

15/09/2011

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.672 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
AGTE.(S) : ALBERTO DE OLIVEIRA PIOVESAN
ADV.(A/S) : ALBERTO DE OLIVEIRA PIOVESAN
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
LIT.PAS.(A/S) : MINISTRO GILMAR FERREIRA MENDES

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. *IMPEACHMENT*. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA. MESA DO SENADO FEDERAL. COMPETÊNCIA.

I – Na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte, a competência do Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, de denúncia no processo de *impeachment* não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa.

II – Previsão que guarda consonância com as disposições previstas tanto nos Regimentos Internos de ambas as Casas Legislativas, quanto na Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

III – O direito a ser amparado pela via mandamental diz respeito à observância do regular processamento legal da denúncia.

IV – Questões referentes à sua conveniência ou ao seu mérito não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias.

V – Agravo regimental desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamentos e

MS 30.672 AGR / DF

das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negar provimento ao recurso de agravo. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Joaquim Barbosa.

Brasília, 15 de setembro de 2011.

RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR

17/08/2011

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.672 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
AGTE.(S) : **ALBERTO DE OLIVEIRA PIOVESAN**
ADV.(A/S) : **ALBERTO DE OLIVEIRA PIOVESAN**
AGDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**
LIT.PAS.(A/S) : **MINISTRO GILMAR FERREIRA MENDES**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR): Trata-se de agravo regimental contra decisão em que neguei seguimento a este *mandamus*, impetrado por Alberto de Oliveira Piovesan, contra ato do Presidente do Senado Federal.

O impetrante sustentou, em suma, que, embora tenha apresentado petição devidamente instruída, dirigida à autoridade apontada como coatora, na qual requereu instauração de processo de *impeachment* do Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, a autoridade impetrada, ao invés de conferir ao referido pleito curso conforme a Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o seu respectivo processo de julgamento,

“(...) ordenou fosse encaminhado à Assessoria Jurídica do Senado Federal, a qual, por sua vez, opinou pelo arquivamento do pedido, adentrando o mérito, usurpando as atribuições dos Senhores Senadores, que teriam de ser eleitos pela Casa para Compôr Comissão Especial com atribuição de opinar sobre a denúncia”.

Alegou, mais, que a assessoria jurídica da Câmara Alta somente poderia proceder à análise dos aspectos extrínsecos do requerimento apresentado, jamais seu mérito, uma vez que *“cabe, e exclusivamente, ao Senado Federal deliberar, em analisando o mérito, pelo arquivamento ou não da*

MS 30.672 AGR / DF

denúncia", nos termos do art. 48 da Lei 1.079/1950.

Nessa linha, afirmou que o arquivamento da referida petição pela autoridade coatora em desacordo com o rito previsto na Lei dos Crimes de Responsabilidade e no Regimento Interno do Senado Federal violou "*direito líquido e certo do cidadão brasileiro de ver pronunciamento dos Senhores Senadores da República sobre questão que, pela lei, só a eles cabe deliberar*".

Aduziu, ainda, "*que não lhe foi dada ciência, e nem conseguiu obter cópia do ato impugnado*", razão pela qual pleiteou sua exibição.

Requeru, assim, a concessão da segurança para o fim de se decretar nula a decisão de arquivamento da petição apresentada ao Senado Federal, "*determinando seja à referida petição dado curso nos termos dos artigos 44 e seguintes da Lei Federal nº 1079/1950 e Regimento Interno do Senado da República Federativa do Brasil*".

Neguei seguimento à pretensão, com supedâneo em orientação jurisprudencial desta Corte que, em casos análogos, assentou que a competência do Presidente da Câmara dos Deputados para recebimento, ou não, de denúncia no processo de *impeachment*, não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhe, inclusive, a faculdade de rejeitá-la imediatamente acaso entenda ser patentemente inepta ou despida de justa causa.

Dessa forma, com base em precedentes proferidos pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, verifiquei que o arquivamento da denúncia pela Mesa do Senado Federal, mediante aprovação de despacho proferido por seu Presidente, foi efetuado por autoridade competente para tanto, em consonância com as disposições previstas tanto no Regimento Interno do Senado Federal, quanto nas Lei dos Crimes de Responsabilidade.

