB/RJ nº 130.532



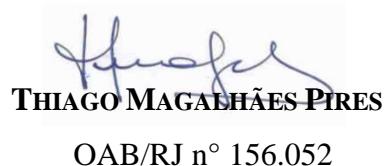
RAFAEL BARROSO FONTELLES
OAB/RJ nº 119.910



CAMILLA GOMES
OAB/RJ nº 179.620



FELIPE MONNERAT
OAB/RJ nº 147.325



THIAGO MAGALHÃES PIRES
OAB/RJ nº 156.052