Irresignado, o impetrante interpõe este agravo regimental, em que

MS 30.672 AGR / DF

reafirma os fundamentos expostos inicialmente e sustenta, ainda, que a decisão objurgada teve por base

“dois julgados já relativamente antigos, um deles em apertado escoro e em composição desse Pretório Excelso totalmente diversa da atual, os quais, todavia, guardam sutil diferença com o onde (sic) proferida a r. Decisão agravada”.

Alega, mais, que, muito embora os atos impugnados neste e naqueles *writs* guardem semelhanças, *“os respectivos processos políticos onde proferidas as decisões questionadas envolvem personalidades de duas diferentes esferas de poder, com âmagos diversos”*, o que não ensejaria, no dizer do agravante, *“o menor risco de crise institucional acaso deferida a segurança”*.

Discorre, ainda, sobre as diferentes acepções do termo *“receber”*, previsto no art. 44 da Lei dos Crimes de Responsabilidade, o qual, afirma, comporta significados vulgar e jurídico, este último não aplicável ao caso em comento.

É o relatório.

17/08/2011

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.672 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR):
Reexaminados os autos, entendo que a decisão agravada deve ser mantida por seus próprios fundamentos, os quais transcrevo, *in verbis*:

“(...)

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a justificativa do comando inserto no § 1º do art. 6º da Lei 12.016/2009, Lei do Mandado de Segurança, como se depreende da simples leitura do dispositivo, é a recusa no fornecimento de documento que esteja em poder da autoridade impetrada ou de outrem, em repartição ou estabelecimento público, indispensável à prova do alegado. Como se percebe, cuida o dispositivo de documentos eventualmente retidos.

Assim, a meu ver, não há falar, in casu, em determinação de exibição ou encaminhamento de cópia do ato impugnado, consistente na decisão de arquivamento da petição de impeachment, já referida, uma vez que seu conteúdo é publicado no Diário do Senado Federal, disponível, inclusive, mediante acesso ao sítio eletrônico dessa Casa Legislativa.

Dessa forma, após consulta ao referido sítio, verifiquei constar na publicação do Diário do Senado Federal do dia 8/6/2011, à fl. 22436, a aprovação, pela Mesa daquela Casa, do despacho de seu Presidente, no qual arquivou, no uso de suas atribuições, à fl. 22446, por inépcia e improcedência, a petição inicial de instauração de processo de impeachment contra o Min. Gilmar Mendes, deste Supremo Tribunal Federal.

Consta da publicação, ainda, a Informação 051/2001, elaborada pela Advocacia do Senado Federal, às fls. 22447-22450.

Ademais, não prospera a alegação do impetrante de que a assessoria jurídica do Senado Federal somente poderia proceder à análise dos aspectos extrínsecos do requerimento apresentado, por

MS 30.672 AGR / DF

competir exclusivamente àquela Casa a deliberação sobre o arquivamento ou não da denúncia.

Isso porque, em primeiro lugar, a assessoria jurídica emite um mero parecer técnico, sem qualquer caráter vinculante, sobre os termos da inicial da denúncia por crimes de responsabilidade, visando fornecer uma opinião jurídica sobre a questão a ela submetida.

Outra não é a conclusão da própria Advocacia-Geral do Senado, que na ementa da já mencionada informação assim consignou:

'(...)

Ausência de justa causa para recebimento da presente denúncia. Sugestão de arquivamento pela Mesa do Senado federal. Competência exclusiva da Mesa do Senado Federal para deliberar e decidir sobre o recebimento da denúncia (art. 44 da Lei n.º 1079/1950). (...)' (grifei).

Feitas essas breves considerações, tenho que esta impetração não merece seguimento.

O Plenário desta Corte, por ocasião do julgamento do Mandados de Segurança 23.885/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, reafirmou o entendimento no sentido de que a competência do Presidente da Câmara dos Deputados para recebimento, ou não, de denúncia no processo de impeachment, não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhe, inclusive, a faculdade de rejeitá-la imediatamente acaso entenda ser patentemente inepta ou despida de justa causa.

Transcrevo, por oportuno, a ementa do referido julgado:

*'CONSTITUCIONAL. IMPEACHMENT:
PRESIDENTE DA REPÚBLICA: DENÚNCIA: CÂMARA
DOS DEPUTADOS. PRESIDENTE DA CÂMARA:
COMPETÊNCIA.*

I. - Impeachment do Presidente da República: apresentação da denúncia à Câmara dos Deputados: competência do Presidente desta para o exame liminar da idoneidade da denúncia popular, 'que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciantes e denunciados, mas se pode estender(...) à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa,

MS 30.672 AGR / DF

sujeitando-se ao controle do Plenário da Casa, mediante recurso (...). MS 20.941-DF, Sepúlveda Pertence, 'DJ' de 31.08.92.

II. - M.S. Indeferido' (grifei).

Naquela assentada, o relator, Min. Carlos Velloso, destacou do parecer proferido pelo Procurador-Geral da República diversos trechos, dos quais destaco o seguinte:

*'9. Dessa forma, tem-se que a denúncia apenas será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita se recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados. **Pela simples leitura das normas supramencionadas nota-se que não cabe ao Presidente da Casa submeter, de imediato, a denúncia ao Plenário, como quer fazer entender o impetrante. Irrefutável, portanto, que o processo por crime de responsabilidade contempla um juízo preambular acerca da admissibilidade da denúncia. Faz-se necessário reconhecer ao Presidente da Câmara dos Deputados o poder de rejeitar a denúncia quando, de logo, se evidencie, por exemplo, ser a acusação abusiva, leviana, inepta, formal ou substancialmente. Afinal, cuida-se de abrir um processo de imensa gravidade, um processo cuja simples abertura, por si só, significa uma crise.***

10. Ademais, no tocante à questão de determinar quem é a autoridade competente para o recebimento da denúncia, se o Presidente da Câmara, o Plenário ou a Comissão própria para deliberar sobre isso, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou, quando do julgamento do MS nº 20.941/DF, tendo como Relator o Ministro ALDIR PASSARINHO, e Relator para acórdão o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, decisão publicada no DJ de 31 de agosto de 1992, sendo válido transcrever parte de sua ementa, vejamos: 'Competência do Presidente da Câmara dos Deputados, no processo do 'impeachment', para o exame liminar da idoneidade da denúncia popular, que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciante e denunciado, mas se pode estender, segundo os votos vencedores, à rejeição

MS 30.672 AGR / DF

imediate da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa, sujeitando-se ao controle do plenário da Casa, mediante recurso, não interposto no caso.'

(...)

'12. O eminente Ministro PAULO BROSSARD, seguindo a mesma linha de raciocínio, entendeu que 'À semelhança do Juiz que pode rejeitar uma denúncia, ou uma inicial, o Presidente da Câmara também pode. O Presidente da Câmara não é um autômato. O Presidente da Câmara tem uma autoridade que é inerente à sua própria investidura, tem o dever de cumprir a Constituição, as leis em geral, e o Regimento, em particular que é lei específica. Se bem ou mal entendeu ele de determinar o arquivamento... (...) A questão, para mim, está em saber se a autoridade que indeferiu, ou determinou o arquivamento da petição, tinha poder para fazê-lo. Minha resposta é afirmativa. (...) Ele exerce singular magistratura. Entendo que o Tribunal não poderia desarquivar o processo. No caso vertente, digo mais, não vejo direito líquido e certo a ser protegido'.

13. Com efeito, resta claro que o impetrante não possui o direito líquido e certo de ter determinado o prosseguimento da denúncia ora proposta perante a Câmara dos Deputados, uma vez que a decisão proferida pelo seu Presidente encontra-se legalmente amparada. (...)' (grifos meus).

Ressalto, ainda, de forma a dirimir qualquer controvérsia, que os dispositivos da Lei 1.079/1950 que tratam do processo de recebimento da denúncia por crime de responsabilidade pela Câmara dos Deputados, são reproduzidos, em essência, na parte em que dispõe sobre o mesmo procedimento perante o Senado Federal, senão vejamos:

(...)

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

MS 30.672 AGR / DF

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.

par. 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.

par. 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. 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’.

O Regimento Interno do Senado Federal, por sua vez, no tocante ao processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, remete-o, no que couber, às disposições da Lei 1.079/1950. Senão vejamos:

’Art. 377. Compete privativamente ao Senado Federal (Const., art. 52, I e II);

MS 30.672 AGR / DF

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;

II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade.

Parágrafo único. Nos casos previstos neste artigo, o Senado funcionará sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, parágrafo único). (NR)

Art. 378. Em qualquer hipótese, a sentença condenatória só poderá ser proferida pelo voto de dois terços dos membros do Senado, e a condenação limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis (Const., art. 52, parágrafo único).

Art. 379. Em todos os trâmites do processo e julgamento serão observadas as normas prescritas na lei reguladora da espécie.

Art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão as seguintes normas:

I – recebida pela Mesa do Senado a autorização da Câmara para instauração do processo, nos casos previstos no art. 377, I, ou a denúncia do crime, nos demais casos, será o documento lido no Período do Expediente da sessão seguinte;

II – na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo;

III – a comissão encerrará seu trabalho com o fornecimento do libelo acusatório, que será anexado ao processo e entregue ao Presidente do Senado Federal, para remessa, em original, ao

MS 30.672 AGR / DF

Presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para o julgamento;

IV – o Primeiro Secretário enviará ao acusado cópia autenticada de todas as peças do processo, inclusive do libelo, intimando-o do dia e hora em que deverá comparecer ao Senado para o julgamento;

V – estando o acusado ausente do Distrito Federal, a sua intimação será solicitada pelo Presidente do Senado ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que ele se encontre;

VI – servirá de escrivão um funcionário da Secretaria do Senado designado pelo Presidente do Senado. (NR)

Art. 381. Instaurado o processo, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções (Const., art. 86, § 1o, II).

Parágrafo único. Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente da República, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (Const., art. 86, § 2º).

Art. 382. No processo e julgamento a que se referem os arts. 377 a 381 aplicar-se-á, no que couber, o disposto na Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950'.

Observo, assim, que a sutil distinção reside apenas no fato de que o juízo prévio acerca do recebimento da denúncia na Câmara dos Deputados se dá por ato de seu Presidente e no Senado Federal por sua Mesa. Diferença essa que, a meu juízo, não possui o condão de subverter o entendimento assentado por este Tribunal nos julgamentos dos Mandados de Segurança 23.885/DF e 20.941/DF.

Verifico, dessa forma, que o arquivamento da denúncia pela Mesa do Senado Federal, mediante aprovação de despacho proferido por seu Presidente, na linha do entendimento desta Casa, foi efetuado por autoridade competente para tanto, em consonância com as disposições previstas tanto no Regimento Interno do Senado Federal, quanto nas Lei dos Crimes de Responsabilidade.

O direito a ser amparado nesta via mandamental, in casu, refere-se à observância do regular processamento legal da denúncia por crime de responsabilidade apresentada à Câmara dos Deputados

MS 30.672 AGR / DF

ou ao Senado Federal.

Já no que se refere ao exame da conveniência de seu prosseguimento, o juízo é eminentemente de caráter político, não cabendo ao Judiciário substituir-se ao Legislativo na análise que envolva o mérito dessas denúncias.

Valho-me mais uma vez, por oportuno, de trecho do voto proferido Min. Carlos Velloso no MS 23.885/DF:

'(...) também já restou decidido por essa Colenda Corte que o mérito dessa decisão de recebimento ou não da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados não pode ser submetido ao controle do Poder Judiciário, na medida em que tal decisão possui natureza predominantemente política.

(...)

Nota-se, pois, que o 'impeachment' é um processo estranho ao Poder Judiciário, que começa e termina no âmbito parlamentar, por expressa disposição constitucional'.

O impetrante, ao sustentar a violação de seu direito líquido e certo de, 'como cidadão brasileiro, ver pronunciamento dos Senhores Senadores da República sobre questão que, pela lei, só a eles cabe deliberar', confundiu a fase de recebimento da denúncia, a qual compete, nos termos da primeira parte do art. 44 da Lei 1.079/1950 e do art. 380, I, do RISE, à Mesa do Senado, com a fase subsequente a essa, qual seja a da deliberação acerca de seu mérito, prevista nos dispositivos seguintes aos mencionados.

Assim, a meu juízo, ausente a indispensável demonstração da certeza e liquidez do direito pleiteado nesta via mandamental, incognoscível o writ".

Verifico, outrossim, que melhor sorte não assiste à alegação feita pelo agravante de que haveria diferenças, ainda que sutis, entre o caso concreto e os julgados citados, quanto às autoridades envolvidas nos pedidos de *impeachment*, ao argumento de que

"(...) aqueles envolviam ocupantes de cargos eletivos, e por nomeação, mas transitórios todos; no presente envolve autoridade ocupante de cargo por nomeação e vitalício, com dever de obediência a

MS 30.672 AGR / DF

regulamentos próprios, e com obrigações, direitos e deveres diversos e ampliados em vários pontos, dos daqueles outros”.

Isso porque, conforme também assentado na decisão agravada, nas circunstâncias descritas nos autos, o direito que se busca resguardar no *writ* refere-se à observância do regular processamento legal das denúncias por crime de responsabilidade apresentadas à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal.

Questões referentes à conveniência ou ao mérito dessas denúncias, na esteira dos pronunciamentos deste Tribunal, não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias.

Isso posto, nego provimento ao agravo.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.672

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

AGTE.(S) : ALBERTO DE OLIVEIRA PIOVESAN

ADV.(A/S) : ALBERTO DE OLIVEIRA PIOVESAN

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL

LIT.PAS.(A/S) : MINISTRO GILMAR FERREIRA MENDES

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), que negava provimento ao recurso de agravo, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 17.08.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário

15/09/2011**PLENÁRIO****AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.672 DISTRITO FEDERAL****VOTO - VISTA**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O impetrante narrou haver apresentado, em 12 de maio de 2011, perante o Presidente do Senado Federal, com base no artigo 41 da Lei nº 1.079/50, pedido de *impeachment* do Ministro Gilmar Mendes. Asseverou ter protocolado petição com todas as formalidades versadas na lei mencionada. Segundo afirmou, o impetrado, em vez de dar curso ao processo, determinou a manifestação preliminar da Assessoria Jurídica, a qual opinou pelo arquivamento, consideradas razões de mérito, usurpando, consoante entende, atribuição dos Senadores.

Sustentou que o pronunciamento da Assessoria deveria limitar-se aos aspectos extrínsecos do pleito, pois a matéria de mérito submete-se à deliberação do Senado Federal, a teor do artigo 48 da Lei nº 1.079/50. Aludiu à previsão dos artigos 379 e 380 do Regimento Interno daquela Casa Legislativa, apontando-os violados. Informou que o pedido decorreu de diversas notícias veiculadas na mídia, as quais indicam ter o Ministro recebido benesses de certo advogado. Alegou ser o Senado o foro adequado para investigar tais denúncias, a fim de afastar qualquer dúvida sobre a isenção dos Ministros do Supremo.

Buscando fosse solicitada ao impetrado a juntada da decisão de arquivamento, requereu a decretação de nulidade do ato, determinando-se o prosseguimento da petição, nos termos do artigo 44 da Lei nº 1.079/50.

O Ministro Ricardo Lewandowski, relator do processo, à luz do artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo, negou seguimento à impetração. Inicialmente, consignou o descabimento do pedido de juntada do pronunciamento impugnado, ante o disposto no § 1º do artigo 6º da Lei nº 12.016/09. Não se encontraria presente a prova da recusa da autoridade coatora em fornecer o documento. Apontou ter verificado, no Diário do Senado Federal, a publicação da decisão por meio da qual o

MS 30.672 AGR / DF

Presidente determinou o arquivamento, por inépcia e improcedência, da petição inicial concernente ao processo de *impeachment*, do ato de aprovação da Mesa e da Informação nº 51/2001, elaborada pela Advocacia do Senado Federal.

Disse da insubsistência da alegação de não poder a Assessoria emitir parecer sobre questões de mérito, porquanto a peça tem natureza meramente opinativa, incumbindo exclusivamente à Casa Legislativa deliberar sobre o tema arguido. Relembrou que o Supremo, no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.885/DF, da relatoria do Ministro Carlos Velloso, reafirmou a óptica no sentido de que a atribuição da Presidência da Câmara dos Deputados para recebimento, ou não, da denúncia no processo de *impeachment* não se restringe a uma admissão meramente burocrática, mas se estende também à análise referente à inépcia ou à justa causa do pedido formulado.

Ressaltou que os dispositivos da Lei nº 1.079/50 a respeito do processo de recebimento da denúncia, por crime de responsabilidade, pela Câmara dos Deputados são reproduzidos, em essência, na parte em que dispõe sobre o mesmo procedimento perante o Senado. Já o Regimento Interno deste último remeteria à disciplina da mencionada Lei, conforme o artigo 379. Anotou estar a distinção apenas no fato de o crivo acerca do recebimento, na Câmara, caber ao Presidente e, no Senado, à Mesa, o que não seria suficiente para afastar o entendimento do Tribunal nos julgamentos dos Mandados de Segurança nº 23.885/DF e 20.941/DF.

No tocante ao juízo de conveniência do prosseguimento, asseverou ser de caráter político, não podendo o Judiciário substituir-se ao Legislativo. Consignou que o impetrante confundiu a fase de recebimento da denúncia, a qual compete, nos termos do artigo 44 da Lei nº 1.079/50 e do artigo 380, inciso I, do Regimento, à Mesa do Senado, com a de apreciação do mérito.

No agravo interposto contra esse pronunciamento, o impetrante aponta a antiguidade da jurisprudência evocada, argumentando ainda que a decisão foi tomada com escore apertado. Faz referência aos votos

MS 30.672 AGR / DF

vencidos de quatro Ministros. Salienta haver diferença entre este caso e os dos precedentes citados, porquanto o investigado é Ministro do Supremo, ocupante de cargo vitalício, com obrigações próprias, e, nos outros, os envolvidos eram o Presidente da República, Ministros de Estado e o Consultor-Geral da República. Afirma descaber o julgamento de mérito pelo Presidente ou pela Mesa da Casa Legislativa, porque, segundo o artigo 52, inciso II, da Constituição Federal e o artigo 48 da Lei nº 1.079/50, trata-se de atribuição do Plenário.

Assevera que o exame sumário obstou a apuração dos fatos, impedindo a revelação da verdade. Quanto ao artigo 44 da Lei nº 1.079/50, sustenta que a expressão “recebimento” não está empregada no sentido jurídico, mas apenas físico de alguma coisa. Consoante entende, nos órgãos colegiados, a decisão é coletiva, nunca singular.

Na sessão de 17 de agosto de 2011, o Ministro Ricardo Lewandowski votou pela manutenção do ato monocrático pelos próprios fundamentos nele lançados. Em seguida, e considerada a dinâmica atinente à apreciação de agravos regimentais – vejam notas taquigráficas –, antecipei o pedido de vista para analisar a matéria.

Consoante o § 1º do artigo 6º da Lei nº 12.016/09, se o documento necessário à prova do alegado estiver em repartição ou estabelecimento público ou em poder de terceiro ou de autoridade que se recuse a fornecê-lo por certidão, deverá o magistrado determinar, preliminarmente, a apresentação da peça em original ou em cópia autenticada. É benefício processual favorável ao impetrante, fundamentado na cláusula geral de acesso à Justiça.

Em obra sobre o tema, atualizada pelo Ministro Gilmar Mendes, Hely Lopes Meirelles afirma que o conhecimento posterior das premissas do ato impugnado enseja ao impetrante a oportunidade de alterar o pedido formalizado (*Mandado de segurança e ações constitucionais*, 2010, p. 139), o que bem denota o espírito presente na legislação processual. Portanto, a ausência de cópia do ato coator não é obstáculo à sequência do mandado de segurança, ante a possibilidade de juntada posterior pela autoridade impetrada. Entender de forma diversa seria olvidar o alcance

MS 30.672 AGR / DF

da lei e do inciso XXXV do artigo 5º da Diploma Maior. Há precedente do Supremo – Recurso em Mandado de Segurança nº 22.792/DF, relator Ministro Maurício Corrêa.

O Ministro Ricardo Lewandowski fez referência à publicação da decisão impugnada e do parecer elaborado pela Assessoria Jurídica do órgão em 8 de junho de 2011, no Diário eletrônico do Senado, dois dias antes da impetração deste mandado de segurança, ocorrida em 10 de junho de 2011. No mais, mostrando-se suficientes os elementos contidos no processo para a análise de viabilidade, passo ao exame do mérito do agravo.

O agravante busca afirmar a competência exclusiva do Plenário do Senado Federal para o julgamento das denúncias relativas a crimes de responsabilidade praticados por Ministros do Supremo, fazendo-o, com alegado fundamento no artigo 52, inciso II, da Constituição Federal, mediante interpretação do artigo 44 da Lei nº 1.079/50. Sustenta a insubsistência do que consignado, no parecer da Assessoria Jurídica do Senado, quanto à ausência de justa causa e de inépcia da peça reveladora da denúncia. Assim dispõem as normas mencionadas:

Constituição Federal de 1988

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Lei nº 1.079/50

Art. 44. Recebida a denúncia pela Mesa do Senado, será

MS 30.672 AGR / DF

lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial, eleita para opinar sobre a mesma.

A discussão reaviva o debate travado pelo Supremo no julgamento dos Mandados de Segurança nº 23.885/DF – da relatoria do Ministro Carlos Velloso – e nº 20.941/DF – relatado pelo Ministro Aldir Passarinho, designado para redigir o acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence. Discutiu-se a possibilidade, ou não, de realização de juízo de admissibilidade concernente a denúncias de prática de crime de responsabilidade encaminhadas ao órgão político, obstando-se a submissão ao colegiado.

Nos precedentes, estava em jogo o recebimento de denúncias formalizadas contra o Presidente da República e Ministros de Estado, cuja competência para autorizar a instauração de processo é da Câmara dos Deputados, consoante disposto no artigo 51, inciso II, da Carta de 1988. O Tribunal assentou que o ato de recebimento da denúncia não é puramente burocrático, mostrando-se adequada a apreciação alusiva à forma e ao fundo, de modo a impedir a tramitação de denúncias que não merecem prosperar. No julgamento do Mandado de Segurança nº 20.941/DF, o Ministro Sepúlveda Pertence fez ver:

De outro lado, esse recebimento da denúncia, ato liminar do procedimento, não se reduz a uma tarefa material de protocolo: importa decisão, como o reconhecem os impetrantes, ainda que lhe pretendam reduzir o alcance à verificação dos requisitos puramente formais dos arts. 15 e 16 daquela mesma lei, ao passo que a autoridade coatora se sentiu autorizada a avançar até o endosso da afirmação do parecer da assessoria legislativa, que reputou inepta a acusação.

Os casos se assemelham no essencial. No primeiro julgamento – do Mandado de Segurança nº 20.941/DF –, ainda não integrava o Supremo. No segundo, de reafirmação da jurisprudência, estive ausente justificadamente, mas saliento ter indeferido a liminar pleiteada pelo

MS 30.672 AGR / DF

impetrante, quando ainda era relator do processo, o qual passou à relatoria do Ministro Carlos Velloso em razão de minha assunção à Presidência do Supremo.

A distribuição de atribuições entre os órgãos pertencentes à estrutura de um poder político, ressalvadas as hipóteses em que os instrumentos normativos, em especial a Constituição, definem-na de maneira peremptória, é matéria de cunho interno. Conforme preceitua a Lei Maior, compete ao Senado elaborar o respectivo Regimento Interno – artigo 52, inciso XII. Descabe, nessa linha, pressupor que todas as atividades desenvolvidas serão exercidas pelo Plenário, sob pena de se consagrar o princípio da ineficiência e de inviabilizar o funcionamento do Senado da República.

No Direito Administrativo, a divisão de tarefas entre órgãos hierárquicos chama-se desconcentração. A técnica visa exatamente impedir o acúmulo de tarefas considerado órgão específico, normalmente de grau superior. As Comissões e as Mesas das Casas Legislativas, constitucionalmente previstas, existem para facilitar o exercício das competências do Poder Legislativo. Assim, ao editar o Regimento Interno, o Senado, no artigo 379, remeteu à legislação de regência, e o artigo 44 da Lei nº 1.079/50 prevê caber à Mesa o recebimento da denúncia. Tais dispositivos mostram-se perfeitamente compatíveis com a Constituição Federal de 1988.

Observem a organicidade do Direito. No campo jurídico, os vocábulos possuem sentido próprio, distinto, ao contrário do sustentado pelo agravante, daquele de uso coloquial. O recebimento – de denúncia, de recurso – revela ato a implicar juízo de admissibilidade. Se assim não fosse, a lei faria alusão ao serviço de protocolo do Senado, e não à Mesa. A tramitação da denúncia por crime de responsabilidade pressupõe o recebimento pela Mesa da Casa Legislativa, sendo essa uma fase do procedimento atinente à aplicação das punições previstas na Lei nº 1.079/50. Caso recebida, será criada a comissão especial à qual alude o artigo 45 do mesmo diploma.

Atentem para a importância das decisões das Mesas das Casas

MS 30.672 AGR / DF

Legislativas. O § 1º do artigo 58 da Lei Maior prevê, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares na composição das Mesas. O artigo 103, incisos II e III, a elas atribui a prerrogativa de iniciar o controle concentrado de constitucionalidade. O § 2º do artigo 50 confere-lhes a possibilidade de encaminhar pedidos escritos de informações aos Ministros de Estado e subordinados, resultando em crime de responsabilidade a recusa ou a ausência de resposta no prazo de trinta dias. Isso tudo demonstra o papel relevante que exercem no sistema político brasileiro.

A tal conclusão também chego em razão da gravidade do processo de *impeachment*. Uma vez instaurado, traz incerteza quanto à investidura de autoridade da República – fazendo pesar o risco iminente da perda do cargo –, normalmente em grave prejuízo à estabilidade necessária ao funcionamento regular das instituições democráticas. Em obra sobre o tema, o Ministro Paulo Brossard veio a consignar:

A natureza das infrações que o motivam, o relevo das personagens envolvidas na querela e o vulto dos interesses atingidos, fazem ver, a toda evidência, que o ‘*impeachment*’, desde que proposto, traz um formidável traumatismo que não seria de tão nocivas proporções se lograsse ser vencido em breves dias; mas, estendendo-se por meses, observados que sejam os trâmites legais, fácil é compreender que não há estrutura social capaz de suportar o cataclisma político que significa um processo desta natureza contra a autoridade que concentra em suas mãos a maior soma de poderes na República; de tais proporções que será o abalo e tais suas repercussões que chega a ser temerário o simples apelo à solução que a lei estabelece (*O impeachment*, 1965, pp. 192 e 193).

Tão importante é o ato de recebimento do pedido de *impeachment* que o Supremo, interpretando o artigo 15 da Lei nº 1.079/50, chegou a proclamar, certo ou errado, que a renúncia da autoridade ou a cessação do mandato não fazem interromper o prosseguimento do processo – Mandado de Segurança nº 21.689/DF, da relatoria do Ministro Carlos

MS 30.672 AGR / DF

Velloso.

As consequências severas às quais alude o Ministro Paulo Brossard, também explicitadas no texto constitucional, bem como o papel ímpar ocupado pela Mesa no cenário político justificam o alargamento do juízo de admissibilidade que exerce. Em outras palavras, ao receber fisicamente a denúncia objetivando a instauração de processo de *impeachment*, a Mesa do Senado não está limitada à análise dos aspectos extrínsecos do pedido. Pode examinar, desde logo, os fatos narrados, a fim de impedir o processamento de denúncias evidentemente inidôneas.

Quanto à apreciação do conjunto probatório e dos elementos constantes do pedido de *impeachment*, trata-se de matéria eminentemente política, de competência do Poder Legislativo. É centenária a jurisprudência do Supremo nesse sentido. Avaliar, em mandado de segurança, se o conjunto fático-probatório é ou não suficiente à instauração do pedido de *impeachment* extrapola as atribuições relativas ao Poder Judiciário, extravasando, inclusive, o campo próprio ao mandado de segurança, por haver necessidade de produção de provas além das reportagens juntadas pelo impetrante.

Ante o quadro, aderindo ao voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, desprovejo o agravo regimental.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.672

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

AGTE.(S) : ALBERTO DE OLIVEIRA PIOVESAN

ADV.(A/S) : ALBERTO DE OLIVEIRA PIOVESAN

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL

LIT.PAS.(A/S) : MINISTRO GILMAR FERREIRA MENDES

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), que negava provimento ao recurso de agravo, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 17.08.2011.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso de agravo. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Joaquim Barbosa. Plenário, 15.09.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário