

16/03/2016**PLENÁRIO****EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
EMBTE.(S)	: MESA DA CAMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	: RENATO OLIVEIRA RAMOS
EMBDO.(A/S)	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ADEMAR BORGES DE SOUZA FILHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
ADV.(A/S)	: AFONSO ASSIS RIBEIRO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: DEMOCRATAS - DEM
ADV.(A/S)	: FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: BRENO BERGSON SANTOS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE
ADV.(A/S)	: MAGNUS HENRY DA SILVA MARQUES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: PP - PARTIDO PROGRESSISTA
ADV.(A/S)	: HERMAN BARBOSA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: EDUARDO MENDONÇA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: SOLIDARIEDADE
ADV.(A/S)	: RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO - PSD
ADV.(A/S)	: THIAGO FERNANDES BOVERIO

ADPF 378 ED / DF

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ADPF. INADMISSIBILIDADE DE PEDIDO CONSULTIVO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INVIABILIDADE DA PRETENSÃO DE REJULGAMENTO DA CAUSA. CONHECIMENTO PARCIAL E DESPROVIMENTO DOS EMBARGOS.

I. Conhecimento parcial do recurso

1. Muito embora os embargos tenham sido opostos quando o acórdão recorrido ainda não havia sido formalizado e publicado no órgão oficial, a embargante ratificou suas razões recursais no prazo legal, isto é, após a publicação do julgado. Assim, não há que se falar em intempestividade do recurso. Precedentes.

2. Em sua manifestação, a embargante apresentou 11 “questões paralelas”, formuladas em tese e sem relação direta com o objeto da ADPF. Não é possível valer-se de embargos de declaração para obter, em caráter consultivo, esclarecimentos de dúvidas pelo Poder Judiciário, sob pena de desnaturar a essência da atividade jurisdicional. Não conhecimento do recurso nesse ponto.

II. No mérito

3. As alegações de que o acórdão recorrido incorreu em omissão, contradição ou obscuridade, bem como de que adotou premissas equivocadas não se sustentam. Todos os pontos questionados pela embargante foram enfrentados pelo Tribunal no julgamento da ADPF, de forma clara, coerente e fundamentada.

4. A partir de razões sólidas, a maioria dos Ministros concluiu que: (i) o Senado tem competência para instaurar ou não o processo de impedimento contra Presidente da República, cuja abertura tenha sido previamente autorizada pela Câmara dos Deputados; (ii) não são admissíveis candidaturas avulsas ou independentes para a formação da comissão especial de *impeachment*, e (iii) os nomes indicados pelos líderes partidários, para a comissão especial do procedimento de *impeachment* em curso, devem ser submetidos a ratificação ou não pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em votação aberta.

5. Ainda que a embargante discorde das conclusões alcançadas pelo

ADPF 378 ED / DF

Tribunal, não pode pretender revê-las por meio de embargos de declaração. A via recursal adotada não se mostra adequada para, a pretexto de correção de inexistentes vícios internos do acórdão proferido, postular a renovação de julgamento que transcorreu de maneira hígida e regular. Precedentes.

6. Recurso conhecido parcialmente e, na parte conhecida, desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer em parte dos embargos de declaração e, na parte conhecida, por maioria de votos, rejeitar o recurso, nos termos do voto do Relator. Vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que o acolhia.

Brasília, 16 de março de 2016.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

16/03/2016**PLENÁRIO****EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
EMBTE.(S)	: MESA DA CAMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	: RENATO OLIVEIRA RAMOS
EMBDO.(A/S)	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ADEMAR BORGES DE SOUZA FILHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
ADV.(A/S)	: AFONSO ASSIS RIBEIRO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: DEMOCRATAS - DEM
ADV.(A/S)	: FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: BRENO BERGSON SANTOS E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE
ADV.(A/S)	: MAGNUS HENRY DA SILVA MARQUES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: PP - PARTIDO PROGRESSISTA
ADV.(A/S)	: HERMAN BARBOSA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: EDUARDO MENDONÇA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: SOLIDARIEDADE
ADV.(A/S)	: RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO - PSD
ADV.(A/S)	: THIAGO FERNANDES BOVERIO

ADPF 378 ED / DF

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

RELATÓRIO

1. Trata-se de embargos de declaração, com pedido de concessão de efeitos modificativos, opostos pela Mesa da Câmara dos Deputados contra acórdão proferido pelo Plenário desta Corte, que, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação de descumprimento de preceito fundamental nº 378, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil. A ação tem por objeto analisar a compatibilidade do rito do processo de *impeachment* de Presidente da República previsto na Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1988. O acórdão embargado encontra-se assim ementado:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE *IMPEACHMENT*. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992. CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO.

I. CABIMENTO DA ADPF E DAS MEDIDAS CAUTELARES INCIDENTAIS

1. A presente ação tem por objeto central analisar a compatibilidade do rito de *impeachment* de Presidente da República previsto na Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1988. A ação é cabível, mesmo se considerarmos que requer, indiretamente, a declaração de inconstitucionalidade de norma posterior à Constituição e que pretende superar omissão parcial inconstitucional. Fungibilidade das ações diretas que se prestam a viabilizar o controle de constitucionalidade abstrato e em tese. Atendimento ao requisito da subsidiariedade, tendo em vista que somente a apreciação cumulativa de tais pedidos é

ADPF 378 ED / DF

capaz de assegurar o amplo esclarecimento do rito do *impeachment* por parte do STF.

2. A cautelar incidental requerida diz respeito à forma de votação (secreta ou aberta) e ao tipo de candidatura (indicação pelo líder ou candidatura avulsa) dos membros da Comissão Especial na Câmara dos Deputados. A formação da referida Comissão foi questionada na inicial, ainda que sob outro prisma. Interpretação da inicial de modo a conferir maior efetividade ao pronunciamento judicial. Pedido cautelar incidental que pode ser recebido, inclusive, como aditamento à inicial. Inocorrência de violação ao princípio do juiz natural, pois a ADPF foi à livre distribuição e os pedidos da cautelar incidental são abrangidos pelos pleitos da inicial.

II. MÉRITO: DELIBERAÇÕES POR MAIORIA**1. PAPÉIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL NO PROCESSO DE IMPEACHMENT (ITENS C, G, H E I DO PEDIDO CAUTELAR):**

1.1. Apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. Ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara.

1.2. Há três ordens de argumentos que justificam esse entendimento. Em primeiro lugar, esta é a única interpretação possível à luz da Constituição de 1988, por qualquer enfoque que se dê: literal, histórico, lógico ou sistemático. Em segundo lugar, é a interpretação que foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em 1992, quando atuou no *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, de modo que a segurança jurídica reforça a sua reiteração pela Corte na presente ADPF. E, em terceiro e último lugar, trata-se de entendimento que,

ADPF 378 ED / DF

mesmo não tendo sido proferido pelo STF com força vinculante e *erga omnes*, foi, em alguma medida, incorporado à ordem jurídica brasileira. Dessa forma, modificá-lo, estando em curso denúncia contra a Presidente da República, representaria uma violação ainda mais grave à segurança jurídica, que afetaria a própria exigência democrática de definição prévia das regras do jogo político.

1.3. Partindo das premissas acima, depreende-se que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como tribunal de pronúncia); e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque incompatíveis com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, todos da CF/1988.

2. RITO DO IMPEACHMENT NA CÂMARA (ITEM C DO PEDIDO CAUTELAR):

2.1. O rito do *impeachment* perante a Câmara, previsto na Lei nº 1.079/1950, partia do pressuposto de que a tal Casa caberia, nos termos da CF/1946, pronunciar-se sobre o mérito da acusação. Em razão disso, estabeleciam-se duas deliberações pelo Plenário da Câmara: a primeira quanto à admissibilidade da denúncia e a segunda quanto à sua procedência ou não. Havia, entre elas, exigência de dilação probatória.

2.2. Essa sistemática foi, em parte, revogada pela Constituição de 1988, que, conforme indicado acima, alterou o papel institucional da Câmara no *impeachment* do Presidente da República. Conforme indicado pelo STF e efetivamente seguido no caso Collor, o Plenário da Câmara deve deliberar uma única vez, por maioria qualificada de seus integrantes, sem necessitar, porém, desincumbir-se de grande ônus probatório. Afinal, compete a esta Casa Legislativa apenas autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade).

2.3. A ampla defesa do acusado no rito da Câmara dos Deputados deve ser exercida no prazo de dez sessões (RI/CD, art. 218, § 4º), tal como decidido pelo STF no caso Collor (MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso).

3. RITO DO IMPEACHMENT NO SENADO (ITENS G E H

ADPF 378 ED / DFDO PEDIDO CAUTELAR):

3.1. Por outro lado, há de se estender o rito relativamente abreviado da Lei nº 1.079/1950 para julgamento do *impeachment* pelo Senado, incorporando-se a ele uma etapa inicial de instauração ou não do processo, bem como uma etapa de pronúncia ou não do denunciado, tal como se fez em 1992. Estas são etapas essenciais ao exercício, pleno e pautado pelo devido processo legal, da competência do Senado de processar e julgar o Presidente da República.

3.2. Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, a aplicação das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado).

3.3. Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento.

4. NÃO É POSSÍVEL A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS OU CHAPAS AVULSAS PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL (CAUTELAR INCIDENTAL): É incompatível com o art. 58, *caput* e § 1º, da Constituição que os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação à autonomia partidária. Em rigor, portanto, a hipótese não é de eleição. Para o rito de *impeachment* em curso, contudo, não se considera inválida a realização de eleição pelo Plenário da Câmara, desde que limitada, tal como ocorreu no caso

ADPF 378 ED / DF

Collor, a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos, isto é, sem abertura para candidaturas ou chapas avulsas. Procedência do pedido.

5. A VOTAÇÃO PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL SOMENTE PODE SE DAR POR VOTO ABERTO (CAUTELAR INCIDENTAL): No *impeachment*, todas as votações devem ser abertas, de modo a permitir maior transparência, controle dos representantes e legitimação do processo. No silêncio da Constituição, da Lei nº 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RI/CD, por analogia, à eleição para a Comissão Especial de *impeachment*. Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano. Por fim, a votação aberta (simbólica) foi adotada para a composição da Comissão Especial no processo de *impeachment* de Collor, de modo que a manutenção do mesmo rito seguido em 1992 contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento. Procedência do pedido.

6. A DEFESA TEM DIREITO DE SE MANIFESTAR APÓS A ACUSAÇÃO (ITEM E DO PEDIDO CAUTELAR): No curso do procedimento de *impeachment*, o acusado tem a prerrogativa

ADPF 378 ED / DF

de se manifestar, de um modo geral, após a acusação. Concretização da garantia constitucional do devido processo legal (*due process of law*). Precedente: MS 25.647-MC, Redator p/ acórdão Min. Cezar Peluso, Plenário. Procedência do pedido.

III. MÉRITO: DELIBERAÇÕES UNÂNIMES

1. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS HIPÓTESES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA (ITEM K DO PEDIDO CAUTELAR): Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o art. 36 dessa Lei já cuida da matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. Portanto, não há lacuna legal acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores, que pudesse justificar a incidência subsidiária do Código. A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados. Improcedência do pedido.

2. NÃO HÁ DIREITO A DEFESA PRÉVIA (ITEM A DO PEDIDO CAUTELAR): A apresentação de defesa prévia não é uma exigência do princípio constitucional da ampla defesa: ela é exceção, e não a regra no processo penal. Não há, portanto, impedimento para que a primeira oportunidade de apresentação de defesa no processo penal comum se dê após o recebimento da denúncia. No caso dos autos, muito embora não se assegure defesa previamente ao ato do Presidente da Câmara dos Deputados que inicia o rito naquela Casa, colocam-se à disposição do acusado inúmeras oportunidades de manifestação em ampla instrução processual. Não há, assim, violação à garantia da ampla defesa e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em tema de direito de defesa. Improcedência do pedido.

ADPF 378 ED / DF

3. A PROPORCIONALIDADE NA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL PODE SER AFERIDA EM RELAÇÃO A BLOCOS (ITEM D DO PEDIDO CAUTELAR): O art. 19 da Lei nº 1.079/1950, no ponto em que exige proporcionalidade na Comissão Especial da Câmara dos Deputados com base na participação dos partidos políticos, sem mencionar os blocos parlamentares, foi superado pelo regime constitucional de 1988. Este estabeleceu expressamente: (i) a possibilidade de se assegurar a representatividade por bloco (art. 58, § 1º) e (ii) a delegação da matéria ao Regimento Interno da Câmara (art. 58, *caput*). A opção pela aferição da proporcionalidade por bloco foi feita e vem sendo aplicada reiteradamente pela Câmara dos Deputados na formação de suas diversas Comissões, tendo sido seguida, inclusive, no caso Collor. Improcedência do pedido.

4. OS SENADORES NÃO PRECISAM SE APARTAR DA FUNÇÃO ACUSATÓRIA (ITEM J DO PEDIDO CAUTELAR): O procedimento acusatório estabelecido na Lei nº 1.079/1950, parcialmente recepcionado pela CF/1988, não impede que o Senado adote as medidas necessárias à apuração de crimes de responsabilidade, inclusive no que concerne à produção de provas, função que pode ser desempenhada de forma livre e independente. Improcedência do pedido.

5. É POSSÍVEL A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA E DO SENADO (ITEM B DO PEDIDO CAUTELAR): A aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do *impeachment* não viola a reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões *interna corporis*. Improcedência do pedido.

6. O INTERROGATÓRIO DEVE SER O ATO FINAL DA INSTRUÇÃO PROBATÓRIA (ITEM F DO PEDIDO CAUTELAR): O interrogatório do acusado, instrumento de autodefesa que densifica as garantias do contraditório e da

ADPF 378 ED / DF

ampla defesa, deve ser o último ato de instrução do processo de *impeachment*. Aplicação analógica da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao rito das ações penais originárias. Precedente: AP 528-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário. Procedência do pedido.

IV. ACOLHIMENTO PARCIAL DO PEDIDO

Convertido o julgamento da medida cautelar em definitivo, a fim de promover segurança jurídica no processo de *impeachment*, foram acolhidos em parte os pedidos formulados pelo autor, nos seguintes termos:

1. Item “f” (equivalente à cautelar “a”): denegação, de modo a afirmar que não há direito a defesa prévia ao ato de recebimento pelo Presidente da Câmara dos Deputados previsto no art. 19 da Lei nº 1.079/1950;

2. Item “g” (equivalente à cautelar “b”): concessão parcial para estabelecer, em interpretação conforme a Constituição do art. 38 da Lei nº 1.079/1950, que é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*, desde sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes;

3. Item “h” (equivalente à cautelar “c”): concessão parcial para: 1. declarar recepcionados pela CF/1988 os arts. 19, 20 e 21 da Lei nº 1.079/1950 interpretados conforme a Constituição, para que se entenda que as diligências e atividades ali previstas não se destinam a provar a (im)procedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia, e 2. para declarar não recepcionados pela CF/1988 os arts. 22, *caput*, 2ª parte (que se inicia com a expressão “No caso contrário...”), e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 1.079/1950, que determinam dilação probatória e uma segunda deliberação na Câmara dos Deputados, partindo do pressuposto que caberia a tal Casa pronunciar-se sobre o mérito da acusação;

4. Item “i” (equivalente à cautelar “d”): denegação, por reconhecer que a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos parlamentares;

ADPF 378 ED / DF

5. Item "j" (equivalente à cautelar "e"): concessão integral, para estabelecer que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação;

6. Item "k" (equivalente à cautelar "f"): concessão integral, para estabelecer que o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória;

7. Item "l" (equivalente à cautelar "g"): concessão parcial para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 24 da Lei nº 1.079/1950, a fim de declarar que, com o advento da CF/1988, o recebimento da denúncia no processo de *impeachment* ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, em votação nominal tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros;

8. Item "m" (equivalente à cautelar "h"): concessão parcial para declarar constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos arts. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei nº 1.079/1950, os quais determinam o rito do processo de *impeachment* contra Ministros do STF e PGR ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra Presidente da República, denegando-se o pedido de aplicação do quórum de 2/3 do Plenário do Senado para confirmar a instauração do processo;

9. Item "n" (equivalente à cautelar "i"): concessão integral, para declarar que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º (por arrastamento) e 5º; 80, 1ª parte; e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque estabelecem os papéis da Câmara e do Senado Federal de modo incompatível com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, da CF/1988;

10. Item "o" (equivalente à cautelar "j"): denegação, para afirmar que os senadores não precisam se apartar da função acusatória;

11. Item "p" (equivalente à cautelar "k"): denegação, para reconhecer a impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do CPP relativamente ao Presidente da Câmara dos Deputados;

12. Cautelar incidental (**candidatura avulsa**): concessão integral para declarar que não é possível a formação da

ADPF 378 ED / DF

comissão especial a partir de candidaturas avulsas, de modo que eventual eleição pelo Plenário da Câmara limite-se a confirmar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos; e

13. Cautelar incidental (**forma de votação**): concessão integral para reconhecer que, havendo votação para a formação da comissão especial do *impeachment*, esta somente pode se dar por escrutínio aberto.

2. A Mesa da Câmara dos Deputados opôs os presentes embargos de declaração em 01.02.2016, anteriormente à publicação do acórdão recorrido. A esse respeito, afirmou que a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não considera extemporâneo o recurso interposto nessa circunstância, “desde que a parte tenha conhecimento dos seus fundamentos e desde que o recurso apresentado tenha pertinência temática com o que restou decidido”.

3. No mérito, a embargante alegou que o acórdão embargado conteria omissões, contradições e obscuridades, assim como teria se baseado em premissas equivocadas, no que se refere a três pontos específicos: (i) o papel do Senado Federal no processo de *impeachment*; (ii) a impossibilidade de candidaturas ou chapas avulsas para a formação da comissão especial do *impeachment* na Câmara dos Deputados; e (iii) a obrigatoriedade de eleição da comissão por voto aberto.

4. A propósito do papel do Senado Federal no processo de *impeachment*, a embargante afirmou haver equívoco na afirmação de que, no caso Collor, o STF teria entendido que caberia ao Senado Federal a decisão de instaurar ou não o processo de *impeachment*. Conforme aduziu, no julgamento do MS 21.564, a posição adotada por esta Corte, ilustrada pelo voto do Ministro Celso de Mello, teria sido a de que “o Senado não pode discordar da decisão da Câmara”. Alegou que esta Corte teria conferido interpretação equivocada aos dispositivos constitucionais que tratam do papel do Senado Federal e da Câmara dos Deputados no

ADPF 378 ED / DF

processo de *impeachment*. Para a embargante, a força imperativa da expressão “será ele submetido a julgamento” retiraria do Senado a possibilidade de rejeitar a autorização da Câmara. Finalmente, apontou omissão/obscuridade quanto aos parâmetros da revisão a ser feita pelo Senado, se limitada à análise dos requisitos formais de admissibilidade da denúncia ou se inclui novo juízo político.

5. Já em relação à impossibilidade de candidaturas ou chapas avulsas, argumentou que haveria contradição em o STF ter considerado recepcionado o art. 38 da Lei n. 1.079/1950, e, logo, validado a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (“RI/CD”) ao processo de *impeachment*, mas, ao mesmo tempo, ter deixado de aplicar regras regimentais que qualificam a comissão especial como “eleita” e permitem, para a eleição da Mesa da Casa, candidaturas avulsas (arts. 7º e 8º do RI/CD). Alegou, ainda, que a interpretação conferida por esta Corte à expressão “eleita”, presente no art. 218, § 2º, do RI/CD, contrariaria o sentido jurídico mais comum e aquele dado ao termo no próprio RI/CD. Por fim, apontou suposta premissa equivocada no acórdão quanto ao caso Collor, alegando que a eleição a partir de chapa única, em 1992, não se deu por vedação a candidaturas avulsas, mas por peculiaridades do momento político da época, em que havia um consenso em torno do *impeachment*.

6. Por fim, a respeito da exigência de eleição da comissão especial por voto aberto, argumentou que o acórdão teria sido omissivo quanto à previsão de votação secreta constante da parte final do inciso III do art. 188 do RI/CD (expressão “demais eleições”), “salvo em uma única nota de rodapé”. Apontou suposto equívoco de qualificar a previsão regimental que autoriza a votação secreta em todas “as demais eleições” como exceção genérica à regra de publicidade do voto, já que seriam apenas três os casos enquadrados em “demais eleições” na Câmara. Alegou contradição, ao restringir “o voto sob sigilo aos casos de exercício de função eleitoral”, mas desconsiderar que “os membros da Comissão

ADPF 378 ED / DF

Especial do *impeachment* são justamente ‘eleitos’”. Destacou, ainda, ser contraditório afirmar que “a atuação da Câmara dos Deputados deve ser entendida como parte de um momento pré-processual”, mas, ao mesmo tempo, entender que a votação deveria ser aberta, pois “o sigilo do escrutínio seria incompatível com a natureza e a gravidade do *processo* por crime de responsabilidade”. Finalmente, alegou premissa equivocada relativa ao caso Collor, asseverando que, em 1992, a votação foi “meramente simbólica, aberta, por aclamação, porque não houve divergência alguma”.

7. Após a exposição desses fundamentos, a Câmara dos Deputados pleiteou o conhecimento e acolhimento dos embargos, para o fim de suprir os vícios apontados. Na sequência, e ainda a título de pedido, formulou 11 “questões paralelas”, que, no seu entender, deveriam ser esclarecidas pelo STF.

8. Considerando a relevância da presente ADPF e a necessidade de preservar o princípio do contraditório e da ampla defesa, intimei o autor da ação, os demais interessados (Senado Federal e Presidência da República), a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República, para que se manifestassem acerca dos presentes embargos.

9. O requerente, Partido Comunista do Brasil – PC do B, manifestou-se no sentido da intempestividade dos presentes embargos de declaração e da inexistência dos vícios apontados na peça recursal, sustentando que os embargos consubstanciam mera tentativa de rediscussão do que foi decidido pelo acórdão embargado. Ainda, alegou que as 11 perguntas deduzidas nos embargos de declaração veiculam consulta dirigida ao Poder Judiciário, insuscetível de apreciação por esta Corte, conforme ampla jurisprudência.

10. O Senado Federal defendeu, preliminarmente, que, caso os

ADPF 378 ED / DF

presentes embargos fossem considerados tempestivos, isso acarretaria preclusão consumativa, a impossibilitar qualquer aditamento posterior. No mérito, limitou-se a defender a interpretação conferida pelo STF de que o Senado Federal teria a possibilidade de realizar juízo de admissibilidade da denúncia, após a autorização para a instauração do processo pela Câmara dos Deputados. Afirmou, ainda, que o juízo de admissibilidade do Senado Federal é um juízo próprio e independente, que não se limita a aspectos meramente formais da denúncia, revestindo-se também de dimensão política.

11. A Presidência da República alegou intempestividade do recurso, argumentando que os embargos, por sua natureza, demandam a formalização do acórdão para serem opostos. No mérito, defendeu a inexistência dos vícios apontados, tendo observado que o acórdão enfrentou, de modo preciso, toda a matéria em discussão e que não se pode admitir a tentativa de reapreciação da causa nessa sede. Finalmente, em relação às questões paralelas, trazidas ao final do recurso, apontou que não cabe ao STF respondê-las, pois a Corte não é órgão consultivo e a ADPF constitui processo de controle abstrato de normas.

12. Na qualidade de *amici curiae*, manifestaram-se o Partido dos Trabalhadores – PT e o Democratas – DEM. Em sua petição, o PT alegou que os embargos de declaração não demonstraram a existência de quaisquer dos vícios previstos no art. 535 do CPC, mas apenas serviram para veicular o desconforto da embargante com a decisão proferida no Plenário do STF. Já o DEM requereu a juntada de duas atas de sessões da Câmara dos Deputados durante o processo de *impeachment* do Presidente Collor, contendo declarações do Presidente da Câmara dos Deputados à época no sentido de que: (i) admitiria candidaturas avulsas para a formação da comissão especial não fosse o esgotamento do prazo para seu registro, e (ii) a regra do voto secreto para eleição da Comissão Especial somente não foi aplicada porque não houve chapas concorrentes.

ADPF 378 ED / DF

13. Na sequência, o Advogado-Geral da União defendeu, preliminarmente, a intempestividade dos embargos declaratórios, por ser inviável extrair a existência de omissão, contradição ou obscuridade de acórdão que sequer foi formalizado. Em relação ao mérito, alegou que os vícios apontados pela embargante não estariam presentes na decisão e ressaltou a pretensão infringente do recurso.

14. Por fim, a Procuradoria-Geral da República apresentou parecer também pelo não conhecimento dos embargos de declaração opostos antes da publicação do acórdão recorrido. No mérito, entendeu pelo não provimento do recurso, em razão da inocorrência de omissão, contradição, ou obscuridade. Apontou, ainda, o não cabimento de embargos de declaração para corrigir erros de julgamento, contradições externas ao julgado e omissões das quais não possa resultar mudança da decisão, assim como para obter, em caráter consultivo, respostas do Judiciário.

15. O acórdão da ADPF foi publicado em 08.03.2016. Na mesma data, a Mesa da Câmara dos Deputados apresentou petição de ratificação dos termos dos embargos de declaração anteriormente opostos.

16. É o relatório.

16/03/2016

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Presidente, em um ensaio que li em espanhol, há muitos anos atrás, intitulado *La Fuerza Normativa de la Constitución*, o jurista alemão Konrad Hesse afirma que o grande teste de resistência para as Constituições são os momentos de crise na vida política, econômica ou social. Nessas horas, escreveu este autor, é preciso ter vontade de Constituição. Isso significa preservar os seus valores e propósitos, conter o arbítrio e o voluntarismo, mesmo quando se apresentam atalhos tentadores e promessas de soluções instantâneas.

A verdade, porém, inclusive a verdade constitucional, não tem dono. Como compreensível e natural em circunstâncias como as que envolvem o presente processo, as opiniões se dividem, mesmo aqui no Tribunal. A democracia não é o regime político que impõe consensos, justamente ao contrário: democracia é o regime em que o dissenso é tratado com naturalidade e é absorvido institucionalmente e, tanto quanto possível, de forma civilizada.

Todos aqui lemos e ouvimos as críticas mais diversas e severas. Faz parte do nosso papel ter janelas para o mundo. Também lemos e ouvimos manifestações de apoio ao equilíbrio e à justiça da decisão, inclusive em editoriais dos principais jornais do país. Ninguém basta a si mesmo e essa multiplicidade de visões é uma das maravilhas da vida. Nós aqui cumprimos uma missão honrosa e dura, e quando você cumpre a missão da sua vida, quando você cumpre a missão da sua alma, o elogio e a crítica têm o mesmo valor: nenhum. A gente faz - cada um aqui faz - o que considera certo, justo e legítimo. Nós vivemos a bênção de servir ao país sem qualquer outro interesse que não seja dar o melhor de si, mesmo

ADPF 378 ED / DF

em meio às incompreensões mais ásperas.

Como relatado, Presidente, os presentes embargos de declaração impugnam três pontos específicos do acórdão: o papel do Senado, a questão da chapa avulsa e a questão do voto aberto. Antes de enfrentar cada uma delas, eu faço um breve registro sobre as premissas da decisão embargada e os limites do presente recurso.

O *impeachment* do Presidente da República, em um Estado Constitucional Democrático, não é um procedimento banal e será sempre traumático, não há como deixar de ser. Trata-se de uma situação que mobiliza o imaginário social, divide opiniões e desperta paixões exacerbadas. Cabe às instâncias políticas deliberar sobre a permanência ou o afastamento do Chefe de Estado.

Ao Supremo Tribunal Federal toca tão somente zelar pelo cumprimento da Constituição e das demais normas aplicáveis, isto é: assegurar que sejam seguidas as regras do jogo. Neste cenário, a decisão majoritária do Supremo Tribunal Federal, aqui atacada, fundou-se numa premissa de fácil compreensão: a de manter na maior extensão possível a jurisprudência, os precedentes, as práticas efetivas e os caminhos seguidos por ocasião do *impeachment* do presidente Fernando Collor, ocorrido em 1992. Ao adotar esta linha, o Tribunal tomou decisões que foram percebidas ora como favoráveis ao Governo - como no caso da invalidação da formação da Comissão Especial -, ora como contrárias ao Governo, como a rejeição do quórum de 2/3 para a instauração do processo no Senado Federal. A Constituição é de toda a Nação e não tem lado.

Portanto, essa foi a primeira premissa da decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal: seguir tão proximamente quanto possível o precedente já existente no país em matéria de *impeachment*.

ADPF 378 ED / DF

A segunda das três premissas é a de que caberia ao Congresso Nacional editar a lei específica disciplinando o procedimento de *impeachment* sob a Constituição de 1988, o que não ocorreu. No regime de *impeachment* instituído pela Constituição de 1946, a definição dos crimes de responsabilidade bem como seu processo de julgamento eram disciplinados pela Lei 1.079, de 10 de abril de 1950. A Constituição de 1988 alterou substancialmente o tratamento da matéria, tendo previsto, expressamente, no parágrafo único do art. 85, que lei especial “estabelecerá as normas de processo e julgamento dos crimes de responsabilidade”. Esta lei nunca veio.

Tem-se, então, o seguinte quadro normativo: a Lei de 1950 não foi recepcionada pela Constituição em múltiplas de suas partes mais importantes; diante disso, o Supremo Tribunal Federal, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal adotaram, em 1992, um específico rito para o procedimento de *impeachment*; o Congresso Nacional, tendo competência para revisar a matéria e discipliná-la de forma diversa, ficou-se inerte. Nada mais natural, portanto, em nome da segurança jurídica e da justiça procedimental, que se sigam as normas anteriormente adotadas. Reitere-se, para que não haja margem a dúvidas: não há interferência do Judiciário em domínio legislativo. Justamente ao contrário, o Legislativo é que não atuou, editando a lei e dando ensejo à judicialização, que, de resto, foi deflagrada por partido político com assento no Congresso Nacional.

Portanto, a minha segunda premissa – minha e do Tribunal – é que havia um conjunto de regras que vigoravam desde 1992, que poderiam ter sido alteradas pelo Congresso Nacional, porque a Constituição a ele atribui a competência para disciplinar esta matéria. Não tendo o Congresso legislado a respeito, o natural é compreender-se que aquelas eram as regras a serem aplicadas.

Por fim, Presidente, há uma terceira premissa, específica para o

ADPF 378 ED / DF

juízo dos presentes embargos de declaração, que diz respeito aos limites dessa modalidade recursal. Os embargos, como se sabe, constituem recurso de objeto e alcance limitados, servindo, nos termos do art. 535 do Código de Processo Civil, para sanar obscuridade, contradição ou omissão existente na decisão impugnada. Além disso, são considerados admissíveis, excepcionalmente, em caso de utilização de premissa equivocada pelo acórdão recorrido.

Os esclarecimentos requeridos em embargos de declaração devem se limitar àquilo que foi objeto da controvérsia judicial decidida, não podendo alcançar questões novas e distintas, que a recorrente imagine surgirem em decorrência da implementação do julgado; muito menos questões formuladas em tese.

Cabe, ainda, uma observação derradeira: como decorre logicamente do próprio objeto desta ADPF, tudo o que foi definido nesta ação diz respeito, única e exclusivamente, ao processo por crime de responsabilidade do Presidente da República. O Supremo Tribunal Federal não se pronunciou sobre quaisquer outros procedimentos internos do parlamento.

Feitas estas observações introdutórias, Presidente, eu estou assentando a tempestividade dos presentes embargos de declaração, porque ainda quando dúvida pudesse haver, eles foram ratificados quando da publicação do acórdão.

Desse modo, eu conheço dos embargos de declaração. Penso que, diante da ratificação, essa não será uma questão controvertida.

Sendo assim, prossigo, então, Presidente, passando ao exame do mérito recursal. Como antecipei, são três as matérias versadas nos embargos de declaração: a questão do papel do Senado, a questão das candidaturas avulsas e a questão do voto aberto.

ADPF 378 ED / DF

Eu serei muito breve, Presidente, em relação sobretudo às duas primeiras, porque, em verdade, cuida-se apenas de uma rediscussão de fundamentos que já foram apresentados e analisados pelo Tribunal no voto que teve a adesão da maioria dos Colegas. Na ocasião, assentou-se que a Constituição de 1988 estabeleceu um determinado papel para o Senado Federal; entendeu-se que essa era a melhor interpretação e, no voto majoritário, ficou consignado que, em 1992, o Supremo Tribunal Federal, em sessão administrativa, definiu um rito, esse rito foi chancelado pelo Senado, e, mais do que chancelado pelo Senado, foi efetivamente adotado.

Eu, aqui, transcrevo as passagens do Diário Oficial de 1992, na virada de setembro para outubro de 1992, em que publicados cada um dos atos:

"30.09.1992: Câmara dos Deputados encaminha decisão de autorização do processo de impeachment (Ofício 1388/1992), após aprovação do parecer da Comissão Especial pelo Plenário da Câmara dos Deputados em votação nominal aberta, por 441 votos a 38.

30.09.1992: Eleição da comissão especial através de chapa única, elaborada de acordo com as indicações das lideranças, obedecida a proporcionalidade dos partidos políticos.

30.09.1992: Reunião de instalação da Comissão Especial.

30.09.1992: Reaberta a sessão e emissão do Parecer 302, em que a Comissão Especial conclui pela instauração do processo.

01.10.1992: Plenário faz a leitura e aprova o Parecer 302 da Comissão Especial, com voto vencido do Senador Odacir Soares.

01.10.1992: Presidência do Senado comunica que, em reunião com o Presidente do STF Sydney Sanches, o rito processual sugerido pelo Presidente do STF foi aceito pela comissão e será executado; comunica, ainda, que o Presidente Fernando Collor de Mello receberá, no dia 02.10.1992, o

ADPF 378 ED / DF

mandado de citação para o processo e afastamento do cargo pelo prazo de até 180 dias, assinado pelos Presidentes do Senado e do STF, e naquele mesmo instante, o Senhor Itamar Franco estará recebendo comunicação para assumir a Presidência da República.02.10.1992: o Presidente Fernando Collor de Mello é citado e afastado do cargo".

Portanto, penso que a prática de 1992 foi exatamente como assentamos na decisão. E esta é a história, como a história foi.

A segunda questão suscitada nos embargos, objeto de intenso debate no Plenário, diz respeito à impossibilidade de apresentação de candidatura ou chapa avulsa para a formação da comissão especial de impeachment.

O que o Tribunal decidiu? Leio a ementa breve do acórdão nessa parte:

"É incompatível com o art. 58, *caput* e § 1º, da Constituição que os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação à autonomia partidária. Em rigor, portanto, a hipótese não é de eleição. Para o rito de impeachment em curso, contudo, não se considera inválida a realização de eleição pelo Plenário da Câmara, desde que limitada, tal como ocorreu no caso Collor, a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos, isto é, sem abertura para candidaturas ou chapas avulsas".

Essa matéria, como eu disse, foi objeto de intenso debate neste Plenário, inclusive com uma posição liderada, com brilho e maestria, pelo eminente Ministro José Antônio Dias Toffoli, que sustentou a posição contrária, com os argumentos de quem tem conhecimento do funcionamento da Casa Legislativa. Portanto, foi uma matéria

ADPF 378 ED / DF

amplamente debatida, e eu mesmo revi o voto de Sua Excelência, com a qualidade e a densidade de sempre.

Mas a verdade é que o Tribunal assentou, e esta foi a posição majoritária, que a interpretação mais adequada da Constituição e dos dispositivos do Regimento Interno, relativamente a esta matéria, era a de que quem escolhe o representante do partido é o partido. Ou seja, quem escolhe o representante é o representado. Essa é, na visão que prevaleceu, a interpretação lógica da figura da representação.

Se os partidos são representados na Comissão Especial do *impeachment*, cabe aos partidos fazerem essas escolhas. Mais ou menos, como me parece, seria incongruente se o representante do Brasil, nas Nações Unidas, fosse indicado, não pelo Brasil, mas escolhido pela Assembleia Geral; ou o representante do Corinthians na Federação Paulista de Futebol fosse indicado, não pelo Corinthians, mas pelos outros clubes, pelos adversários. Ou o representante de Copacabana, no Conselho de Bairros, fosse escolhido por Tijuca, Realengo, e Andaraí, e não por Copacabana. Eu entendo e respeito, mas não consigo concordar a posição de que o representante de um partido seja escolhido, de fora para dentro, pelos seus adversários.

Seja como for, e respeitando a divergência, essa foi a decisão do Tribunal, e não foi uma decisão tomada sem debate. Foi amplamente debatida. De modo que eu peço todas as vênias para dizer que essa matéria foi objeto de expresse pronunciamento por parte do Tribunal.

Por fim, Presidente, na questão do voto aberto, os embargos de declaração também questionam a deliberação do Tribunal contrária ao voto secreto. O fundamento principal nos embargos de declaração, nessa parte - eu estou enfrentando os pontos por deferência ao Poder Legislativo e ao nosso papel aqui -, é o de que o Presidente da Câmara dos Deputados, à época, teria declarado que, se tivesse havido disputa,

ADPF 378 ED / DF

ele não teria feito a votação aberta.

Este foi um dos argumentos, talvez o principal, nesse tópico, relacionado à questão do voto aberto. E, aqui, é importante acentuar: um Tribunal se move pelos atos oficiais e pelas decisões que são tomadas. E, portanto, quando fui verificar como foi a votação em 1992, li do Diário Oficial, Diário do Congresso Nacional de 9 de setembro de 1992:

“Diário do Congresso Nacional de 09.09.1992 (p. 20441):
Eleição da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre denúncia por crime de responsabilidade contra o Senhor Presidente da República, oferecida pelos Senhores Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavênere Machado.

O SR. PRESIDENTE (Ibsen Pinheiro) - Solicito ao Sr. Secretário designado que proceda à leitura dos nomes que compõem a chapa única indicada pelos Srs. Líderes dos Partidos. (...)

O SR. PRESIDENTE (Ibsen Pinheiro) - Em votação a nominata, cuja leitura acaba de se realizar.

Os Srs. Deputados que a aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.) Aprovada por unanimidade. (Palmas.)”.

Portanto, inequivocamente, votação aberta. Simbólica, como tenha sido, mas votação aberta. É isso o que consta do Diário Oficial: a votação foi aberta. Portanto, não é a declaração eventual do Presidente, fora do ato de materialização da votação, que fará diferença.

Em segundo lugar, com todas as vênias, uma votação ou é aberta ou é fechada. O que não parece sustentável é o argumento de que, durante o seu curso, percebendo que havia consenso, então, escolheu-se mudar de secreta para aberta. A votação secreta é precisamente uma proteção de quem queira divergir; onde ela exista, ela não está à disposição de quem conduz os trabalhos.

Assim, com todas as vênias, também esse argumento não me parece

ADPF 378 ED / DF

poder ser acolhido. A votação no caso Collor foi efetiva e concretamente aberta, e o argumento de que se mudou de secreto em aberto, porque não havia disputa, não é defensável, uma vez que se trata de norma de ordem pública.

E, por fim, Presidente passo ao único ponto em que eu vou me alongar um pouco mais, em defesa do próprio Tribunal, e em seguida encerrarei o meu voto, que é a questão do art. 188, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Criou-se uma lenda inverossímil de que os Ministros desta Corte teriam deliberado sobre a questão do voto aberto sem conhecimento do inteiro teor do art. 188, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que faz referência, na sua parte final, à possibilidade de escrutínio secreto nas demais eleições. Isso porque, em um aparte, o Ministro Teori Zavascki leu apenas uma parte do dispositivo e eu a repeti. Para não permitir que algo que não é verdadeiro se transforme em verdade porque repetido muitas vezes, e em respeito às pessoas de boa-fé, é o caso de se esclarecer.

O art. 188, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi invocado não somente no acórdão embargado, ou seja, no voto condutor, mas ao longo de toda a tramitação da ADPF. Logo após a formulação pelo autor da ADPF do pedido de medida cautelar incidental visando a assegurar o voto aberto para a formação da comissão especial, a Câmara dos Deputados prestou informações a esta Corte, em petição distribuída a todos os Ministros, nas quais tratou expressamente do preceito:

"Não raro os regimentos internos de Casas Legislativas e Tribunais preveem votação por escrutínio secreto nas eleições internas de qualquer natureza. (...)

No caso concreto, o RICD é bastante claro quanto a isso ao dispor, no artigo 188, inciso III, que:

ADPF 378 ED / DF

"Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos: [...]

III para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporários, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos dois cidadãos que irão integrar o Conselho da República e nas demais eleições;"

Na sequência, apreciando o pedido de cautelar incidental, o relator originário desta ação, o eminente Ministro Luiz Edson Fachin, em decisão monocrática, determinou a suspensão da formação e a não instalação da comissão especial até a decisão do Plenário do Supremo, e o fez por entender, entre outros fundamentos, que havia plausibilidade jurídica no pedido, à luz do próprio art. 188, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Veja-se o trecho da decisão:

"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".

Já durante o julgamento pelo Plenário da Corte, o dispositivo foi enfrentado inúmeras vezes. O voto condutor trata expressamente da previsão de votação secreta nas "demais eleições" contida na parte final do art. 188, III, como, aliás, reconhece a própria embargante. No texto, apresentam-se, de modo claro e suficiente, os fundamentos para afastar a sua aplicação no caso concreto. Escrevi no voto condutor:

"Ao disciplinar o processamento do impeachment, a Constituição de 1988 não estabeleceu nenhuma hipótese de votação secreta. Do mesmo modo, a Lei nº 1.079/1950, embora tenha previsto em seu art. 19 a existência de uma "comissão

ADPF 378 ED / DF

especial eleita, não instituiu escrutínio sigiloso nesta situação. Finalmente, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispôs expressamente sobre as comissões no art. 33, mas tampouco trouxe previsão de eleição secreta para a sua formação. E mais: seu artigo 188 - ele de novo - elenca os casos de votação por escrutínio secreto, sem prever expressamente, entre eles, a comissão especial do impeachment.

Em seguida, na mesma página do voto, digo eu:

“Há, é certo, uma previsão de votação secreta ‘nas demais eleições’, no inciso III, do art. 188, que dispõe: (...)

Aí eu transcrevo o dispositivo e em seguida digo:

“(...) porém uma menção genérica que permita voto sigiloso em toda e qualquer eleição é patentemente inconstitucional. Como se afirmou, a votação aberta é a regra geral que decorre dos princípios democrático, representativo, republicano e da publicidade. Por isso, o escrutínio sigiloso, que afasta essa regra, somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas”.

Desse modo, o voto do Relator, expressamente, comentava o art. 188, inciso III, e o afastava. Em seguida, ainda na sessão de julgamento, o Ministro Marco Aurélio pede a palavra e, ao defender o seu voto com sólidos argumentos, também afirma a inaplicabilidade do inciso III do art. 188, no caso da comissão especial de *impeachment*. Disse Sua Excelência o Ministro Marco Aurélio, nosso Vice-Decano:

Presidente, sob o ângulo do voto secreto, diria do voto misterioso, isso se levarmos às últimas consequências o Regimento da Câmara dos Deputados no que realmente dispõe - que, nos casos de eleição, e é do que se trata, tem-se o voto secreto do inciso III do art. 188 -, estaremos contrariando um

ADPF 378 ED / DF

silêncio eloquente das Constituições Federais posteriores à de 1934, no que esta previu, relativamente a eleições, o voto secreto. Refiro-me, Presidente, ao art. 38 da Constituição de 1934 - dizia o Ministro Marco Aurélio - no que versava o voto secreto nas eleições e nas deliberações sobre vetos e contas do Presidente da República. Mas esse preceito não foi repetido, em um silêncio que já enquadrei como eloquente nas Cartas posteriores.

E conclui Sua Excelência:

Mas não posso, potencializando o Regimento da Câmara dos Deputados, ressuscitar o art. 38 da Constituição de 1934. Portanto, entendo que, no caso, a votação tem que ser aberta.

Portanto, mais explícito enfrentamento do art. 188 do que esse, impossível.

Não bastasse, o preceito alegadamente omitido da decisão, foi invocado, durante o julgamento da ADPF, também por Ministros que julgaram constitucional a votação secreta pela Câmara dos Deputados, como os Ministros Gilmar Mendes e Teori Zavascki. A título exemplificativo, o Ministro Teori afirmou:

"com base na parte final do art. 188, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, parece-me que a votação secreta não seria ilegítima". E, durante os debates, um dos advogados da causa voltou à tribuna e, à guisa de esclarecimento de fato, reiterou: "a parte final do inciso III, do art. 188, do Regimento Interno menciona 'e nas demais eleições'".

Como se vê, o indigitado art. 188, inciso III, foi repetidamente enfrentado durante o julgamento, no meu voto e no voto de outros Ministros, bem como em peças escritas e na sustentação oral. E assim se

ADPF 378 ED / DF

restabelece a verdade. A razão é serena, a desrazão é que precisa de gritos e de ofensas.

Passo agora, Presidente, à conclusão do meu voto, que é a leitura da ementa e, com isso, encerrarei o meu pronunciamento. E a ementa que resume a minha posição aqui, defendendo o acórdão majoritário do Tribunal, é a seguinte:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ADPF. INADMISSIBILIDADE DE PEDIDO CONSULTIVO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INVIABILIDADE DA PRETENSÃO DE REJULGAMENTO DA CAUSA. CONHECIMENTO PARCIAL E DESPROVIMENTO DOS EMBARGOS”.

Seguem-se as proposições, que são as seguintes:

“I. Conhecimento parcial do recurso”.

E aqui reitero:

“1. Muito embora os embargos tenham sido opostos quando o acórdão recorrido ainda não havia sido formalizado e publicado no órgão oficial, a embargante ratificou suas razões recursais no prazo, isto é, após a publicação do julgado. Assim, não há que se falar em intempestividade”.

Aqui é importante, Presidente:

“2. Em sua manifestação, a embargante apresentou 11 questões paralelas que deveriam ser respondidas pelo Tribunal - apresentou 11 "questões paralelas", formuladas em tese e sem relação direta com o objeto da ADPF. Não é possível valer-se de embargos de declaração para obter, em caráter consultivo, esclarecimento de dúvidas do Poder Judiciário, sob pena de

ADPF 378 ED / DF

desnaturar a essência da atividade jurisdicional. Portanto não conhecimento do recurso nesse ponto”.

E no mérito digo o seguinte:

“II. No mérito

3. As alegações de que o acórdão recorrido incorreu em omissão, contradição ou obscuridade, bem como de que adotou premissas equivocadas não se sustentam. Todos os pontos questionados pela embargante foram enfrentados pelo Tribunal no julgamento da ADPF, de forma clara, coerente e fundamentada.

4. A partir de razões sólidas, a maioria dos Ministros concluiu que: (i) o Senado tem competência para instaurar ou não o processo de impedimento contra Presidente da República, cuja abertura tenha sido previamente autorizada pela Câmara dos Deputados; (ii) não são admissíveis candidaturas avulsas ou independentes para a formação de comissão especial de *impeachment*; e (iii) os nomes indicados pelos líderes partidários, para a comissão especial do procedimento de *impeachment* em curso, devem ser submetidos à ratificação ou não pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em votação aberta.

5. Ainda que a embargante discorde das conclusões alcançadas pelo Tribunal - e a discordância aqui merece toda consideração e respeito -, não pode pretender revê-las por meio de embargos de declaração. A via recursal adotada não se mostra adequada para, a pretexto de correção de inexistentes vícios internos do acórdão proferido, postular a renovação de julgamento que transcorreu de maneira hígida e regular.

6. Recurso conhecido parcialmente e, na parte conhecida, desprovido.

Portanto, Presidente, conheço o recurso em tudo que é pertinente aos embargos de declaração, mas não o conheço na parte em que se formulam as 11 questões paralelas para serem respondidas em tese pelo

ADPF 378 ED / DF

Tribunal.

Agradecendo a atenção de todos, é como voto, Presidente.

16/03/2016

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ADPF. INADMISSIBILIDADE DE PEDIDO CONSULTIVO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INVIABILIDADE DA PRETENSÃO DE REJULGAMENTO DA CAUSA. CONHECIMENTO PARCIAL E DESPROVIMENTO DOS EMBARGOS.

I. Conhecimento parcial do recurso

1. Muito embora os embargos tenham sido opostos quando o acórdão recorrido ainda não havia sido formalizado e publicado no órgão oficial, a embargante ratificou suas razões recursais no prazo legal, isto é, após a publicação do julgado. Assim, não há que se falar em intempestividade do recurso. Precedentes.

2. Em sua manifestação, a embargante apresentou 11 “questões paralelas”, formuladas em tese e sem relação direta com o objeto da ADPF. Não é possível valer-se de embargos de declaração para obter, em caráter consultivo, esclarecimentos de dúvidas pelo Poder Judiciário, sob pena de desnaturar a essência da atividade jurisdicional. Não conhecimento do recurso nesse ponto.

II. No mérito

3. As alegações de que o acórdão recorrido incorreu em omissão, contradição ou obscuridade, bem como de que adotou premissas equivocadas não se sustentam. Todos os pontos questionados pela embargante foram enfrentados pelo Tribunal no julgamento da ADPF, de forma clara, coerente e fundamentada.

4. A partir de razões sólidas, a maioria dos Ministros concluiu que: (i) o Senado tem competência para instaurar ou não o processo de impedimento contra Presidente da República, cuja abertura tenha sido previamente autorizada

ADPF 378 ED / DF

pela Câmara dos Deputados; (ii) não são admissíveis candidaturas avulsas ou independentes para a formação da comissão especial de *impeachment*, e (iii) os nomes indicados pelos líderes partidários, para a comissão especial do procedimento de *impeachment* em curso, devem ser submetidos a ratificação ou não pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em votação aberta.

5. Ainda que a embargante discorde das conclusões alcançadas pelo Tribunal, não pode pretender revê-las por meio de embargos de declaração. A via recursal adotada não se mostra adequada para, a pretexto de correção de inexistentes vícios internos do acórdão proferido, postular a renovação de julgamento que transcorreu de maneira hígida e regular. Precedentes.

6. Recurso conhecido parcialmente e, na parte conhecida, desprovido.

I. INTRODUÇÃO

1. Em um ensaio clássico, que li em espanhol, há muitos anos, intitulado *La Fuerza Normativa de la Constitución*, o jurista alemão Konrad Hesse afirma que o grande teste de resistência para as Constituições são os momentos de crise na vida política, econômica ou social¹. Nessas horas, é preciso ter “vontade de Constituição”. Isso significa preservar os seus valores e propósitos, conter o arbítrio e o voluntarismo, mesmo quando se apresentam atalhos tentadores e promessas de soluções instantâneas.

2. Porém, a verdade, inclusive a verdade constitucional, não tem dono. Como compreensível e natural, em circunstâncias como as que envolvem o presente processo, as opiniões se dividem. Mesmo aqui no Tribunal. A democracia não é o regime político que impõe consensos. Justamente ao contrário, democracia é o regime em que o dissenso é

1 Konrad Hesse, “La Fuerza Normativa de la Constitución”, in *Escritos de Derecho Constitucional*, 1983.

ADPF 378 ED / DF

tratado com naturalidade e é absorvido institucionalmente. E, tanto quanto possível, de forma civilizada.

3. Todos aqui lemos e ouvimos as críticas mais diversas. Faz parte do nosso papel ter janelas para o mundo. Também lemos e ouvimos manifestações de apoio ao equilíbrio e à justiça da decisão, inclusive em editoriais dos principais jornais do país. Ninguém basta a si mesmo e essa multiplicidade de visões é uma das maravilhas da vida. Nós cumprimos uma missão. Honrosa e dura. Cada um aqui faz o que considera certo, justo e legítimo. Nós vivemos a bênção de servir ao país sem qualquer outro interesse que não seja o de dar o melhor de si. Mesmo em meio às incompreensões mais ásperas.

4. Como relatado, os presentes embargos de declaração impugnam três pontos específicos do acórdão do Supremo Tribunal Federal que definiu o rito do *impeachment*: (i) o papel do Senado Federal no processo; (ii) a impossibilidade de candidatura ou chapas avulsas para a formação da comissão especial na Câmara dos Deputados; e (iii) a obrigatoriedade da eleição da comissão por voto aberto.

5. Antes de enfrentar cada um desses pontos, cumpre rememorar as principais premissas da decisão impugnada, bem como identificar o objeto e os limites do presente recurso de embargos de declaração.

Parte I

PREMISSAS DA DECISÃO EMBARGADA E LIMITES DO PRESENTE RECURSO

I. SEGURANÇA JURÍDICA E MANUTENÇÃO DAS REGRAS DO JOGO

6. O *impeachment* do Presidente da República, em um Estado constitucional democrático, não é um procedimento banal e será sempre traumático. Não há como deixar de ser. Trata-se de uma situação que

ADPF 378 ED / DF

mobiliza o imaginário social, divide opiniões e desperta paixões exacerbadas. Cabe às instâncias políticas deliberar sobre a permanência ou o afastamento do chefe de Estado. Ao Supremo Tribunal Federal toca, tão-somente, zelar pelo cumprimento da Constituição e das demais normas aplicáveis. Isto é: assegurar que sejam seguidas as regras do jogo.

7. Neste cenário, a decisão majoritária do Supremo Tribunal Federal, aqui atacada, fundou-se em uma premissa de fácil compreensão: a de manter, na maior extensão possível, a jurisprudência, os precedentes, as práticas efetivas e os caminhos seguidos por ocasião do *impeachment* do Presidente Fernando Collor, ocorrido em 1992.

8. Ao adotar esta linha, o Tribunal tomou decisões que foram percebidas ora como favoráveis ao governo – como no caso da invalidação da formação da Comissão Especial – ora como contrárias ao governo, como a rejeição do *quorum* de 2/3 (dois terços) para a instauração do processo no Senado Federal. A Constituição é de toda a nação e não tem lado.

II. CABERIA AO CONGRESSO NACIONAL EDITAR LEI ESPECÍFICA DISCIPLINANDO O PROCEDIMENTO DE *IMPEACHMENT* SOB A CONSTITUIÇÃO DE 1988, O QUE NÃO OCORREU

9. No regime de *impeachment* instituído pela Constituição de 1946, a definição dos crimes de responsabilidade, bem como seu processo de julgamento, eram disciplinados pela Lei 1.079, de 10 de abril de 1950. A Constituição de 1988 alterou substancialmente o tratamento da matéria, tendo previsto, expressamente, no parágrafo único do art. 85, que lei especial “estabelecerá as normas de processo e julgamento” dos crimes de responsabilidade². Esta lei nunca veio.

10. Tem-se, então, o seguinte quadro normativo: a lei de 1950

2 CF 1988, art. 85, parágrafo único: “Esses crimes (de responsabilidade) serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”.

ADPF 378 ED / DF

não foi recepcionada pela Constituição de 1988 em múltiplas de suas partes mais importantes; diante disso, o Supremo Tribunal Federal, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal adotaram, em 1992, um específico rito para o procedimento de *impeachment*; o Congresso Nacional, tendo competência para revisitar a matéria e discipliná-la de forma diversa, quedou-se inerte. Nada mais natural, portanto, em nome da segurança jurídica e da justiça procedimental, que se sigam as normas anteriormente adotadas. Reitere-se, para que não haja margem a dúvidas: não há interferência do Judiciário em domínio legislativo. Justamente ao contrário, o Legislativo é que não atuou, dando ensejo à judicialização, que, de resto, foi deflagrada por partido político com assento no Congresso Nacional.

III. OS LIMITES DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

11. Os embargos de declaração constituem recurso de objeto e alcance limitados, servindo, nos termos do art. 535 do Código de Processo Civil, para sanar obscuridade, contradição ou omissão existente na decisão impugnada. Além disso, são considerados admissíveis, excepcionalmente, em caso de utilização de premissa equivocada no acórdão recorrido³. Os esclarecimentos requeridos em embargos de declaração devem se limitar àquilo que foi objeto da controvérsia judicial decidida, não podendo alcançar questões novas e distintas, que a recorrente imagine surgirem em decorrência da implementação do julgado; muito menos questões formuladas em tese⁴.

3 Vide: MI 1311 AgR ED; RE 476081 AgR ED; Ext 1146 ED. No Superior Tribunal de Justiça, também há inúmeros julgados pela aceitação de embargos de declaração para correção de premissa equivocada: AREsp 754951 AgR ED; RE 1323960 ED; AREsp 53100 AgR ED.

4 Conforme entendimento pacífico deste STF, a tarefa de responder a postulações dessa natureza revela-se incompatível com a essência da atividade jurisdicional. Nesse sentido, vejam-se os seguintes julgados: ADI 1057-MC-ED; RE 513713 ED; ADI 2497 ED; RE 255785 ED; e CC 7159 AgR.

ADPF 378 ED / DF

12. Cabe, ainda, uma observação derradeira: como decorre logicamente do próprio objeto desta ADPF, tudo o que foi definido nesta ação diz respeito, única e exclusivamente, ao processo por crime de responsabilidade do Presidente da República. O Supremo Tribunal Federal não se pronunciou sobre quaisquer outros procedimentos internos do parlamento.

13. Feitas estas observações introdutórias, assento a tempestividade dos presentes embargos de declaração, uma vez que houve ratificação das razões recursais após a publicação do acórdão e conheço parcialmente o recurso, inadmitindo-o quanto às 11 “questões paralelas” formuladas, em razão de sua natureza consultiva. Passo a analisar os argumentos trazidos pela embargante.

Parte II

**DOS PEDIDOS DE MODIFICAÇÃO DO JULGADO
FORMULADOS NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**

**I. O PAPEL DO SENADO FEDERAL NO PROCEDIMENTO DE
*impeachment***

14. O acórdão embargado cuida longamente da questão do papel do Senado. Não é o caso de se repetirem todos os numerosos argumentos utilizados, que incluíram a interpretação histórica, semântica, sistemática e lógica dos dispositivos relevantes, além da própria posição do STF, do Senado e a documentação do que efetivamente se passou. A decisão do Tribunal vem enunciada de forma sintética na ementa do julgado, que assim dispôs:

**“1. PAPÉIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO
SENADO FEDERAL NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT*
(ITENS C, G, H E I DO PEDIDO CAUTELAR):**

1.1. Apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara

ADPF 378 ED / DF

dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. Ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara.

1.2. Há três ordens de argumentos que justificam esse entendimento. Em primeiro lugar, esta é a única interpretação possível à luz da Constituição de 1988, por qualquer enfoque que se dê: literal, histórico, lógico ou sistemático. Em segundo lugar, é a interpretação que foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em 1992, quando atuou no *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, de modo que a segurança jurídica reforça a sua reiteração pela Corte na presente ADPF. E, em terceiro e último lugar, trata-se de entendimento que, mesmo não tendo sido proferido pelo STF com força vinculante e *erga omnes*, foi, em alguma medida, incorporado à ordem jurídica brasileira. Dessa forma, modificá-lo, estando em curso denúncia contra a Presidente da República, representaria uma violação ainda mais grave à segurança jurídica, que afetaria a própria exigência democrática de definição prévia das regras do jogo político”.

15. Tal posição foi manifestada por 8 (oito) Ministros, a saber: além do redator do acórdão, Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Marco Aurélio, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski, que adotaram integralmente as razões do voto condutor. Portanto, a corrente majoritária formada neste STF admitiu, a partir de razões sólidas e de fácil compreensão, a possibilidade de o Senado Federal decidir pela instauração ou não do processo de *impeachment*, após a autorização da Câmara.

16. Nada obstante isso, nos presentes embargos, a pretexto de

ADPF 378 ED / DF

sanar supostos vícios do acórdão embargado, a parte recorrente tenta viabilizar o reexame do mérito dessa decisão da Corte, arguindo três vícios: (i) premissa equivocada sobre a posição do STF no MS 21.564 quanto ao caráter não vinculativo da decisão da Câmara; (ii) interpretação equivocada dos dispositivos da Constituição em questão; e (iii) omissão quanto aos parâmetros da revisão a ser feita pelo Senado. Nenhuma das impugnações procede. É o que se demonstra, objetivamente, a seguir.

17. No julgamento do MS 21.564, o relator Min. Carlos Mário Velloso, consignou expressamente na ementa e no voto que cabia ao Senado Federal receber ou não a denúncia. Foi acompanhado de maneira incisiva pelo Ministro Moreira Alves. Porém, esta não era a questão central decidida naquele acórdão e nem todos os Ministros se pronunciaram sobre ela. O que se revelou decisivo, porém, é que na sequência desse julgado, o Supremo Tribunal Federal, em sessão administrativa e por decisão unânime, adotou esse entendimento ao estabelecer o rito do *impeachment*. E esta orientação foi acolhida pelo Senado e publicada como procedimento oficial. Em suma: restou inequívoco que caberia ao Senado Federal instaurar ou não o processo, isto é, receber ou não a denúncia. O voto do Ministro Celso de Mello resgata a memória do que se passou de maneira estreme de dúvidas.

18. A alegação de que a interpretação dada pela decisão embargada foi equivocada, além de infundada – a Constituição é clara ao assentar que cabe ao Senado instaurar o processo e afastar o Presidente – não é fundamento para embargos. Por fim, quanto ao terceiro ponto levantado pela embargante, não há omissão alguma no tocante aos parâmetros da revisão do Senado. Cabe a ele, como dito, receber ou não a denúncia, pelos fundamentos técnicos ou políticos que considere adequados. Ainda em acréscimo derradeiro, para que não parem dúvidas sobre como se passou esta fase no Senado em 1992, reproduz-se aqui, como já se fizera no voto condutor, os registros constantes do Diário

ADPF 378 ED / DF

Oficial do Congresso Nacional⁵:

“30.09.1992: Câmara dos Deputados encaminha decisão de autorização do processo de *impeachment* (Ofício 1388/1992), após aprovação do parecer da Comissão Especial pelo Plenário da Câmara dos Deputados em votação nominal aberta, por 441 votos a 38.

30.09.1992: Eleição da comissão especial através de chapa única, elaborada de acordo com as indicações das lideranças, obedecida a proporcionalidade dos partidos políticos.

30.09.1992: Reunião de instalação da Comissão Especial.

30.09.1992: Reaberta a sessão e emissão do Parecer 302, em que a Comissão Especial conclui pela instauração do processo.

01.10.1992: Plenário faz a leitura e aprova o Parecer 302 da Comissão Especial, com voto vencido do Senador Odacir Soares.

01.10.1992: Presidência do Senado comunica que, em reunião com o Presidente do STF Sydney Sanches, o rito processual sugerido pelo Presidente do STF foi aceito pela comissão e será executado; comunica, ainda, que o Presidente Fernando Collor de Mello receberá, no dia 02.10.1992, o mandado de citação para o processo e afastamento do cargo pelo prazo de até 180 dias, assinado pelos Presidentes do Senado e do STF, e naquele mesmo instante, o Senhor Itamar Franco estará recebendo comunicação para assumir a Presidência da República. 02.10.1992: o Presidente Fernando Collor de Mello é citado e afastado do cargo”.

19. Esta é a história, como a história foi.

II. A IMPOSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURA OU CHAPA AVULSA PARA A FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL DE *IMPEACHMENT*

20. O segundo ponto questionado pela embargante diz

5 V: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/2390>; e edições do Diário Oficial do Congresso Nacional referentes às respectivas datas.

ADPF 378 ED / DF

respeito à decisão desta Corte de invalidar a apresentação de candidaturas avulsas para a formação da comissão especial de *impeachment*. Em síntese, o Supremo Tribunal Federal definiu que a referida comissão deve ser formada por deputados indicados pelos líderes dos respectivos partidos ou blocos partidários. No que diz respeito, especificamente, ao procedimento de *impeachment* em curso contra a atual Presidente da República, por motivo de segurança jurídica, entendeu-se que a chapa única formada pelos nomes indicados pelos líderes deve ser submetida a ratificação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, pois esse foi o rito seguido em 1992, no caso Collor. A fundamentação adotada pelo STF para chegar a tais conclusões foi assim resumida na ementa do julgado:

4. NÃO É POSSÍVEL A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS OU CHAPAS AVULSAS PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL (CAUTELAR INCIDENTAL): É incompatível com o art. 58, *caput* e § 1º, da Constituição que os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação à autonomia partidária. Em rigor, portanto, a hipótese não é de eleição. Para o rito de *impeachment* em curso, contudo, não se considera inválida a realização de eleição pelo Plenário da Câmara, desde que limitada, tal como ocorreu no caso Collor, a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos, isto é, sem abertura para candidaturas ou chapas avulsas. Procedência do pedido.

21. Em que pesem a extensão, a clareza e a coerência dos argumentos expostos no acórdão recorrido, a embargante suscita três supostos vícios nessa parte do julgamento: (i) contradição, por validar a aplicabilidade das normas regimentais da Câmara dos Deputados à hipótese, mas deixar de observar preceitos do RI/CD que qualificam a comissão especial de *impeachment* como "eleita" e permitem a

ADPF 378 ED / DF

apresentação de candidaturas avulsas; (ii) contrariedade de conferir à palavra "eleita" o sentido de "escolhida", diverso do seu significado jurídico usual; e (iii) premissa equivocada a respeito da eleição da comissão especial no caso Collor, que apenas não teria tido formulação de candidaturas avulsas em razão das circunstâncias políticas do momento. As alegações não se sustentam.

22. O voto condutor – seguido, nesse item, por outros 6 (seis) Ministros, a saber: Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski – interpretou o Regimento Interno da Câmara do Deputados de maneira lógica, sistemática e à luz da Constituição, inclusive do princípio da autonomia partidária. Em primeiro lugar, o Regimento é claro ao prever que a indicação dos membros das comissões será feita pelos líderes dos partidos. É natural e óbvio que seja assim: quem escolhe o representante é o representado, e não terceiros. (O representante do Brasil na ONU é indicado pelo Brasil, não pelos outros países; o representante do Corinthians na Federação Paulista é indicado pelo Corinthians, e não pelos demais clubes, seus adversários; o representante de Copacabana no Conselho dos Bairros é indicado por Copacabana, e não pelos outros bairros, com interesses conflitantes). A hipótese não é comparável à eleição para a Mesa da Câmara, que é órgão dirigente de todos, de toda a Casa, e não comissão temporária composta para um fim específico. Não há, portanto, contradição alguma.

23. A posição majoritária, ademais, diante da opção de seguir na maior extensão possível o precedente adotado no caso Collor, acolheu a ideia de que há "eleição" da Comissão Especial. E explicitou que ela consistia na deliberação do Plenário ratificando ou não os nomes indicados pelos partidos. É certo que o voto condutor mencionou que "eleição", na hipótese, deveria significar "escolha", como se passa em todas as demais comissões. Porém, admitiu-se expressamente a eleição pelo plenário, limitada à ratificação ou não dos nomes apresentados pelos

ADPF 378 ED / DF

partidos. De modo que a impugnação simplesmente não corresponde ao que foi decidido.

24. Relativamente ao procedimento de *impeachment* do Presidente Collor, não houve candidaturas avulsas. Este é o fato. Se elas teriam sido ou não admitidas, caso apresentadas, constitui mera especulação. O que é inequívoco é que no único caso de *impeachment* ocorrido sob a Constituição de 1988, o procedimento não incluiu candidaturas avulsas. A alegação de que as circunstâncias políticas eram diferentes não altera o sentido e alcance da Constituição. E, como assentou o Tribunal, por dicção expressa do Regimento e em nome da autonomia partidária, quem indica o representante do partido é o próprio partido, e não seus adversários.

III. A OBRIGATORIEDADE DE ELEIÇÃO DA COMISSÃO POR VOTO ABERTO

25. Por fim, os embargos de declaração questionam a decisão deste Supremo Tribunal Federal de exigir que a eleição da comissão especial se dê por escrutínio aberto. O voto condutor, acompanhado por outros 5 (cinco) Ministros – Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski –, adotou múltiplos e claros fundamentos para afastar a possibilidade de votação secreta na hipótese, assim resumidos:

(i) Não há previsão específica na Constituição, na Lei nº 1.079/1950 ou no Regimento Interno que afirme textualmente que a Comissão Especial do *impeachment* será eleita por voto secreto. Há, é certo, regra contida na parte final do art. 188, III, do RI/CD que permite votação por escrutínio secreto “nas demais eleições”. Porém, não se pode estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RI/CD, por analogia, à eleição para a Comissão Especial de *impeachment*.

(ii) Ainda que houvesse previsão expressa e específica de votação secreta nesse caso, o sigilo do escrutínio é incompatível

ADPF 378 ED / DF

com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude institucional, que busca a responsabilização e afastamento de Presidente da República (eleito pelo povo) por decisão dos representantes, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível;

(iii) Os princípios democrático, representativo e republicano incidem diretamente e com especial vigor ao processo de *impeachment*, de modo que se exige o voto aberto como forma de conferir aos representados ferramentas para que possam exercer o controle social sobre o procedimento de impedimento do Presidente da República; e

(iv) A votação aberta (simbólica) foi *efetivamente* adotada para a eleição da Comissão Especial no processo de *impeachment* de Collor, de modo que a manutenção deste procedimento contribui para a segurança jurídica.

26. Em seus embargos, a Mesa da Câmara dos Deputados aponta suposto equívoco na premissa utilizada no acórdão embargado de que no caso Collor a votação para a formação da comissão especial teria sido aberta. Alega que, naquela ocasião, a votação somente foi aberta porque não houve divergência ou impugnação. Ainda que argumento dessa natureza pudesse ser objeto de apreciação em embargos de declaração, ele não se sustenta.

27. O fato real, objetivo e inequívoco é que a votação foi aberta. Como teria sido, se as circunstâncias fossem diferentes, ou o que teria feito o Presidente da Câmara da época se as condições políticas fossem outras, constitui mera especulação, sem qualquer valor jurídico. No caso Collor, a chapa única formada por indicação dos líderes foi “eleita” em votação aberta (simbólica) do Plenário da Câmara dos Deputados, conforme se extrai da ata publicada no Diário do Congresso Nacional:

“Diário do Congresso Nacional de 09.09.1992 (p. 20441):

ADPF 378 ED / DF

Eleição da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre denúncia por crime de responsabilidade contra o Senhor Presidente da República, oferecida pelos Senhores Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavênere Machado.

O SR. PRESIDENTE (Ibsen Pinheiro) - Solicito ao Sr. Secretário designado que proceda à leitura dos nomes que compõem a chapa única indicada pelos Srs. Líderes dos Partidos. (...)

O SR. PRESIDENTE (Ibsen Pinheiro) - Em votação a nominata, cuja leitura acaba de se realizar.

Os Srs. Deputados que a aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.) Aprovada por unanimidade. (Palmas.)"

28. Resta, por fim, a demonstração de que não houve qualquer omissão do acórdão quanto à referência da parte final do inciso III do art. 188 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A QUESTÃO DO ART. 188, III DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

29. Criou-se uma lenda inverossímil de que os Ministros desta Corte teriam deliberado sobre a questão do voto aberto sem conhecimento do inteiro teor do art. 188, III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que faz referência, na sua parte final, à possibilidade de "escrutínio secreto" nas "demais eleições". Isso porque em um aparte do Ministro Teori, ele leu apenas uma parte do dispositivo e eu a repeti. Para não permitir que algo que não é verdadeiro se transforme em verdade porque repetido muitas vezes, e em respeito às pessoas de boa-fé, é o caso de se esclarecer.

30. O art. 188, III, do RI/CD foi invocado não somente no acórdão embargado, mas ao longo de toda a tramitação da ADPF. Logo após a formulação, pelo autor da ADPF, do pedido de medida cautelar incidental visando a assegurar o voto aberto para a formação da comissão especial, a Câmara dos Deputados prestou informações a esta Corte (Pet.

ADPF 378 ED / DF

0064761), nas quais tratou expressamente do preceito:

“[N]ão raro os regimentos internos de Casas Legislativas e Tribunais preveem votação por escrutínio secreto nas eleições internas de qualquer natureza. (...)

No caso concreto, o RICD é bastante claro quanto a isso ao dispor, no artigo 188, inciso III, que:

“Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos: [...]

III – para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporários, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos dois cidadãos que irão integrar o Conselho da República e nas demais eleições;”

31. Na sequência, apreciando o pedido de cautelar incidental, o relator originário desta ação, o Ministro Luiz Edson Fachin, em decisão monocrática, determinou a suspensão da formação e a não instalação da comissão especial até a decisão do Plenário do STF, e o fez por entender, entre outros fundamentos, que havia plausibilidade jurídica no pedido, à luz do próprio art. 188, III, do RI/CD. Veja-se o trecho da decisão:

“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.” (grifou-se)

ADPF 378 ED / DF

32. Já durante o julgamento pelo Plenário da Corte, o dispositivo foi enfrentado inúmeras vezes. O voto condutor trata expressamente da previsão de votação secreta nas “demais eleições” contida na parte final do art. 188, III, do RI/CD, como, aliás, reconhece a própria embargante. No texto, apresentam-se, de modo claro e suficiente, os fundamentos para afastar a sua aplicação no caso concreto. Veja-se:

“A exigência de votação ostensiva no caso decorre do conjunto normativo aplicável ao processo por crime de responsabilidade. Ao disciplinar o processamento do *impeachment*, a Constituição de 1988 não estabeleceu nenhuma hipótese de votação secreta. Do mesmo modo, a Lei nº 1.079/1950, embora tenha previsto em seu art. 19 a existência de uma “comissão especial eleita”, não instituiu escrutínio sigiloso nesta situação. Finalmente, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispôs expressamente sobre as comissões no art. 33, mas tampouco trouxe previsão de eleição secreta para sua formação. **E mais: seu art. 188 elenca os casos de votação por escrutínio secreto, sem prever expressamente, entre eles, a Comissão Especial do *impeachment*.** No silêncio da Constituição, da Lei nº 1.079/1950 e do Regimento Interno, não é admissível que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RI/CD, por analogia, à eleição para a Comissão Especial de *impeachment*.” (...)

NR: “**Há, é certo, uma previsão de votação secreta ‘nas demais eleições’ no inciso III do art. 188 do RICD**, que dispõe que: ‘A votação por escrutínio secreto far-se-á (...) nos seguintes casos: III - para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporárias, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos 2 (dois) cidadãos que irão integrar o Conselho da República e nas demais eleições’. **Porém, uma menção genérica que permita voto sigiloso em toda e qualquer eleição é**

ADPF 378 ED / DF

patentemente inconstitucional. Como se afirmou, a votação aberta é a regra geral que decorre dos princípios democrático, representativo, republicano e da publicidade. Por isso, o escrutínio sigiloso, que afasta esta regra, somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas.”
(grifou-se)

33. Também o Ministro Marco Aurélio ofereceu em seu voto sólidos argumentos jurídicos para defender a inaplicabilidade do inciso III do artigo 188 ao caso da comissão especial do *impeachment*, nos seguintes termos:

“Presidente, sob o ângulo do voto secreto – diria –, do voto misterioso, isso se levarmos às últimas consequências o Regimento da Câmara dos Deputados, no que realmente dispõe que, nos casos de eleição, e é do que se trata, tem-se o voto secreto – inciso III do artigo 188 –, estaremos contrariando um silêncio eloquente das Constituições Federais posteriores à de 1934, no que esta previu, relativamente a eleições, o voto secreto. Refiro-me, Presidente, ao artigo 38 da Constituição de 1934, no que versava o voto secreto nas eleições e nas deliberações sobre vetos e contas do Presidente da República. Mas esse preceito não foi repetido, em um silêncio que já enquadrei como eloquente, nas Cartas posteriores. (...)”

Nada justifica, Presidente, a existência, no caso, do voto secreto. Tal como o ministro Luís Roberto Barroso, não potencializo, em si, o rol de situações jurídicas, apontando-as, portanto, exaustivas, o rol previsto na Carta de 1988.

Poderei raciocinar e concluir, depois de reflexão, pela existência de certa situação que revele, a partir do interesse público, do interesse coletivo, do interesse da sociedade, a necessidade de ter-se o escrutínio secreto. **Mas não posso, potencializando o Regimento da Câmara dos Deputados, ressuscitar o artigo 38 da Constituição de 1994. Portanto, entendo que, no caso, a votação tem que ser aberta (...).”**

ADPF 378 ED / DF

34. Os fundamentos do voto condutor para determinar a exigência de votação aberta, afastando-se a aplicação do preceito regimental, foram ainda encampados por outros 4 (quatro) Ministros: Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski.

35. Não bastasse, o preceito alegadamente “omitido” da decisão foi invocado durante o julgamento da ADPF também por Ministros que julgaram constitucional a votação secreta pela Câmara dos Deputados, como os Ministros Gilmar Mendes e Teori Zavascki. A título exemplificativo, o Ministro Teori afirmou que: *“com base na parte final do artigo 188, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, parece-me que a votação secreta não seria ilegítima”*.

36. Durante os debates, um dos advogados da causa voltou à tribuna e, à guisa de “esclarecimento de fato”, reiterou: *“A parte final do inciso III do art. 188 do Regimento Interno menciona ‘e nas demais eleições’”*.

37. Como se vê, o indigitado art. 188, III foi repetidamente enfrentado durante o julgamento, no meu voto e no voto de outros Ministros, bem como em peças escritas e na sustentação oral. E assim se restabelece a verdade. A razão é serena. A desrazão é que precisa de gritos e de ofensas.

CONCLUSÃO

38. Conclui-se, assim, não estar presente na decisão prolatada nenhum dos vícios que ensejam o provimento de recurso de embargos de declaração. Não há premissa equivocada, contradição, obscuridade ou omissão. Bem examinada, a pretensão da embargante revela-se uma tentativa oblíqua de levar esta Corte a reexaminar o julgado na ADPF 378. O recurso interposto, porém – que é o único cabível contra decisão de mérito proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal –, não se

ADPF 378 ED / DF

presta a tanto. Vale frisar: conforme jurisprudência pacífica desta Corte, os embargos de declaração têm escopo restrito, limitando-se à verificação e à eventual correção de vícios internos de julgamento já realizado.

39. A respeito das 11 “questões paralelas” formuladas pela embargante, voto pelo seu não conhecimento. Com tais questões, a embargante pretende que esta Corte solucione dúvidas de interpretação regimental, sem sequer alegar que estas correspondem a omissões, contradições ou obscuridades do acórdão recorrido. Ao contrário, reconhece, textualmente, que suas dúvidas remetem a situações hipotéticas, sem ligação direta com os pedidos da ação. Ocorre que o Poder Judiciário, como regra geral, não constitui órgão de consulta. Os esclarecimentos requeridos em embargos de declaração devem se limitar àquilo que foi objeto da controvérsia judicial decidida, não podendo alcançar questões novas e distintas, que a recorrente imagine surgirem em decorrência da implementação do julgado; muito menos questões formuladas em tese. Conforme entendimento pacífico deste STF, a tarefa de responder a postulações dessa natureza revela-se incompatível com a essência da atividade jurisdicional.

40. Diante do exposto, conheço em parte os embargos de declaração e, na parte em que conhecidos, diante da inexistência de omissão, contradição ou obscuridade, ou, ainda, de premissas equivocadas no acórdão recorrido, nego-lhes provimento.

16/03/2016

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL

DEBATE

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu creio que, nesse aspecto, deverá haver uma unanimidade, porquanto a questão da intempestividade eventual foi superada pela ratificação dos embargos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – De qualquer forma, Presidente, reafirmo que jamais o Tribunal admitiu embargos declaratórios sem que houvesse um objeto, ou seja, um acórdão confeccionado.

Uma coisa é discutir-se a existência ou não de publicação. Eu, por exemplo, sustento que a parte pode tomar conhecimento da peça no balcão da secretaria. Algo diverso é imaginar-se que se tem precedente no sentido de acolher, sob o ângulo do conhecimento, declaratórios, sem a existência, como disse, de um objeto, sem saber-se em que termos teria sido lavrada a decisão.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: **Sempre entendi, com apoio em amplo magistério jurisprudencial e doutrinário (AC 738-ED-QO/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), que se revelam prematuros os embargos de declaração quando opostos a julgamento cujo acórdão sequer foi publicado.**

Ocorre, no entanto, que a parte recorrente, a despeito do caráter prematuro dos embargos de declaração por ela opostos, veio a ratificá-los dentro do prazo legal de sua interposição, o que afasta, por evidente, a nota de sua extemporaneidade.

16/03/2016**PLENÁRIO****EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL****VOTO S/ PRELIMINAR**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, com a permissão do eminente Relator, já que estamos na seara das preliminares, eu entendo que, tal como está se indicando, não há nenhuma razão para que os embargos de declaração não sejam conhecidos e apreciados. Esse tema da intempestividade, acredito, como já disse Vossa Excelência, está superado.

Eu apenas faço um registro de que vou assentar, no meu voto escrito, que é um tema que emerge indiretamente desta questão que diz respeito à questão da legitimidade recursal. Eu entendo que está presente, não há nenhum óbice nesse sentido, mas apenas trata-se de uma circunstância que reflexamente emerge desse debate e que diz respeito precisamente à natureza do controle concentrado de constitucionalidade, tendo em vista que, aqui, foi a Mesa da Câmara, portanto, a intimada, que apresentou os embargos, e, assim, uma manifestação de feitiço recursal.

Não há nenhuma dificuldade quanto a isso, para conhecer dos embargos, apenas estou também tocando nesse tema e deixando o registro por escrito que isso, mais cedo ou mais tarde, também merecerá uma verticalização do debate nesta Corte. Porém, subscrevo a percepção de que, na hipótese presente, todos os elementos de conhecimento dos embargos estão efetivamente verificados.

16/03/2016

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, inicialmente, gostaria de cumprimentar o eminente Relator, os eminentes Pares e a eminente Subprocuradora-Geral da República, Doutora Ela Volkmer de Castilho.

Apenas para deixar registrado, Senhor Presidente, embora já estejam superadas, e acompanhei obviamente a superação das preliminares, o registro que fiz em relação à legitimidade recursal deixarei no voto escrito. Permito-me apenas ler um parágrafo para dar o sentido desse registro aos eminentes Pares.

Necessário se faz um repensar amplo e crítico do processo que rege as ações de controle de constitucionalidade de competência originária desta Corte, com a adequada delimitação, à luz da normatividade constitucional, dos poderes e papéis dos diversos atores que nelas atuam, incluída aqui, como não poderia deixar de ser, a bastante irrestrita legitimidade recursal.

Esse é apenas um tema que deixo para uma verticalização futura, especialmente considerando que em temas como esse, de uma arguição de preceito fundamental, a legitimidade recursal chama a atenção desta Corte, para estabelecer limites e possibilidades.

Não é o caso presente, nós já superamos essas questões todas. Aliás, isso só foi muito reflexamente tocado no presente tema, mas me permita apenas fazer esse registro, eis que, mais cedo ou mais tarde, estou seguro de que o tema virá à tona.

Portanto, também conheço do recurso e passo a analisar o mérito.

16/03/2016

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

O Senhor Ministro Edson Fachin: Senhor Presidente, pelo bem da brevidade, compreendo que, preliminarmente ao exame dos Embargos de Declaração ora opostos, necessário se faz averiguar a legitimidade recursal da Mesa da Câmara dos Deputados, visto que aquela casa Legislativa participou na ADPF na condição de uma das autoridades responsáveis pelo ato do Poder Público questionado.

A sua participação se deu enquanto e em razão de ser um dos atores que, à luz da normatividade da vigente Constituição da República, tem assento na dinâmica do devido processo legislativo que culminou na edição da Lei nº 1.079/1950.

Em meu sentir, necessário se faz um repensar amplo e crítico do processo que rege as ações do controle de constitucionalidade de competência originária desta Corte, com a adequada delimitação, à luz da normatividade constitucional, dos poderes e papéis dos diversos atores que nelas atuam, incluída aqui, como não poderia deixar de ser, a bastante restrita legitimidade recursal.

Entretanto, fato é que a jurisprudência desta Corte tem enfrentado o mérito de embargos de declaração opostos pelos órgãos ou autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado sem maiores debates.

Nesse sentido, confirmam-se as seguintes decisões: ADI 3619 ED, **Rel. Min. Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe 15.09.2015; ADI 4876 ED, **Rel. Min. Dias Toffoli**, Tribunal Pleno, DJe 17.08.2015; ADI 3794 ED, **Rel. Min. Luís Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe 24.02.2015; ADI 3147 ED, **Rel. Min. Teori Zavascki**, Tribunal Pleno, DJe 12.06.2014; ADI 3148 ED, **Rel. Min. Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJe 28.09.2011; ADI 3558 ED, **Rel. Min.**

ADPF 378 ED / DF

Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 05.08.2011; ADI 2982 ED, **Rel. Min. Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJ 22.09.2006; ADI 1498 ED, Rel. Min. Ilmar Galvão, **Rel. p/ Acórdão Min. Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, DJ 05.12.2003.

Entendo, assim, à luz do princípio da segurança jurídica, estruturante do Estado de Direito, que não seria legítimo surpreender a Recorrente, neste processo, inclusive em razão da magnitude institucional das questões ora debatidas, com um amplo e inesperado debate quanto à sua legitimidade recursal.

Dessa forma, conheço do recurso e passo a analisar o seu mérito.

Princípio destacando que mantenho as mesmas convicções do voto que já proferi. Entendo, nada obstante, que se formou maioria em sentido diverso sobre pontos nucleares. Nos limites desse tipo de recurso, os embargos de declaração, o campo é restrito ao conteúdo interno do voto majoritário, ainda que dele divirja. Como fiquei vencido, agora em homenagem à colegialidade atendo-me, pois, ao momento que se reduz a questões meramente formais. É sob essa perspectiva estritamente formal que miro os presentes embargos.

Ainda que a compreensão que a Recorrente entende ser a mais favorável a seus interesses seja parcialmente coincidente com o meu posicionamento em Plenário, fato é que tais argumentos foram superados pela maioria ao se debruçar sobre o caso em análise. Portanto, é no contexto formal que se pode falar em contradição, omissão ou obscuridade – elementos condicionantes da oposição de embargos de declaração (art. 535, I do atual Código de Processo Civil de 1973 e art. 1.022 do Novo Código de Processo Civil de 2015).

Desde essa perspectiva interna à decisão tomada pelo Plenário desta Corte, formalmente não se configura contradição, omissão ou

ADPF 378 ED / DF

obscuridade entre o dispositivo fixado e os fundamentos que lhe deram origem, apta a, por si só, impor, nessa perspectiva exclusivamente formal, conclusão diversa. Vale dizer, inexistem, assim, entre as conclusões e as fundamentações, contradições, omissões ou obscuridades no resultado a que se chegou no voto vencedor, acompanhado pela maioria, ressalvadas, na perspectiva externa, eventuais divergências. Não há, assim, formal ofensa, suficiente a prover os embargos de declaração e, portanto, ausentes estão as condições de embargabilidade (art. 535, I do atual Código de Processo Civil de 1973 e art. 1.022 do Novo Código de Processo Civil de 2015).

Nesse sentido, aqui já se decidiu:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. O embargante alega que as questões preliminares suscitadas não teriam sido discutidas uma a uma por todos os Ministros no Plenário. 2. O fato de não haver votos escritos de todos os Ministros sobre cada uma das questões levadas a julgamento não importa em vício ou ausência de fundamentação. Ao acompanhar o voto do Relator, os Ministros assumem parte de seus fundamentos tal qual nele lançados. 3. (...) 4. O embargante pretende rediscutir a questão de mérito, para imprimir efeitos infringentes ao julgado. Jurisprudência firme segundo a qual não cabem embargos de declaração quando, a pretexto de esclarecer uma inexistente situação de obscuridade, omissão ou contradição, visam ao reexame da matéria. Embargos de declaração rejeitados. (ADI 3819 ED, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 05.08.2010).

Diante do exposto, Senhor Presidente, firme nas razões antes declinadas, voto pelo conhecimento dos declaratórios e, no mérito, pela sua rejeição.

É como voto.

ADPF 378 ED / DF

16/03/2016

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Senhor Presidente, como ocorre amiúde com as decisões dos tribunais, essa também agradou a muitos e desagradou a outros tantos. O fenômeno – pode-se dizer – era até esperado e natural, diante da importância e das consequências desse julgamento.

Todavia, o fato de simplesmente não ser do agrado da parte que não viu atendidos seus interesses não justifica, por si só, que ela possa provocar um novo julgamento da causa. A causa está julgada e, bem ou mal, ela o foi com clareza em todos os seus pontos. De modo que eu não vejo, nesse caso, uma razão para conferir efeitos infringentes, nem sequer para aprofundar a análise sobre a possibilidade de efeitos infringentes, que, nós sabemos, em algumas circunstâncias até pode se dar, como, por exemplo, quando se percebe, no acórdão, uma contradição evidente. Se há uma contradição evidente, os efeitos infringentes acabam sendo uma consequência natural. Mas não é o caso aqui. Aqui me parece evidente que a parte embargante está provocando um novo julgamento da causa e para isso não se prestam os embargos.

Eu vou acompanhar o Relator, Senhor Presidente.

16/03/2016**PLENÁRIO****EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, eu também conheço apenas em parte dos embargos de declaração. Por óbvio, com relação à matéria que a rigor consubstancia consulta à Corte, como bem explicitado, não se fazem presentes as condições de embargabilidade.

Quanto aos temas relativamente aos quais invocados os requisitos de embargabilidade, de modo específico omissão, contradição ou obscuridade que se imputam ao acórdão atacado, peço vênias aos que entendem de forma diversa para acompanhar na íntegra o eminente Relator.

Li com toda a atenção os memoriais que me foram entregues, que expressam respeitabilíssimos argumentos contrários ao decidido, mas, como agora foi também enfatizado pelo Ministro Teori, dizem eles com uma compreensão diversa da que foi adotada pelo Tribunal pela sua maioria. Então, não há como emprestar efeitos infringentes quando o acórdão não se ressentir de tais vícios, pois a reforma do decidido não se presta a via eleita.

Acompanho o Relator, conhecendo em parte dos aclaratórios e, na parte conhecida, os rejeito.

16/03/2016

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégios do Tribunal Pleno, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados, autoridades políticas presentes, estudantes, senhoras e senhores.

Senhor Presidente, evidentemente que a função jurisdicional, como função popular, deve gerar decisões que não causem nenhuma perplexidade nem gerem ambiguidade. Por essa razão é que há os embargos de declaração como instrumento de própria hermenêutica judicial empreendida pelo próprio produtor da decisão, no caso aqui, o Supremo Tribunal Federal, tanto assim que, antigamente, eles eram denominados de embargos de esclarecimento.

Por outro lado, e isso é muito importante - o que destacou o Ministro Barroso, de início -, a jurisdição também é uma função popular. Então, tanto quanto possível - e hoje as sessões do Tribunal são assistidas e debatidas até pela população -, é muito importante que fique esclarecido aquilo que foi decidido.

Uma das funções mais importantes do Supremo Tribunal Federal é manter a integridade, a unidade do sistema jurídico, e isso o Supremo Tribunal Federal faz através de vários instrumentos, dentre outros, através da manutenção da jurisprudência que vem aplicando. Não há nada mais inquietante do que essa instabilidade jurisprudencial.

Então, o que fez o Supremo Tribunal Federal naquela oportunidade em que apreciamos o rito do *impeachment*? O Supremo Tribunal Federal manteve a inteireza do ordenamento jurídico, manteve a uniformidade do Direito e manteve o seu entendimento exteriorizado, após a Constituição de 88, quando enfrentou um caso de *impeachment*.

ADPF 378 ED / DF

Então, não era de se esperar outra postura do Supremo Tribunal Federal, com essa sua função precípua de manter a unidade do Direito, que repetisse a jurisprudência aplicada a um caso que se submeteu ao seu crivo depois de 1988. Pois bem, e assim se fez, o Supremo não inovou em absolutamente nada. O Supremo, à luz da cláusula de segurança jurídica, manteve o mesmo rito aplicado outrora.

Sucedede que, agora, surge esse recurso de embargos de declaração e, tanto quanto se depreende do minucioso voto do Ministro Luís Roberto Barroso, há alguns aspectos absolutamente inaceitáveis num recurso de embargos de declaração, as decisões judiciais não são divagações acadêmicas e tampouco o Tribunal serviu a essas consultas meramente acadêmicas, que foram formuladas nesses embargos. De sorte que, nessa parte, realmente os embargos não merecem nem conhecimento, porque eles não são cabíveis para consulta acadêmica.

Num segundo momento, se há ou não há obscuridade, se há ou não há omissão, contradição, isso já é o mérito do recurso, é saber se houve um equívoco, um *error in procedendo* do Tribunal que acarretou uma omissão, uma obscuridade ou uma contradição, isso é o próprio mérito do recurso, saber se o recorrente tem razão porque o Tribunal incidiu nesses erros.

E aqui, também, sob esse ângulo, o que se verifica é que o Tribunal julgou a causa com votos divergentes amplamente debatidos, o que se comprova através de vídeo e áudio, e chegou a uma conclusão majoritária. Até mesmo por um ato falho, eu verifiquei que, numa das petições, se pede o rejugamento da causa, e os embargos infringentes - que o Ministro Teori destacou agora - não podem ter esse efeito infringente de conduzir o rejugamento da causa. Bem ou mal, mal ou bem, o Supremo Tribunal Federal chegou a uma conclusão sobre qual o rito aplicável ao *impeachment*.

Então, é muito importante se esclarecer, em razão hoje dessa audiência natural e democrática das decisões do Supremo Tribunal Federal, que o que a Corte fez foi manter a integridade e a inteireza das duas jurisprudências já sedimentadas após a Constituição de 1988.

ADPF 378 ED / DF

De sorte que, não entrevendo nenhum dos vícios do art. 535 do então vigente Código de Processo Civil, que deixará o cenário jurídico agora sexta-feira, eu acompanho integralmente o voto do Ministro Luís Roberto Barroso.

16/03/2016**PLENÁRIO****EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL****VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, cumprimento mais uma vez a objetividade do voto do Ministro Luís **Roberto Barroso**, pontuando os temas que temos a debater nestes embargos de declaração. Também cumprimento o conteúdo de seu voto, mas, como Sua Excelência já destacou na outra oportunidade, eu divergi de Sua Excelência e formei com a minoria, acompanhando o eminente Relator originário, o Ministro Luiz **Edson Fachin**.

Tenho, Senhor Presidente, que os embargos de declaração devem, principalmente quando se trata de tema julgado em única instância, ter uma abrangência e um espírito de liberdade maior em sua análise. E registro que esta Corte já, em inúmeras vezes, acolheu embargos de declaração com efeitos infringentes sim, alterando resultados anteriormente formulados. De minha lavra mesmo, eu trouxe aqui os segundos embargos de declaração, ou seja, já estava em segundos embargos de declaração, para reformular um caso de conflito de competência e, depois, acabei sendo seguido, nessa reformulação, pela unanimidade da Corte. E já verifiquei, na jurisprudência, que até terceiros embargos de declaração já foram acolhidos com efeitos modificativos. De tal sorte que os limites da contradição, da obscuridade e da omissão, eles merecem ter, da nossa parte, uma análise amplificada.

Eu entendo, Senhor Presidente, que há contradição sim, e, seguindo o roteiro estabelecido dos três itens em debate, o que causou a necessidade de se fazer uma espécie de consulta, parte, evidentemente, da qual eu também não conheço, pois não cabe ao Tribunal responder a perguntas ou a consultas, foi, sem dúvida, algo colocado para, digamos assim, nos despertar a atenção para o que esta decisão reflete na vida do Congresso Nacional. No caso da chapa avulsa, isso é evidente, como já

ADPF 378 ED / DF

destacara no voto por mim proferido, no qual eu fiquei vencido. Não há dúvida de que o tema foi debatido, mas eu acho que o resultado gerou uma contradição sim. E qual foi essa contradição? Na medida em que o acórdão reconheceu que a comissão deve ser eleita, mas não disse claramente se ela é eleita só pelos membros daquele respectivo partido ou se ela é eleita pelo Plenário do Congresso Nacional. E o que se deu no rito do *impeachment* do Collor. Sua Excelência, o Ministro **Barroso**, fez a leitura do diário oficial, que publicou o extrato da sessão que deliberou sobre a comissão especial do *impeachment* então processado na Câmara dos Deputados. E foi eleição pelo Plenário - simbólica -, mas pelo Plenário.

Eu volto a reiterar, Senhor Presidente, não vou aqui dar a ênfase que já dei no ano passado, para não cansar a todos, mas é fato que é da cultura e da tradição da Casa Legislativa as candidaturas avulsas, dentro do limite de vagas que o partido tem. Senão, não seria caso de eleição, Ministro **Barroso**, com a devida vênica, eminentes Colegas que já votaram, seria caso de o líder indicar e pronto; depois se homologa a chapa. E aí está a contradição! Se nós reconhecemos que é eleição, nós não podemos dizer que isso é uma escolha, como está a conclusão do voto. E aqui está o cerne da contradição, porque se diz, no voto, inclusive no voto vencedor, que se trata de eleição. Então, existe uma unanimidade de que é eleição. Só que é uma eleição que é feita dentro dos limites da indicação e da escolha do líder partidário. Então, para que eleição? É uma contradição. Na minha visão, com a devida vênica, é aberrante.

E outra. O fato é mais aberrante na medida em que a cultura histórica das Casas Legislativas é de permitir as candidaturas avulsas. Candidaturas avulsas para cargos da Mesa, candidaturas avulsas para as Presidências das Comissões Permanentes.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Do contrário, por exemplo, as eleições para a Mesa também seriam uma ficção entre aqueles apoiadores e não haveria essas disputas tão fortes que se

ADPF 378 ED / DF

realizam.

Naquela assentada do julgamento, e eu chamo a atenção e vou chamar atenção em meu voto, porque a crise política, a despeito da proteção que o Tribunal deu, atendendo ao pedido feito pelo Partido dos Trabalhadores, a crise só piorou e só se agravou, a ponto de agora a Presidente buscar inclusive um tutor para colocar em seu lugar de Presidente e ela assume, aí, um outro papel. Eu disse inclusive, naquele momento, que não se salva quem não merece ser salvo. E um tutor que vem com problemas criminais muito sérios, mudando inclusive a competência do Supremo Tribunal Federal, tema que nós vamos ter de discutir. Mudando inclusive a competência da Justiça Federal.

Veja, ministro Toffoli, que, naquele momento, o ministro Barroso afirmou que a eleição, tal como estava no texto, e aí buscou o jurista Aurélio Buarque de Holanda, era eleição no sentido de escolha, quando nunca foi entendido dessa maneira. De modo que a eleição, aqui, é no sentido mesmo de eleição.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

O Plenário vota.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - O Plenário vota. E é da tradição. E há um forte direito costumeiro, no âmbito do Congresso Nacional, respeitante a essas fórmulas que, muitas vezes, até não estão escritas ou não estão escritas de maneira completa.

Então, a mim me parece que, pelo menos, essa contradição deveria ser explicitada no sentido de que, de fato, estamos a falar de eleição ou se é um acordo entre líderes. E, veja, na confusão inclusive que se instaura, vimos, até poucos dias, o que se fez, e não dá resultado, com essa operação do PMDB: votação da liderança, retira-se ministro... O Ministro da Saúde, por exemplo, não tem nada que fazer, porque ele não tem nada com o "Zica", com a chamada "mosquita" que inventaram e tudo mais;

ADPF 378 ED / DF

teve que se demitir, por algumas horas, para ir votar, para garantir uma margem de voto de dois votos. Para quê? Para escolher a comissão. Veja a que ponto que a gente chega. É escolha? É eleição? Isso é uma flagrante contradição. E nós estamos tendo tempo com os embargos de declaração, ministro Toffoli. E os exemplos aqui - estou há mais de doze anos no Tribunal - são inúmeros, sou capaz de citar vários, mas nem vou perder tempo. Veja, recentemente, acolhemos embargos de declaração naquele célebre caso dos precatórios: declaramos inconstitucional uma norma constitucional, a Emenda 62, e depois decidimos acolher os embargos de declaração. O ministro Fachin pontuou com todo o cuidado, mas o que Sua Excelência está dizendo é que é necessário que haja embargos de declaração, inclusive em processos objetivos, porque isso oferece uma oportunidade de o Tribunal reavaliar uma questão dessa delicadeza. Pode-se afirmar o que quiser, o que não há nesse julgado é integridade! Por quê? No sentido dworkiano? Porque, de fato, o que se produz é uma grande incongruência, inclusive com o precedente do "caso Collor", como já foi aqui apontado, de maneira muito clara, de maneira muito transparente, quando a condução pelo presidente Ibsen Pinheiro sinalizava, de forma bastante clara, que era possível, sim, haver votação da chapa avulsa, desde que houvesse essa possibilidade, houvesse candidaturas. Isto é notório! Está dito, inclusive, segundo a norma regimental, diz: "Ibsen Pinheiro responde...". Portanto, sempre se tratou de eleição.

De modo que, aqui, é transparente a contradição; não fora o sentido que entre nós assumem os embargos de declaração. São inúmeros os casos, o ministro Toffoli acaba de indicar. É claro que sempre busca-se uma teoria mais confortável quando se quer fugir da realidade, mas temos inúmeros exemplos de aceitação dos embargos de declaração. Até porque, como disse naquele caso dos precatórios, os embargos de declaração nos dão a oportunidade de fazer uma reavaliação do caso e proceder à eventual mudança, tendo em vista que, às vezes, estamos decidindo casos de extrema gravidade.

ADPF 378 ED / DF

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ou mesmo uma penitência, já que estamos na quaresma.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Claro! Ou mesmo uma penitência! Poupa-nos de algumas gafes históricas, em alguns casos.

Então, em sede de jurisdição constitucional, tendo em vista contradições manifestas que se colocam, impõe-se, sim, o conhecimento, a cognoscibilidade; não para consulta, não é disso que se fala. Estamos falando de contradição. Neste caso, o que não há é unidade e integridade do acórdão, pelo contrário, é uma colcha de retalhos. E isso precisa ser discutido e os embargos de declaração são cabíveis por isso.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas, continuando meu voto, eu entendo que está presente a contradição ao se entender que é eleição. E ficou consignado isso no voto vencedor. Só que o voto vencedor conclui, e os votos que acompanharam o voto vencedor, que é vedada chapa avulsa.

Então, é uma contradição que transforma aquilo que a lei do rito estabelece como eleição, aquilo que o Regimento Interno estabelece como eleição, numa escolha de quem? Do líder partidário. Então, um único líder vai falar (“votar”) por uma bancada inteira de sessenta, de cinquenta, de quarenta, de vinte parlamentares. E vejam o ensejo que isso pode dar dentro de uma cultura política, que não preciso aqui explicitar, segundo o **modus operandi** que tem preponderado na história brasileira.

Isso subtrai a representação popular, que é o mais grave, porque o cidadão votou no parlamentar de um dado partido, e esse parlamentar de um dado partido está manietado. Ele não tem direito a votar em um outro candidato, ele não tem direito a ser candidato no que tange à proporção de seu respectivo partido.

E volto a perguntar: Onde, na Constituição, está que isto é uma

ADPF 378 ED / DF

escolha do partido ou do líder partidário? Onde, na Constituição, para nós entendermos que há uma incompatibilidade com o texto constitucional? Essa é a pergunta que eu faço. Essa resposta eu não recebi até agora, com a devida vênica dos que votaram no sentido do acórdão embargado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E muito menos lesão a preceito fundamental, que é a condição para que essa ação seja processada.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Preceito fundamental, aqui, é a representação popular, a soberania do voto popular.

Nós estamos criando parlamentar de primeira categoria e parlamentar de segunda categoria. O parlamentar de primeira categoria é o líder. Esse vai lá e discute, seja com a situação, seja com a oposição, e faz a barganha que bem entender, para tomar tal ou qual postura. E não há liberdade dos quinhentos e treze em se candidatar e votar em quem bem entendam. O que a Constituição garante, e eu disse, quando do voto em dezembro, é que haja a proporcionalidade. E nós estamos aqui sim, aptos a interferir. O que faríamos se, por exemplo, fosse criada uma comissão só de parlamentares do partido A, ou só com parlamentares dos partidos A, B e C, desrespeitando os partidos de D a Z que existem.

Nós estamos subtraindo a vontade popular ao retirar dos parlamentares o direito de serem candidatos a essa comissão, no âmbito da proporcionalidade de seu respectivo partido, e tirando dos parlamentares o direito de votar, e estamos transformando a eleição em uma mera indicação de líderes partidários.

Nós estamos trocando a representação de quinhentos e treze por vinte e oito líderes partidários. Ou menos, porque há os blocos, e, aí, nos blocos, quem indica são os líderes dos respectivos blocos. Então, nós

ADPF 378 ED / DF

estamos trocando quinhentos e treze por dez, doze senhores deputados.

Então, nós temos duas categorias que a nossa decisão chancelou: uma categoria de super deputados e outra de deputados de segunda categoria, que são aqueles que vão lá apertar o botão para votar numa chapa única. Uma chapa única! Então, é uma eleição com chapa única. Não é eleição! Aí está a contradição.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E, veja Vossa Excelência, na quadra em que estamos inseridos, para usar uma expressão muito cara ao ministro Marco Aurélio, esta indicação ou esta disputa, especialmente do partido majoritário - PMDB, já mereceu dois ministérios, o Ministério da Saúde, esse importante Ministério, nesta quadra, e, agora, a Aviação Civil, que parece também ser paga ao líder Picciani - estou usando as expressões que estão na mídia -, para obter o resultado que se obtém, fraudando, portanto, todo o processo, e conspurcando - nós, que fazemos o discurso de combate à corrupção, vemos isso explicitado de maneira clara, transparente - dois ministérios.

Hoje os jornais dizem: O vice-presidente Michel Temer informou ao designado, como compensação para as eleições - as eleições de líder desse compromisso do *impeachment* -, dois ministérios, o Ministério da Saúde, com seu mega orçamento, e, agora, a Aviação Civil, com as obras que se realizam, nesse contexto, para quê? Por conta do *impeachment*. É disso que se cuida, é bom que se diga às pessoas como que estamos votando e que tipo de fórmula estamos consagrando. Ao consagrar o líder partidário como indicador, estamos chancelando esse tipo de fórmula de corrupção - com todas as letras.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

E vejam o art. 58, *caput*, da Constituição:

"Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e

ADPF 378 ED / DF

com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na Constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa (...).”

É isso que podemos enfrentar nas comissões que são formadas no âmbito do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados ou do Senado da República.

Nem precisaria dizer que os embargos de declaração devem ser utilizados com um espírito mais amplo para reconhecer aqui a contradição, porque a contradição aqui, para mim, é chapada. Dizer que é eleição mas que os nomes são escolhidos pelos líderes de partidos e de blocos é acabar com a eleição e transformar isso numa indicação. E transformar quinhentos e treze deputados, que teriam direito a ser candidatos ou a votar de acordo com a proporção do partido ou bloco, em figurantes. E eles não são figurantes, eles são representantes do povo brasileiro, soberanamente eleitos, democraticamente eleitos. E isso, então, ao fim e ao cabo, é subtrair a vontade popular do colegiado todo, de quinhentos e treze, e entregar o poder na mão de meia dúzia de líderes partidários.

Entendendo presente a contradição, reitero o voto no sentido da possibilidade da chapa avulsa, acolho os embargos de declaração no ponto para se reformar o acórdão embargado e permitir as candidaturas avulsas dentro dos limites da proporção partidária.

Quanto ao voto aberto, foi lido pelo eminente Relator aquilo que ocorreu no caso do processo do **impeachment** do então Presidente Fernando Collor de Mello. O que ocorreu lá? Lá já havia um consenso nacional, praticamente. Então, houve uma chapa única, e essa chapa única foi colocada na votação simbólica. Na medida em que era chapa única, foi para a votação simbólica. Só que, quando o tema chegou no Senado, foi votação secreta. Então, veja aqui qual é a contradição e a obscuridade que se tem: na Câmara, única e exclusivamente, por uma

ADPF 378 ED / DF

questão de praticidade, de pragmatismo, não se votou secretamente, porque não havia candidatura avulsa, naquela oportunidade, e não havia nenhum tipo de resistência àquela chapa formada e apresentada. Então, o que fez o Presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Ibsen Pinheiro? Aprovado por unanimidade. Ninguém impugnou, ninguém impediu. E, pelo Regimento Interno, se houvesse líderes representando até dez por cento dos parlamentares eles poderiam pedir a votação nominal; poderiam requerer que a votação fosse secreta e nominal, mas não havia divergência. E, segundo a cultura política das Casas Legislativas, a cultura política da Câmara dos Deputados, se vai se votar algo em que não há divergência, se faz a votação simbólica. Só que, quando o caso chegou ao Senado, houve votação secreta, cumprindo-se o ritual regimental adequado nas duas Casas, que é a votação secreta. E por que a votação secreta? Para permitir o livre exercício da soberania do parlamentar, do voto do parlamentar, da representação que o parlamentar tem do povo, para deixar ele livre dos apelos outros ou das opressões outras que poderiam advir.

Então, o voto secreto é necessário em determinadas situações para proteger a própria representação popular. É por isso que ele é excepcional. Eu disse, em dezembro, quando da votação, no ano passado: As deliberações normativas devem ser abertas. Eu votei em um dado parlamentar, eu quero saber se ele está votando contra ou a favor do aborto, contra ou a favor da venda de armas. Quero saber suas posições. Então, o cidadão, realmente, tem o direito de saber, abertamente, como vem desempenhando as funções deliberativas e normativas seu parlamentar. **Mas, aqui, é eleição! E eleição é secreta! O eleitor vota secretamente!**

Qual é uma das coisas mais sagradas das eleições democráticas, no mundo inteiro, ou a primeira que se diz? Eleições, para serem livres, têm que ser secretas! Se a eleição não é secreta, ela não é livre. Onde que há eleição livre aberta? Talvez em países autoritários, talvez em países comunistas. Em países democráticos, não há que se falar em eleição aberta como uma eleição livre. Porque, aí, de eleição não se trata mais.

ADPF 378 ED / DF

É óbvio que, quando da deliberação final do processo de *impeachment*, ocorre uma deliberação, não é uma eleição. Essa deve ser aberta. E, no Caso Collor, decidiu-se, na oportunidade, encerrada a instrução e passando-se à deliberação, se ele seria afastado ou não, se haveria ou não a admissibilidade para o processar, para proceder à abertura do processo. Isso é uma deliberação. E, como uma deliberação, ela devia ser aberta, pois o eleitor devia saber se aquele parlamentar estava votando e deliberando nesse ou naquele sentido. Porém, na eleição não. A eleição é um ato de vontade que deve ser livre de qualquer tipo de intromissão. E daí, então, eu verificar que há aqui sim uma obscuridade, uma obscuridade até filosófica, porquanto não se pode falar em eleição que não seja eleição secreta.

E há, por outro lado, uma obscuridade com o rito processual que se estabeleceu no Caso Collor, pois a eleição no Senado foi secreta. E a eleição na Câmara só não foi secreta, porque não houve nenhuma disputa. E, segundo a leitura da ata feita pelo eminente Relator, extremamente fiel ao texto, foi exatamente isto que ocorreu: como havia uma única chapa e não havia candidaturas avulsas, se procedeu à votação de maneira simbólica - não é que a eleição foi aberta, ela foi simbólica.

E, quanto ao papel do Senado Federal, volto a dizer aquilo que eu disse em meu voto, quando li o art. 51:

"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - 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".

E aí eu disse:

"O preceito fala em autorizar a instauração do processo por 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara dos Deputados. A Câmara já autoriza o processo."

ADPF 378 ED / DF

Ela não autoriza que o Supremo, depois, no caso dos crimes, venha a analisar a denúncia e abrir o processo. No caso da Câmara, ela já admite o processo.

Assim, eu disse em meu voto no acórdão embargado

"Ou seja, tecnicamente falando, a Câmara já autoriza o processo. Fazendo um paralelo com o recebimento da denúncia, até o recebimento da denúncia, não existe processo. Se a Câmara autoriza o processo, é porque o processo passa a existir com a deliberação da Câmara dos Deputados, por 2/3 (dois terços).

Por sua vez, o art. 52 diz:

‘Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
I - processar e julgar (...).’

O preceito não fala em analisar a instauração ou o recebimento de uma denúncia, e sim em ‘processar.’

Ou seja, fazendo paralelo com a denúncia criminal: a denúncia é recebida pela Câmara, quando chega no Senado, o Senado processa e julga.

“O Senado Federal processa o quê? Um processo que já existe, porque, no inciso I do art. 51, já se fala em processar, já dispõe que o processo existe.

Então, o art. 52, inciso I, da Constituição Federal já fala que a competência privativa do Senado é para processar e julgar, ou seja, ele processa aquilo que já existe, um processo. E só se pode falar de processo depois de recebimento de denúncia. Então, esse ‘autorizar’ da Câmara, para mim, tem um significado muito maior do que aquele que a divergência apresentou.

Por outro lado, nós vamos adiante, no artigo que fala do Presidente da República, o art. 86:

ADPF 378 ED / DF

‘Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento [vejam, é vertical] 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’.

Então, o **caput** fala das consequências. Já foi recebida a denúncia (admitida a acusação é o vernáculo). Admitida acusação - ou seja, a denúncia já recebida por 2/3 (dois terços) da Câmara -, será o Presidente da República submetido a julgamento. É vertical.

O § 1º trata de outro assunto. É a suspensão das funções. E o inciso I do § 1º diz:

‘§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se [e aqui está a condicionante] recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal’.

O inciso II diz:

‘II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal [aqui não há condicionante. **Vide** que o **caput** diz que o presidente será submetido a julgamento, e o inciso II do § 1º diz que o processo já será instaurado]’.

Por que, no caso do Supremo - nos debates eu já adiantei essa posição -, é condicionado o afastamento ao recebimento da denúncia por esta Casa? Porque de processo não se pode falar ainda, porque, tecnicamente, não é o Poder Legislativo que analisa crimes comuns, e sim o Poder Judiciário. O que se faz na Câmara, nos casos de crimes comuns, é um juízo político sobre

ADPF 378 ED / DF

se deve ou não ser autorizado a análise do feito pelo Supremo Tribunal Federal. E esta Casa vai analisar, sob a perspectiva técnico-jurídica, e não política, se cabe ou não o recebimento, tecnicamente, daquela denúncia.

No inciso II, por sua vez, não há condicionante nenhuma: ele será afastado após a instauração do processo. É óbvio que tem que haver uma instauração do processo no Senado da República”.

Não há que se reabrir essa discussão se instaura ou se não instaura o processo no Senado da República! E aqui há contradição patente! Uma obscuridade patente, a meu ver!

"O Senado, recebendo a comunicação, instaura, (...)”

Não há condicionante no inciso II! Ele tem que instaurar! Ele pode até instaurar e arquivar, mas ele tem que instaurar e deliberar, ele não pode fazer uma análise prévia para decidir se instaura ou se não instaura, se recebe ou se não recebe o processo.

E, aqui, há obscuridade, mais uma vez, presente, e o tema constitucional milita em favor dos embargantes e não em favor do acórdão embargado, com a devida vênia. Por quê? Porque, se nós temos duas Casas Legislativas, com papéis descritos para fazer o balanço entre o respectivo Poder Legislativo, naquilo que tem de representação do povo e naquilo que tem de representação política dos entes da Federação - e a Câmara fala pelo povo, e o Senado fala pela Federação -, da mesma maneira que nós criamos, com a devida vênia, com o devido respeito, com a deliberação do ano passado, deputados de primeira categoria, ou super deputados, e deputados de segunda categoria, nós estamos, aqui, fazendo uma **capitis diminutio** da Câmara dos Deputados, ao dizer que aquilo que a Câmara dos Deputados delibera terá que novamente ser sindicato por uma votação do Senado antes de se instaurar o processo. Nós estamos criando uma fase processual do processo de **impeachment** que não está na nossa Constituição. Admitida a acusação na Câmara, art.

ADPF 378 ED / DF

53, inciso II, instaura-se processo no Senado. Pode até ser que o Senado instaure a Comissão e delibere pelo arquivamento. Mas não cabe uma votação prévia: se instaura ou não se instaura. Tem que instaurar.

A manter-se o acórdão embargado, nós estamos criando uma super Casa Legislativa e uma *capitis diminutio* da Câmara dos Deputados. E, ao se criar uma *capitis diminutio* da Câmara dos Deputados, nós estamos, mais uma vez, assim como no caso da chapa avulsa, subtraindo a vontade do povo, subtraindo a vontade popular. Por quê? Porque a Câmara dos Deputados representa o povo enquanto Nação. O Senado representa as unidades da Federação; os senadores representam os estados. São eleitos majoritariamente, e não no sistema proporcional, eles não representam o povo. Não há proporcionalidade no Senado da República. A proporcionalidade e a representação do povo é característica da Câmara dos Deputados. Ela que fala pelo povo.

Nós estamos subtraindo a vontade popular, com a devida vênia. Por isso, Senhor Presidente, reiterando tudo quanto já proferido no voto anterior, inclusive minha indignação, com a devida vênia, com a subtração de competências de parlamentares, e, portanto, da vontade do povo; de subtração da competência da Câmara dos Deputados, criando disparidade entre essas duas Casas Legislativas; e subtraindo o conceito de liberdade do voto, com o voto secreto, dizendo que eleição tem que ter voto aberto, eu acolho, nessas três hipóteses, os embargos de declaração e a eles dou efeitos modificativos, Senhor Presidente.

16/03/2016

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Presidente, em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Ministro Dias Toffoli a fidalguia na divergência. Eu respeito todas as posições de Sua Excelência, que, nesse tema particular que estamos a debater, expressa um entre os pontos de observação possíveis acerca da matéria. Portanto, eu não vou, propriamente, rebater nada do que Sua Excelência disse; penso que é um direito de Sua Excelência, é uma forma de ver a questão.

Em relação às demais manifestações que foram feitas, eu não respondo grosseria, por princípio; mas eu debato argumentos e restabeleço a verdade com postura de juiz constitucional – postura e linguagem –, porque eu fiz centro acadêmico em outra época da minha vida.

E, aqui, gostaria de dizer e deixar claro que o acórdão se manifestou de maneira inequívoca sobre o tema debatido, e eu passo a lê-lo:

"É incompatível com o art. 58, caput e § 1º, da Constituição que os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação à autonomia partidária. Em rigor, portanto, a hipótese não é de eleição. Para o rito de impeachment em curso, contudo, não se considera inválida a realização de eleição pelo Plenário da Câmara, desde que limitada, tal como ocorreu no caso Collor, a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos, isto é, sem abertura para candidaturas ou chapas avulsas. Procedência do pedido."

Portanto, na formação da comissão de *impeachment* para o processo

ADPF 378 ED / DF

em curso na Câmara dos Deputados, deve haver uma indicação pelos líderes dos partidos e uma votação pelo Plenário dos nomes que foram apresentados.

Com todas as vênias, todas as demais comissões do Congresso Nacional, na Câmara e no Senado, são compostas por indicação dos líderes; todas, inclusive as mais importantes delas. Todas as CPIs, por exemplo, são compostas por indicação dos líderes; também assim a Comissão de Assuntos Econômicos, a Comissão de Constituição e Justiça, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, a Comissão de Viação e Transportes...

Portanto, não há nada de incomum nem de antidemocrático, com todas as vênias, na indicação de integrantes da comissão de *impeachment* pelos líderes partidários, conforme foi defendido pelo voto vencedor, que expressa, ademais, a textualidade do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujo art. 10 (entre outros) estabelece a competência dos líderes para indicarem os membros das comissões.

Vê-se, assim, que não se utilizou, como fundamento decisório do acórdão, a tese de que não deveria haver eleição para a formação da comissão de *impeachment* na Câmara. Eu, pessoalmente, em *obiter dictum*, disse que a expressão "eleita", no art. 19 da Lei 1.079/1950, deveria significar "indicada", porque não há muito sentido em o Plenário aprovar (votar) nomes indicados pelo líder. Mas eu não disse que esta seria ou deveria ser a solução para o processo de *impeachment* em curso; ao contrário, nesse ponto, como em vários outros, ressaltai que deveria se seguir o rito adotado no caso Collor, em que houve a indicação pelo líder e "eleição pelo Plenário".

Portanto, com todo o respeito às posições divergentes, eu acho que não há contradição. Eu acho que pode haver discordância em relação a essa interpretação.

Muito obrigado, Presidente.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Com a devida vênia, na Câmara dos Deputados existem comissões em que há indicação de líderes sim: comissões permanentes, Comissão de

ADPF 378 ED / DF

Constituição e Justiça. O líder indica os membros.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Todas, todas.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

E há comissões para as quais há eleições.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

– Eleição para o presidente da comissão.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

E há comissões em que há indicação e mandato, não podendo o líder retirar o indicado, tem que haver a renúncia. **Eu gostaria que Vossa Excelência me dissesse qual é o preceito fundamental que a chapa avulsa atinge. Qual o artigo da Constituição? Qual o preceito fundamental? Isso, para mim, não foi respondido até agora.**

16/03/2016**PLENÁRIO****EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, peço vênia ao Ministro Dias Toffoli, às objeções arguidas pelo Ministro Gilmar Mendes, mesmo antes de votar. Como ficou assentado no voto do Relator e no daqueles que me precederam, os três itens que podem ser conhecidos, em sede de embargos declaratórios, foram debatidos longamente, com divergências, com diferenças de compreensões, de interpretações da Constituição, mas foram cuidados.

E, no objeto dos embargos, que é exatamente o acórdão embargado, não consigo verificar contradição, obscuridade ou omissão, que são as condições de embargabilidade.

Ao votar na matéria de fundo, deixei registrado que a questão da chapa avulsa era uma questão que me preocupava, a tal ponto que estava votando - votei logo depois, também, do Ministro Dias Toffoli, como tem de acontecer - e me impressionaram muito os argumentos por ele apresentados. Entretanto, disse: Como não estou convencida, reservo-me até o direito de repensar este assunto, mas que, neste caso, considerava suficientes os fundamentos que tinham sido apresentados e que estava acompanhando.

Portanto, a matéria de fundo, o mérito, foi exaustivamente debatido - e houve resultado com divergências - e, tal como agora posto pelo Ministro Edson Fachin, que votou em sentido diferente nos pontos que foram objeto do voto vencedor do Ministro Roberto Barroso, seguido pela maioria, a matéria de fundo foi examinada. O que foi objeto da arguição foi devidamente examinado. O que se tem aqui, em embargos, é saber se o resultado extraído contém obscuridade, omissão ou contradição. E, contrariamente, portanto, ao que entende o Ministro Dias Toffoli, não vislumbro a contradição que ensejaria a possibilidade de um acolhimento desses embargos.

ADPF 378 ED / DF

Razão pela qual, Senhor Presidente, com as vênias devidas, e considerando importantes as ponderações feitas por Sua Excelência, eu acompanho o Relator e aqueles que o seguiram, nos termos postos em seu voto.

16/03/2016

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, na assentada do dia 17/12 do ano passado, após uma intervenção do ministro Dias Toffoli, salientei o seguinte:

Encerro, Presidente, destacando a responsabilidade desta Corte nesse tipo de matéria. Dizer que os líderes devem indicar é comprometer o próprio sistema democrático, num modelo que já é, por natureza, oligárquico. E nós estamos a ver isso, nos dias de hoje, de ontem, de anteontem - e eu me referia exatamente, sem nenhuma figuração, ao que estava ocorrendo naquele contexto -, com as disputas nesse grande partido que compõe a base do Governo, o PMDB, com abaixo-assinado que faz com que o líder do partido dure dois dias, três dias ou quatro dias. Isso deve indicar, segundo os critérios que estamos estabelecendo, os representantes do PMDB na Comissão.

Ainda não havia as histórias dos ministérios.

Para que eleição? O que estamos dizendo, a rigor, é que cabe a uma oligarquia a designação desses membros. E, veja, com reflexo em todo o funcionamento da Câmara. Estamos manipulando esse processo com eficácia próxima de zero, senão zero, porque não se salva quem precisa de força política com esse balão de oxigênio dado por Corte judicial.

E, por isso, votava no sentido de integralmente apoiar o voto do ministro Fachin.

Já disse, Presidente, e o quadro aqui narrado agravou-se muito nesses pouco mais de dois meses, sem dúvida nenhuma. Não houve nenhuma alteração para melhor. A economia, com esse quadro de descalabro. As denúncias se avolumam. O PMDB, para a votação de sua liderança, fez todas as estripulias possíveis, todas as estripulias possíveis. Deu-se a esse grupo o Ministério da Saúde para manter o apoio. E isto é matéria de jornal. Depois, demite-se o Ministro para ele votar. Não tinha

ADPF 378 ED / DF

nenhuma responsabilidade diante do quadro todo de endemia que se colocava no País. Não precisava votar. Resultado da eleição, agora mais um Ministério. Hoje, os jornais estampam que o vice-presidente Michel Temer teria proibido esse candidato ao Ministério da Aviação Civil, que é um policial rodoviário federal, deputado, de assumir, por ora, na cota do PMDB, esse Ministério. Dois ministérios por conta desse debate. E o quadro se agrava.

Agora, temos ainda essa medida, a nomeação do ex-Presidente da República para o cargo de Chefe da Casa Civil, que vem na condição de ser um supertutor da Presidente da República. E vem para fugir também da investigação que se faz em Curitiba, deixando este Tribunal muito mal no contexto geral. Muito mal. É preciso muita desfaçatez para obrar dessa forma com as instituições. É preciso ter perdido aquele limite que distingue civilização de barbárie. É atitude de barbárie o que se está fazendo com as instituições.

Eu dizia, naquele momento:

Estamos manipulando esse processo com eficácia próxima de zero, senão zero, porque não se salva quem precisa de força política com esse balão de oxigênio dado por Corte judicial.

Percebam que fui sutil naquele momento. Tratava-se de alguém efetivamente já com morte cerebral. E é esse o estado que nós hoje nos encontramos.

16/03/2016

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:

Tempestividade

Os presentes embargos foram opostos pela Mesa da Câmara dos Deputados em 1º.2.2016, e o acórdão ora recorrido foi publicado no DJe em 8.3.2016.

É certo que o entendimento outrora prevalecente nesta Corte entendia como intempestivo o recurso apresentado antes da publicação da decisão recorrida. Ocorre que houve modificação substancial desse pensamento, passando-se a admitir o seu cabimento antes daquele marco, desde que a parte tivesse ciência dos fundamentos e do enfrentamento das teses discutidas no julgado recorrido, tal como assentado pelo Plenário desta Corte no julgamento do AI 703269, AgR-ED-ED-EDv-ED, rel. min. Luiz Fux, DJe 8.5.2015, cuja ementa enuncia:

“Embargos de declaração nos embargos de divergência nos embargos de declaração nos embargos de declaração no agravo regimental no agravo de instrumento. Conversão em agravo regimental. Interposição de embargos de divergência antes da publicação do acórdão embargado. Extemporaneidade. Instrumentalismo processual. Preclusão imprópria para prejudicar a parte que contribui para a celeridade processual. Boa-fé exigida do estado-juiz. Agravo regimental provido. 1. A extemporaneidade não se verifica com a interposição de recurso antes do termo a quo e

ADPF 378 ED / DF

consequentemente não gera a ausência de preenchimento de requisito de admissibilidade da tempestividade. 2. O princípio da instrumentalidade do Direito Processual reclama a necessidade de interpretar os seus institutos sempre do modo mais favorável ao acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CRFB) e à efetividade dos direitos materiais (OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. In: Revista de Processo, São Paulo: RT, n.º 137, p. 7-31, 2006; DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Efetividade do Processo e Técnica Processual. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010). 3. As preclusões se destinam a permitir o regular e célere desenvolvimento do feito, não sendo possível penalizar a parte que age de boa-fé e contribui para o progresso da marcha processual com o não conhecimento do recurso por ela interposto antecipadamente, em decorrência de purismo formal injustificado. 4. Os embargos de declaração opostos objetivando a reforma da decisão do relator, com caráter infringente, devem ser convertidos em agravo regimental, que é o recurso cabível, por força do princípio da fungibilidade. (Precedentes: Pet 4.837-ED, rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJ 14.3.2011; Rcl 11.022-ED, rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJ 7.4.2011; AI 547.827-ED, rel. Min. DIAS TOFFOLI, 1ª Turma, DJ 9.3.2011; RE 546.525-ED, rel. Min. ELLEN GRACIE, 2ª Turma, DJ 5.4.2011). 5. In casu, pugna-se pela reforma da seguinte decisão: 'EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PETIÇÃO DE INTERPOSIÇÃO PROTOCOLADA ANTES DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO. EXTEMPORANEIDADE. INTERPOSIÇÃO DE DOIS RECURSOS CONTRA A MESMA DECISÃO. OFENSA AO POSTULADO DA SINGULARIDADE DOS RECURSOS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO, DE MANEIRA OBJETIVA, MEDIANTE ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O ACÓRDÃO PARADIGMA E A DECISÃO EMBARGADA, DA EXISTÊNCIA DO ALEGADO DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NÃO

ADPF 378 ED / DF

ADMITIDOS'. 6. Agravo regimental provido para cassar a decisão de inadmissão dos embargos de divergência com fundamento na extemporaneidade recursal." - grifo nosso.

Não obstante essa discussão, tenho que a petição apresentada em 8.3.2016 pela Mesa da Câmara dos Deputados, reiterando os termos do recurso apresentado anteriormente, supre qualquer dúvida quanto à sua tempestividade.

Entendo, portanto, tempestivos os embargos de declaração.

Cabimento

Quanto ao cabimento, descreve o art. 535 do CPC:

"Art. 535. Cabem embargos de declaração quando:

I - houver, na sentença ou no acórdão, obscuridade ou contradição;

II - for omitido ponto sobre o qual devia pronunciar-se o juiz ou tribunal."

Da mesma forma, o art. 337 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal dispõe que são cabíveis embargos de declaração *"quando houver no acórdão obscuridade, dúvida, contradição ou omissão que devam ser sanadas"*.

Desde a Lei 8.950, de 13 de dezembro de 1994, já não é passível de impugnação por meio de embargos a dúvida, nos termos do referido art. 535 do CPC.

O objetivo desse recurso é o aperfeiçoamento do pronunciamento

ADPF 378 ED / DF

judicial, seja para esclarecê-lo, seja para complementá-lo, com a eliminação de contradição, obscuridade ou omissão. No entanto, por vezes, visa reformar ou invalidar a decisão, pela ocorrência de manifesto equívoco.

Nessa hipótese é que se tem admitido o efeito infringente ou modificativo do julgado, por não haver, no sistema legal, previsão de outro recurso para a correção de eventual erro cometido. A única ressalva que fazem a doutrina e a jurisprudência, em tais casos, é quanto à observância do contraditório.

Resta saber, no entanto, se a premissa considerada no julgamento da medida cautelar na ADPF estava correta e se ocorreu hipótese em que se deve atribuir efeito modificativo aos embargos de declaração.

Parte da matéria veiculada nos embargos de declaração acabou tendo um impacto não previsto no julgamento inicial.

O Tribunal ditou a forma como as comissões parlamentares devem ser formadas – impossibilidade de candidaturas avulsas e publicidade obrigatória dos votos.

Ocorre que essas questões influem no funcionamento parlamentar como um todo, não tendo sua relevância confinada ao rito do *impeachment*. Tais efeitos não esperados da decisão são mais um argumento que ressalta a importância do aprofundamento do debate no julgamento destes embargos declaratórios.

Aliás, o Tribunal registra precedentes recentes indicando a ampliação dos horizontes dos embargos de declaração contra suas próprias decisões.

Relembro dois casos em que a decisão foi encaminhada nesse sentido.

O primeiro, o caso da responsabilidade solidária no fornecimento de medicamentos – RE 855.178, rel. min. Luiz Fux. Em um primeiro momento, houve reafirmação de jurisprudência, no Plenário Virtual. Opostos embargos de declaração, o relator trouxe ao Plenário voto no sentido da rejeição do recurso.

Daquela feita, foi instaurado um importante debate sobre o

ADPF 378 ED / DF

cabimento dos embargos. No debate, destacou-se a manifestação do min. Teori Zavascki, que ressaltou a importância de o Tribunal adotar uma postura “magnânima” em relação aos embargos opostos contra a decisão proferida em Plenário Virtual. O julgamento foi interrompido por pedido de vista do min. Edson Fachin. Atualmente, o prosseguimento aguarda a reinclusão em pauta.

Um segundo julgamento, ainda mais relevante para a solução do presente, foi o caso das ADI dos precatórios – 4.357-ED e 4.425- ED, julgadas em 9.12.2015.

Ao iniciar o julgamento dos embargos de declaração, o Tribunal considerou com seriedade a hipótese de, tendo em vista os impactos não previstos da decisão embargada, rever, ao menos em parte, a própria decisão. Como dito pelo min. Celso de Mello *“a superveniência de circunstâncias de fato relevantes autoriza a Corte a reapreciar a pretensão que foi deduzida nesses embargos de declaração”*.

Tendo isso em vista, converteu-se o julgamento em diligência, para ouvir todos os interessados.

O que se retira desses casos é que a Corte percebe a importância do debate acerca do conteúdo de suas próprias decisões, especialmente no controle objetivo de constitucionalidade e nos processos da repercussão geral. A última palavra deve ter uma especial pretensão de correção.

Exatamente por isso, a Corte deve estar especialmente atenta a críticas contra suas deliberações. Na medida em que não há recurso para outra instância, admitir a excepcional rediscussão de matérias em embargos de declaração é a única forma de verificar e, se for o caso, corrigir o que está errado.

O caso presente também indica efeitos colaterais não previstos na decisão, da maior relevância. Estamos diante de uma intromissão do Tribunal nas mais mezinhas atividades do Parlamento. É preciso aferir, com a devida atenção, se essa intromissão ocorreu nos limites devidos ou se representou uma ingerência indevida.

E os embargos de declaração devem ser vistos como a oportunidade de aprofundamento desse debate, exatamente como decidido por esta

ADPF 378 ED / DF

Corte nos seguintes arestos:

“EMBARGOS DECLARATORIOS -
APERFEICOAMENTO DO ACÓRDÃO - OPTICA FLEXIVEL.
Os embargos declaratórios não consubstanciam crítica ao
ofício judicante, mas servem-lhe ao aprimoramento. Ao
apreciá-los, o órgão deve fazê-lo com o espírito de
compreensão, atentando para o fato de consubstanciarem
verdadeira contribuição da parte em prol do devido processo
legal. (...)” (AI 163047 AgR-ED, Segunda Turma, rel. Min. Marco
Aurélio, DJ 8.3.1996) - grifo nosso;

“Embargos declaratórios: admissibilidade e efeitos. **Os**
embargos declaratórios são admissíveis para a correção de
premissa equivocada de que haja partido a decisão
embargada, atribuindo-se-lhes efeito modificativo quando tal
premissa seja influente no resultado do julgamento.” (RE
207928-ED, Primeira Turma, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ
15.5.1998) – grifo nosso.

A Mesa da Câmara dos Deputados suscita obscuridade e
contradição, em suma, em três pontos essenciais:

“(a) quanto à impossibilidade de haver chapa avulsa na
composição da comissão especial (...); (b) quanto à
obrigatoriedade de a ‘eleição’ (...) ser por voto aberto, e,
finalmente, (c) quanto ao real papel do Senado Federal quando
do recebimento da ‘decisão’ tomada pela Câmara dos
Deputados autorizando a abertura do processo de
impeachment.”

In casu, a maioria formou-se basicamente pela permanência do rito

ADPF 378 ED / DF

supostamente seguido na época do procedimento de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor. Nesse sentido, pronunciaram-se os ministros Roberto Barroso, acompanhado pelos ministros Rosa Weber, Teori Zavascki (em parte), Luiz Fux, Cármen Lúcia, Marco Aurélio, Celso de Mello (em parte) e Ricardo Lewandowski.

Todavia, com razão a embargante em apontar contradição entre o fundamento do acórdão recorrido ater-se ao paradigma de 1992 e a conclusão no sentido de impedir a formação de chapa avulsa e a eleição secreta, **ambos os pontos expressamente admitidos naquela oportunidade.**

Registre-se que o voto condutor do acórdão embargado, da lavra do eminente min. Roberto Barroso, deixou clara a manutenção das regras que incidiram no processo de *impeachment* de 1992:

“Ministro Marco Aurélio, o assunto é delicado, realmente. Eu me fixei aqui num pilar do meu voto: manter as regras que vigoram em 1992. (...)

Embora não me seja indiferente, considero relevante a observação do Ministro Marco Aurélio, eu, não obstante isso, gostaria de manter as regras de 1992. (...) **Portanto, é um plus garantístico**”. (Grifou-se).

Por sua vez, o min. Luiz Fux registrou, também, em seus apartes:

“Entretanto, no âmbito da segurança jurídica, eu tenho efetivamente algumas observações, porque o voto do Ministro Fachin, realmente é um voto que arrebatou as consciências. Mas sucede que há um aspecto importantíssimo que não podemos olvidar. Depois da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de julgar um caso semelhante a esse e fixou a sua jurisprudência e, também, sem inovar no ordenamento, estabeleceu o rito procedimental. E aqui, sob

ADPF 378 ED / DF

ângulo da segurança jurídica, o Direito brasileiro é muito apegado a essa cláusula pétrea, porque temos, no Direito material, irretroatividade das leis, prescrição, decadência; no Processo Civil, temos coisa julgada.

Então, veja Vossa Excelência o seguinte: já iniciado, um primeiro aspecto da segurança jurídica que, no meu modo de ver, verifica-se no caso em foco, já iniciado o processo, sugere-se um novo rito. Só esse fato já viola a segurança jurídica. Por quê? Porque o rito fixado pela Corte Suprema à luz da Constituição de 1988 já fora estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal. Então, vai se modificar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal num caso específico? Vamos modificar daqui para frente, modular os efeitos, esperar terminar este mandato, e vai para o mandato seguinte; se fôssemos modificar. Mas, na verdade, sob o ângulo processual, seria uma violência à segurança jurídica que nós modificássemos o rito adotado pela jurisprudência do Supremo, num caso ocorrente depois da Constituição de 1988. Qual é a diferença? Efetivamente, é o *impeachment* de 1992 e a pretensão de *impeachment* formulada agora.

Por outro lado, hodiernamente, não se admite mais essa mudança **ex-abrupto** da jurisprudência. Há, na exposição de motivos do novel Código, que ontem reajustado para se adaptar às necessidades dos custos operacionais do Supremo Tribunal Federal, uma afirmação muito interessante de Bentham, afirmando que *nenhum cidadão, e a fortiori, nenhum agente político pode ser tratado como um cão, que só sabe aquilo que é proibido quando um taco de beisebol lhe toca o focinho*. E é mais ou menos o que se pretende, eventualmente, ao aprovar um procedimento completamente diferente daquele que fora instituído, repito, depois da Constituição de 1988.

(...)

Portanto, Senhor Presidente, sob esse ângulo, entendo que seria uma gravíssima violação à segurança jurídica se nós, neste momento, tratássemos esse caso de *impeachment* diferentemente daquele caso que ocorreu depois da Constituição Federal de

ADPF 378 ED / DF

1988.

E apenas, Senhor Presidente, não estou me comprometendo com essa tese, mas eu verifico, por exemplo, que nós teríamos aqui, pelo menos, uma grande incongruência: a Câmara, por 2/3 (dois terços), autoriza; e, então, o Senado é obrigado a instaurar o processo. E, a **fortiori**, instaurado o processo, afasta-se a Presidente. O que significa dizer, por via reflexa, que afasta o Presidente e a Câmara dos Deputados, porque, qual seria a alternativa do Senado?”.

Assim, não há menor dúvida de que o vetor do acórdão embargado foram as regras estabelecidas no paradigma de 1992. No entanto, como veremos, a conclusão da douta maioria divergiu do procedimento adotado naquela oportunidade.

Essencialmente, a conclusão da douta maioria suscitou diversos questionamentos sumariados pelo min. Nelson Jobim, em artigo publicado no jornal Zero Hora:

“1) Quanto à Comissão, o STF decidiu que não cabia candidaturas avulsas, pois os membros seriam aqueles indicados pelo líderes partidários, obedecida a proporcionalidade das bancadas, pois a expressão eleita significaria escolhida pelo líderes.

Pergunta-se:

a) a exigência da CF de respeito a proporcionalidade partidária na composição da Comissão impõe que a nominada de seus membros seja sempre aquela indicada pelos líderes dos partidos?

b) eleição não é uma das formas de escolha, como o é a indicação de um nome constante de uma lista tríplice?

c) pode-se impedir, com recurso à sinonímia do voto do ministro Barroso, que a escolha não seja procedida pela forma prevista nas regras, ou seja, a eleição?

ADPF 378 ED / DF

c) se não pode haver outra nominata, respeitada a proporcionalidade (única exigência da CF), qual a finalidade de uma votação sem alternativas de escolhas?

c) se o plenário não aprovar a nominata indicada pelos líderes, como deve ser solucionado o impasse?

2) Quanto ao Senado Federal, o STF decidiu que compete, por maioria simples, decidir sobre a instauração do processo.

Pergunta-se:

a) o SF passaria a ser órgão revisor da CD, pois estaria negando execução/prosseguimento à decisão desta?

b) a maioria simples do SF pode derrubar decisão da CD, tomada por maioria de dois terços?

c) para que o procedimento qualificado da CD, instituído pela CF?

d) em linguagem de processo, a aceitação da denúncia poderia ser rejeitada pelo SF?

e) o entendimento não é contrário à CF pois esta dispõe que, admitida a acusação pela Câmara dos Deputados, será o PR submetido a julgamento perante o Senado Federal?

f) ao atribuir-se ao SF a possibilidade de revisão da decisão da CD não importaria em concentrar em uma só casa duas competências que a CF distribui entre a CD (admissibilidade) e o SF (processamento e julgamento)?

g) o rito no caso "Collor", fixado sem contraditório pelo STF, não importou em confundir o rito dos processos contra ministros do STF e PGR da lei de 1950, onde somente figura o SF: admite a denúncia, processa e julga, sem participação alguma da CD?" (Grifou-se)

Logo, há, *data maxima venia*, contradição e obscuridade ínsitas na decisão desta Corte em, pelo menos, três pontos: impedir a formação de chapa avulsa; vedar a eleição secreta; e atribuir papel alargado ao Senado no processo de *impeachment*.

Por essas razões, admito o cabimento e o recebimento dos presentes

ADPF 378 ED / DF

embargos para enfrentar a obscuridade e a contradição ocorridas no julgamento da medida cautelar. Passo ao exame da matéria de fundo.

Possibilidade de chapa avulsa na formação da Comissão

No caso do *impeachment* do ex-presidente Collor foi permitida a existência de chapa/inscrição avulsa para a formação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, tal como se extrai da decisão do presidente da Casa à época, dep. Ibsen Pinheiro, ao responder ao questionamento do deputado Adylson Motta (Diário do Congresso Nacional, Seção I, 9.9.1992, p. 20.435 e 55 do arquivo em pdf.), a saber:

“O SR. ADYLSO MOTA (PDS - RS. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, quero um esclarecimento, e depois vou ratificar minha posição. **Primeiro, é possível alguém concorrer com candidatura avulsa para constituir a Comissão?**

O SR. PRESIDENTE (Ibsen Pinheiro) - **Em princípio, sim, é direito regimental de todo o Plenário.** No entanto, esse direito tem que ser exercido na forma do Regimento. Tendo a Mesa marcado prazo para indicação até o meio-dia de hoje, as inscrições teriam que ser feitas até o meio-dia de hoje. Não tendo ocorrido a inscrição, a chapa será formada por indicação dos partidos. **Se, no entanto, a votação não ocorrer hoje, a Mesa devolverá o prazo para as inscrições até o dia de amanhã. Esta é a decisão.**

O SR. ADYLSO MOTA - Sr. Presidente, quero apenas solicitar a V. Ex" pelas razões que declinei desta tribuna, que não desejo meu nome incluído nessa chapa na condição de suplente. Se for reaberto o prazo, quero comunicar que vou concorrer como candidato avulso a membro titular da Comissão na próxima votação. (...)” (Grifou-se).

ADPF 378 ED / DF

Ou seja, a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados, no mesmo dia da leitura em Plenário do procedimento a ser seguido no “caso Collor”, foi no sentido de permitir as candidaturas avulsas para a composição da Comissão Especial, desde que estas tivessem ocorrido, na forma regimental, até o prazo ofertado pela Mesa daquela Casa (meio-dia do dia da votação).

Relembro o rito seguido no caso do ex-presidente Collor, conforme extraído do Diário Oficial da União de 8.10.1992, Seção I, pág. 14246/14247:

“Atos do Senado Federal

SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO
PROCESSO E JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA
REPÚBLICA RITO PROCEDIMENTAL

a) JUDICIUM ACCUSATIONIS - (Juízo de acusação)

1. Recebimento, pelo Senado Federal, da Resolução da Câmara dos Deputados, que autoriza a abertura do processo de *impeachment* contra o Presidente da República (CF, art. 86, *caput*, combinado com o art. 51, I).

2. Leitura da denúncia popular e da autorização dada pela Câmara dos Deputados no expediente da sessão seguinte (Lei n 1.079/50, art. 44).

3. Encaminhamento desses atos a uma Comissão Especial, para apreciação (Lei n° 1.079/50, art. 44, segunda parte). Observância do princípio da proporcionalidade partidária na composição desse órgão colegiado (CF, art. 58, § 1).

4. Reunião da Comissão Especial no prazo de 48 horas. Eleição de seu Presidente e respectivo Relator (Lei n 1.079/50, art. 45, primeira parte).

5. Parecer da Comissão Especial, a ser emitido no prazo de 10 dias, versando o conhecimento, ou não, da denúncia popular. Possibilidade de a Comissão proceder, durante o prazo de dez dias, às diligências que julgar necessárias (Lei n 1.079/50, art. 45, segunda parte).

6. Leitura do parecer da Comissão no expediente de sessão

ADPF 378 ED / DF

do Senado. Publicação dessa peça opinativa no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os Senadores (Lei nº 1.079/50, art. 46).

7. Inclusão do parecer na ordem do dia da sessão seguinte (Lei nº 1.079/50, art. 46, in fine).

8. Discussão e votação nominal do parecer, pelo Plenário do Senado Federal, em um só turno (Lei nº 1.079/50, art. 47, primeira parte):

a) se rejeitado, dar-se-á a extinção anômala do processo, com o consequente arquivamento dos autos (Lei nº 1.079/50, art. 48);

b) se aprovado, por maioria simples de votos, reputar-se-á passível de deliberação a denúncia popular oferecida (Lei nº 1.079/50, art. 47, in fine).

9. Transmissão da Presidência do Senado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, para os fins do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal.

10. Se a denúncia for considerada objeto de deliberação, notificar-se-á o denunciado para, no prazo de vinte dias, responder à acusação (Lei nº 1.079/50, art. 49 (prazo duplicado para que não seja inferior ao das alegações finais). Tem-se, neste momento, por formalmente instaurado o processo de *impeachment* contra o Presidente da República (CF, art. 86, § 1, II).

11. Interrogatório do denunciado, pela Comissão. Faculdade de não comparecer a **esse** ato processual ou de não responder às perguntas formuladas (arts. 38 e 73 da Lei nº 1.079/50, combinados com os arts. do Código do Processo Penal, art. 52, incisos LIV e LXIII, da 185 a 196 CF).

12. Instrução probatória ampla perante a Comissão Especial (Código de Processo Penal, arts. 3º e 155, combinados com o Código de Processo Civil, art. 332; Lei nº 1.079/50, arts. 38 e 73). Observância do princípio do contraditório (CF, art. 5º, 2º, LV). Possibilidade de intervenção processual dos denunciantes e do denunciado (Lei nº 1.079/50, art. 52).

13. Possibilidade de oferecimento de alegações finais

ADPF 378 ED / DF

escritas pelos denunciante e pelo denunciado. Prazo: quinze dias, sucessivamente (Lei n 2 8.038/90, art. 11, *caput*).

14. Parecer da Comissão Especial, a ser emitido no prazo de dez dias, sobre a procedência ou improcedência da acusação. Publicação e distribuição do parecer, com todas as peças que o instruíram, aos Senadores. Inclusão do parecer na .ordem do dia, dentro de 48 horas, no mínimo, a contar de sua distribuição (Lei nº 1.079/50, arte. 51 e 53).

15. Discussão e votação nominal do parecer, pelo Plenário do Senado, em um só turno:

a) se o Senado entender que não procede a acusação, o processo será arquivado (Lei nº 1.079/50, art. 55);

b) se o Senado aprovar o parecer, por maioria simples de votos, considerar-se-á procedente a acusação (Lei n 2 1.079/50, art. 44, segunda parte).

16. Notificação da decisão senatorial, consubstanciadora de um juízo de pronúncia, ao Presidente da República e aos denunciante (Lei n. 1.079/50: art. 55, segunda parte).

17. Cabimento de recurso para o Presidente do Supremo Tribunal Federal contra deliberações da Comissão Especial, em qualquer fase do procedimento (arts. 52, parágrafo único, da CF, arts. 38 e 73 da Lei no 1.079/50, art. 48, incisos 8 e 13, do Regimento Interno do Senado Federal, art. 17, I, n, e II, f, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Prazo de interposição, com oferecimento de razões recursais: cinco dias (Código de Processo Penal, art. 593, II, combinado com a Lei nº 1.079/50, arts. 38 e 73).

b) JUDICIUM CAUSAE - (Fase de julgamento)

18. Intimação dos denunciante da deliberação plenária do Senado. Vista do processo, na Secretaria do Senado, para oferecimento, em 48 horas, do libelo acusatório e respectivo rol de testemunhas (Lei n2 1.079/50, art. 58, primeira parte).

19. Abertura de vista ao denunciado, ou ao seu defensor, para oferecer, em 48 horas, a contrariedade ao libelo e o rol de

ADPF 378 ED / DF

testemunhas.(Lei nº 1.079/50, art. 58, segunda parte).

20. Encaminhamento dos autos ao Presidente do Supremo Tribunal Federal que designará data para julgamento do denunciado (Lei nº 1.079/50, art. 59), notificando-se os denunciantes e o denunciado. Intimação das testemunhas. Intervalo mínimo de dez dias entre a notificação e o julgamento (Lei nº 1.079/50, art. 60 e seu parágrafo único).

21. Abertura da sessão de julgamento, sendo apregoadas as partes, que poderão comparecer pessoalmente ou por intermédio de seus procuradores (Lei nº 1.079/50, art. 61). Se ausente o denunciado, decretar-se-lhe-á a revelia, com o consequente adiamento do julgamento. Designação de nova data e nomeação de advogado dativo (Lei nº 1.079/50, art. 62, § 12).

22. Da sessão de Julgamento, presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, participarão, como juízes, todos os Senadores presentes, com exceção dos que incidirem nas situações de incompatibilidade de natureza jurídico-processual (Lei nº 1.079/50, art. 63, caput, combinado com o art. 36).

23. Leitura dos autos do processo. Inquirição das testemunhas (Lei nº 1.079/50, art. 64). Possibilidade de contradita, de reinquirição e de acareação das testemunhas, por iniciativa dos denunciantes e do denunciado. Os Senadores poderão formular reperguntas às testemunhas, sempre por intermédio do Presidente do Supremo Tribunal Federal (Lei nº 1.079/50, art. 65).

24. Finda a inquirição, serão realizados os debates orais, sendo facultadas a réplica e a tréplica entre os denunciantes e o denunciado, pelo prazo que o Presidente do Supremo Tribunal Federal estipular (Lei nº 1.079/50, art. 66, *caput*).

25. Concluídos os debates, retirar-se-ão as partes do recinto da sessão. Discussão única entre os Senadores sobre o objeto da acusação (Lei nº 1.079/50, art. 66, parágrafo único).

26. O Presidente do Supremo Tribunal Federal relata o processo, mediante exposição resumida dos fundamentos da acusação e da defesa, bem assim indicação dos respectivos

ADPF 378 ED / DF

elementos de prova (Lei nº 1.079/50, art. 67).

27. Realização do julgamento, em votação nominal, pelos Senadores desimpedidos, que responderão **SIM** ou **NÃO** à seguinte pergunta formulada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal: ‘Cometeu o acusado FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO os crimes que lhe são imputados, e deve ser ele condenado à perda do seu cargo e à inabilitação temporária, por oito anos, para o desempenho de qualquer outra função pública, eletiva ou de nomeação?’ (CF, art. 52, parágrafo único; Lei nº 1.079/50, art. 68).

28. Lavratura da sentença pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que será assinada por ele e pelos Senadores que tiverem participado do julgamento. Transcrição dessa resolução do Senado em ata e publicação desta no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional (Lei . n 2 1.079/50, art. 69). Cientificação imediata da sentença ao denunciado (Lei n 1.079/50, art. 71).

30. Encerramento do processo.

NOTAS

1. Com a nova Constituição, concentram-se na instância político-institucional do Senado Federal, no que concerne ao processo de responsabilização político-administrativa do Presidente da República, tanto o juízo de acusação quanto o julgamento (CF, art. 52, 1).

2. Em virtude das novas atribuições constitucionais do Senado e por competir-lhe o processo e o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade, torna-se possível invocar a analogia para adotar, nesse procedimento, e com as necessárias adequações, as normas que regem o processo de impeachment dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (Lei n 1.079/50, arte. 36 e 41 a 73).

3. A exigência constitucional da maioria qualificada de 2/3 da totalidade dos Senadores limita-se, exclusivamente, à hipótese de condenação do Presidente da República pelo Senado (CF, art. 52, parágrafo único). As demais deliberações do Senado serão tomadas por maioria simples, presente a

ADPF 378 ED / DF

maioria absoluta dos seus membros (CF, art. 47). Todas as questões incidentes do processo serão vencidas por simples maioria, não assim a sentença condenatória. A simples maioria, importa absolvição (AURELINO LEAL, Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira", Parte Primeira, p. 476, 1925, Briguiet, Rio).

4. A suspensão compulsória e provisória do Presidente da República decorre da instauração do processo de *impeachment* pelo Senado (CF, art. 86, § 1º, II). Tem-se por instaurado esse processo quando da notificação formal ao Presidente da República de que dispõe do prazo de 20 dias para responder à acusação popular, que foi considerada objeto de deliberação pelo Senado.

5. Com a supressão do papel constitucional que tradicionalmente sempre foi outorgado à Câmara dos Deputados, já não mais lhe incumbe, sob a égide da Carta Política de 1988, a formulação do juízo de acusação. Desse modo, revela-se inviável - até mesmo por ausência de recepção da norma inscrita no art. 23, § 4º, da Lei nº 1.079/50 - a eleição, por essa Casa Legislativa, de uma comissão de três membros destinada a acompanhar, no Senado, o julgamento do Presidente da República. Essa atribuição - nela incluída a faculdade processual de oferecer o libelo acusatório - pertence, agora, aos próprios denunciante.

6. O Presidente do Supremo Tribunal Federal funciona como Presidente do Senado ao longo de todo o processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade. Exclusivamente para esse fim. Dessa indisponível condição jurídico-constitucional decorre a relevante circunstância de que ao Presidente do Supremo Tribunal Federal compete a resolução de todos os incidentes de ordem jurídica que se verificarem durante as sucessivas fases em que se desenvolve o procedimento. Desse modo, as deliberações emanadas da Comissão Especial de Senadores comportarão recurso, na esfera político-administrativa, para o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

ADPF 378 ED / DF

7. O prazo constitucional de 180 dias (art. 86, § 2º), referente ao afastamento do Presidente da República de suas funções, inicia-se com a instauração do processo de **impeachment**. A contagem desse prazo - que é improrrogável - não se inicia, em consequência, com a mera instalação dos trabalhos no Senado Federal.

8. O Presidente do Supremo Tribunal Federal não discute, não vota e nem julga o libelo acusatório. Cabe-lhe, tão-somente, exercer a presidência do processo de impeachment do Chefe de Estado.

9. A ausência dos denunciantes, que eventualmente deixem de comparecer ao julgamento, não implicará o adiamento dessa sessão do Senado (Lei n. 1.079/50, art. 62, *caput*)."

Percebe-se, claramente, que **não** houve regra acerca da formação da comissão especial (chapa única/avulsa, mediante votação direta ou indireta após escolha pelos líderes partidários dos seus correligionários), determinando-se apenas a observância do princípio da proporcionalidade partidária na composição desse órgão. **Então, não se pode dizer que isso foi decidido no caso paradigmático.**

Pelo contrário. Está claro, acima, que o Presidente da Câmara dos Deputados, à época do "caso Collor", permitiu a concorrência de candidaturas/chapas avulsas. **Aqui está a contradição que merece ser corrigida.**

Redobrando as vênias, está clara a contradição ínsita ao julgamento: ou se afirma, com todas as letras, que se estará seguindo o que fora decidido no caso Collor ou não. Não existe meio termo. Ou se mantém tudo ou se admite a mudança casuística para determinada finalidade, uma vez que qualquer modificação – pela obviedade – que divirja do que fora aplicado anteriormente equivale à alteração de posicionamento.

E mais: será que, fundamentando na manutenção do *leading case*, não se atribuiu circunstâncias fáticas a deliberações que não ocorreram?

ADPF 378 ED / DF

Esta Corte deve à sociedade brasileira explicações de suas decisões, esclarecendo se manteve ou não (e em que medida) o rito aplicado ao ex-presidente Collor. E mais: o que mudou de lá para cá para divergirmos daquele primeiro caso pós-88? Houve equívocos de interpretação no “caso Collor”? Em caso positivo, penso que podemos corrigi-los. Se não, devemos mantê-los.

Rememoro que a forma de constituição da comissão especial não foi normatizada no caso do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, tal como exposto acima.

As regras de constituição das comissões permanentes e temporárias são estipuladas no regimento interno ou no ato que resultar de sua criação. É essa a inteligência do art. 58 da CF:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

De outro vértice, expõe o art. 19 da Lei 1.079/50 quanto ao processo do *impeachment* de Presidente da República:

“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.” (Grifou-se)

ADPF 378 ED / DF

Por oportuno, transcrevem-se os arts. 23 e 218, § 2, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, respectivamente:

“Art. 23. Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar. “

“Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade.

(...)

§ 2º Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial **eleita**, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos.” - grifo nosso.

Está claro que, nessa formação, será assegurada a representação proporcional dos partidos políticos ou blocos que integram a Casa correspondente, **por eleição (art. 19 da Lei 1.079/50 c/c § 2 do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados)**.

Ressalto que “eleição” vem do latim *electio*, consistindo no ato ou efeito de eleger, ou seja, escolher, nomear por votação (Dicionário Aurélio).

Além disso, é importante registrar o conceito de “eleição” em pelo menos dois célebres professores da nossa língua oficial.

Segundo Antônio Houaiss, “eleição” significa:

“Escolha, **por sufrágio**, de alguém para ocupar um cargo, um posto ou desempenhar determinada função; pleito”.

ADPF 378 ED / DF

No mesmo sentido, Aurélio Buarque de Holanda explicita como um dos significados da palavra:

“Escolha, por meio de sufrágios ou votos, de pessoa para ocupar um cargo ou desempenhar certas funções; pleito; pleito eleitoral”.

Não é necessário remontar ao berço grecodemocrático para perceber que a escolha será por sufrágio, leia-se, votação.

Ora, querer defender que eleição seria pautada por uma simples escolha de líderes partidários é afrontar o pilar básico da democracia: direito ao voto de qualquer cidadão, o qual se estende ao parlamentar que recebeu um mandato popular.

Tal atitude é um gravíssimo retrocesso histórico, que deve ser corrigida por esta Corte, sob pena de grave ofensa ao princípio da separação de poderes, outro pilar do estado democrático de direito, tal como arrazoado pela recorrente (p. 5 do Recurso de Embargos de Declaração):

“Nunca na história do Supremo Tribunal Federal se decidiu por uma intervenção tão profunda no funcionamento interno da Câmara dos Deputados, restringindo, inclusive, o direito dos parlamentares.”

Nada mais natural do que, no seio do Parlamento, seus integrantes serem livres para votar naqueles que ostentem elegibilidade para compor as comissões da Câmara dos Deputados.

Ora, se foi facultada, ao menos em tese, a inscrição de candidatura avulsa no “caso Collor”, há clara contradição com o que afirmou o Relator p/ acórdão, na página 31 de seu voto, ao alegar:

ADPF 378 ED / DF

“Desse modo, não se consideraria inválida, para o rito do *impeachment* em curso, a realização de eleição pelo Plenário da Câmara, desde que limitada, **tal como no caso do Collor**, a confirmar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos, isto é, **sem abertura de candidaturas ou chapas avulsas**” (Grifou-se)

Nas palavras do então pres. da Câmara, dep. Ibsen Pinheiro, a possibilidade de candidatura ou chapa avulsa é “*direito regimental de todo o Plenário*” (Diário do Congresso Nacional, Seção I, 9.9.1992, p. 20.435 e 55 do arquivo em pdf.).

Nós estamos falando da Casa que representa a vontade do povo cujos representantes são tidos como mandatários da vontade popular.

A prática parlamentar, na Câmara dos Deputados, tem chancelado a aceitação de candidaturas avulsas para todas as comissões, desde que observada a regra da proporcionalidade (cf. QO 526/2009 e QO 135/2011, bem como se observada a ata da 1ª Reunião Ordinária da Comissão Especial Destinada a Estudar e Apresentar Propostas de Unificação das Polícias Cíveis e Militares.

A Presidência daquela Casa, em 23.2.2015, observando os precedentes *interna corporis*, decidiu que “*nas eleições para os cargos de Presidente e Vice-Presidentes de Comissão Permanente, somente serão admitidas candidaturas avulsas provenientes do Partido ou Bloco Partidário a que, nos termos do acordo de Líderes, coube o cargo*”.

Assim, o resultado deste julgamento não pode se converter em um *nonsense*. Em que medida estamos aumentando as garantias? Será que não estamos eliminando-as nesse ponto?

Isso porque, como consequência da escolha **por votação**, nada mais óbvio do que possibilitar a existência de chapas avulsas para as candidaturas, sob pena de o empecilho criado por esta Corte se converter em obrigatoriedade de o Parlamento exercer mera chancela de escolhas de líderes partidários, situação que pode gerar uma instabilidade político-institucional na hipótese de não aceitação da maioria votante do Plenário

ADPF 378 ED / DF

da Câmara dos Deputados.

Tal perplexidade não pode ser cometida pelo Supremo Tribunal Federal, de forma que devemos rever, no ponto, o julgamento embargado e possibilitar a coexistência de chapas/candidaturas, incluindo as avulsas, com vistas a democratizar a escolha por sufrágio, tal como no “caso Collor”.

Votação secreta

A integralidade do art. 181, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados é clara em registrar que a votação por escrutínio secreto será aplicada nas “demais eleições”, a saber:

“Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos:

I - deliberação, durante o estado de sítio, sobre a suspensão de imunidades de Deputado, nas condições previstas no § 8º do art. 53 da Constituição Federal;

II - por decisão do Plenário, a requerimento de um décimo dos membros da Casa ou de Líderes que representem este número, formulado antes de iniciada a Ordem do Dia. *(Inciso com redação dada pela Resolução nº 22, de 1992)*

III - para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporárias, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos 2 (dois) cidadãos que irão integrar o Conselho da República e **nas demais eleições** “ (Grifou-se)

Então, esse discurso de que a votação secreta foi manobra unipessoal de quem quer que seja é “conto da carochinha” e não passa pela simples

ADPF 378 ED / DF

leitura do dispositivo supramencionado.

Não custa repisar que a votação para eleição da comissão especial no Senado Federal, no “caso Collor” **foi secreta** (feita em cédulas), conforme consta no Diário do Congresso Nacional, Seção II, de 1º.10.1992 (sessão de 30.09.1992), nos seguintes termos:

“As cédulas para a votação estão à disposição dos Srs. Senadores ao lado da urna colocada no plenário. Os Srs. Senadores votarão ao serem chamados pelo Sr. 1º Secretário. A Presidência irá suspender a sessão por alguns minutos, **a fim de que os nobres Srs. Senadores possam munir-se das cédulas.**

Está suspensa a sessão pelo prazo de cinco minutos.

(Suspensa às 14h46min, a sessão é reaberta às 14h48 min.)

O SR. PRESIDENTE (Mauro Benevides) - Está reaberta a sessão.

A Presidência pede aos Srs. Senadores que se encontram nos seus respectivos gabinetes, ou em outras dependências do Senado Federal, que venham imediatamente ao plenário, porque dentro de dois minutos se iniciará a votação para a formação da Comissão Especial, de conformidade com as indicações das lideranças, em chapa que se encontra ao lado da urna, no plenário da Casa.

É um apelo que transmito, neste instante, a todos os Srs. Senadores: que venham dos seus gabinetes ao plenário da Casa, a fim de que possam exercer o seu direito de voto.

Portanto, os Srs. Senadores devem vir ao plenário neste momento.

O Sr. 1º Secretário vai processar a chamada a partir deste momento”.

A votação secreta possui previsão, portanto, no regimento interno e deve ser respeitada por esta Casa, ante nossa remansosa jurisprudência de que se trata de matéria *interna corporis* a interpretação/correta aplicação de dispositivos regimentais, desde que não conflite com a Constituição Federal ou legislação federal contrária. E também foi

ADPF 378 ED / DF

utilizada pelo Senado na composição da Comissão no caso do ex-pres. Fernando Collor.

É caso, portanto, de se admitir a inscrição de chapas/candidaturas avulsas e que a eleição seja direta e secreta, tal como previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e ocorrido no “caso Collor” (na formação da Comissão no Senado).

Juízo de admissibilidade exclusivo da Câmara dos Deputados

O Senado desempenha papel fundamental no bicameralismo (ao representar os estados da Federação) e no processo de *impeachment*, competindo-lhe “processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade” (art. 52, I, da CF), todavia seus poderes devem ser equalizados com os da Câmara, sob pena de se admitir odiosa diferenciação e sobreposição de uma Casa em detrimento da outra.

Nesse ponto, entendo que é o caso de rever o rito do *impeachment* do ex-presidente Collor, fixado sem qualquer contraditório em sessão administrativa da composição à época do STF, mormente por ter confundido o rito dos processos contra Presidente da República e ministros do STF, todos previstos na Lei 1079/50, no qual, neste último caso, a Câmara dos Deputados não possui qualquer papel.

Relembre-se os fundamentos utilizados no campo “Notas” do Diário Oficial da União de 8.10.1992, Seção I, pág. 14246/14247:

“2. Em virtude das novas atribuições constitucionais do Senado e por competir-lhe o processo e o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade, torna-se possível invocar a analogia para adotar, nesse procedimento, e com as necessárias adequações, as normas que regem o processo de *impeachment* dos Ministros do Supremo Tribunal

ADPF 378 ED / DF

Federal (Lei n 1.079/50, arte. 36 e 41 a 73)''.

Tratando-se de normas de cunho procedimentais, sua interpretação pode ser extraída dos fundamentos ali contidos.

E o que se faz, por ora, é cotejar os argumentos à luz das normas constitucionais aplicáveis (arts. 51, I e 52, I, c/c art. 86, § 1º).

Questiono se o papel do Senado é igual nos casos de *impeachment* de Presidente da República e de ministros do STF? Claramente que não, haja vista que, neste último caso, exerce papel duplo – juízo de admissibilidade e de mérito –, ao passo que naquele compete-lhe processar e julgar o Presidente em crimes de responsabilidade.

Data maxima venia, utilizou-se de fundamento que não encontra amparo na Constituição, razão pela qual o papel do Senado deve ser revisto neste julgamento.

A interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais não pode conduzir a outra saída senão que a conjugação dos arts. 51, I, e 52, I, c/c art. 86, § 1, todos da CF indica que a Câmara dos Deputados exerce juízo de admissibilidade e o Senado processa e julga o(a) Presidente da República, não havendo reiteração de procedimentos em quaisquer das casas. Senão, vejamos os arts. 51, I, e 52, I, da CF, respectivamente:

“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - 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;”

“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;

ADPF 378 ED / DF

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”

Por outro lado, transcrevo o art. 86 e seu § 1º:

“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. “

Da conjugação literal dos incisos I e II do § 1 do art. 86, resta claro que o Chefe do Poder Executivo Federal ficará suspenso de suas funções, nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado, ao passo que, nas infrações penais comuns, após o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo STF.

Se a intenção do Poder Constituinte fosse possibilitar ao Senado o poder de rejeitar o processamento da denúncia de crime de responsabilidade, teria reiterado, no inciso II do § 1º do art. 86, a expressão “se recebida a denúncia” pelo Senado Federal, contida no inciso I, quando se refere ao julgamento de crime comuns.

Ao contrário: tratou de excluir tal condição de procedibilidade (subentendendo que já fora exercida pela Câmara) e esclareceu que o afastamento ocorreria “*após instauração do processo pelo Senado Federal*”.

Para aqueles que entendem ser necessário novo juízo de admissibilidade pelo Senado, como justificar a diferenciação textual-

ADPF 378 ED / DF

normativa entre os incisos I e II do § 1 art. 86?

É consabido que a Constituição não contém expressões inúteis e até as omissões devem ser interpretadas com algum sentido normativo.

Tive a oportunidade de escrever sobre o tema em artigo intitulado “Interpretação Constitucional e ‘Pensamento de Possibilidades’”, advertindo que, em muitos casos, o próprio Constituinte opta por não regular determinado fato social, deixando, com isso, maior espaço de atuação ao legislador ordinário. Essa ideia de abertura normativa é, mais do que em outras áreas, bastante marcante no Direito Constitucional. Trata-se de atribuir ao legislador ordinário a possibilidade de adaptar as normas à evolução da realidade e às necessidades políticas (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*, p. 1236.). **Outras vezes, a não autorização expressa corresponde não a uma omissão ou lacuna, mas a uma proibição ou vedação.**

Trata-se do que Larenz denomina “silêncio eloquente” da lei, situações em que o legislador propositalmente se abstém de regular alguma questão. Observa ele:

“Poderia pensar-se que existe uma lacuna só quando e sempre que a lei – entendida esta, doravante, como uma expressão abreviada da totalidade das regras jurídicas suscetíveis de aplicação dadas nas leis ou no Direito consuetudinário – não contenha regra alguma para uma determinada configuração no caso, quando, portanto, “se mantém em silêncio”. Mas existe também um “silêncio eloquente” da lei.”(LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 525.).

Em outras palavras: a hipótese de determinada matéria não ter sido intencionalmente regulada pelo legislador, em que não há de se falar em lacuna.

Esse é o caso. A decisão ora recorrida, na prática, eliminou essa

ADPF 378 ED / DF

diferenciação, estabelecendo igualdade de solução, a despeito da clara discrepância de situações. Será que não ultrapassamos a linha equidistante da Praça dos Três Poderes?

Desse modo, concordo com o min. Dias Toffoli ao expressar em seu voto:

“O preceito fala em autorizar a instauração do processo por 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara dos Deputados. A Câmara já autoriza o processo. Ou seja, tecnicamente falando, até o recebimento da denúncia, não existe processo. Se a Câmara autoriza o processo, é porque o processo passa a existir com a deliberação da Câmara dos Deputados, por 2/3 (dois terços).

O preceito não fala em analisar a instauração ou o recebimento de uma denúncia, e sim em processar. O Senado Federal processa o quê? Um processo que já existe, porque, no inciso I do art. 51, já se fala em processar, já dispõe que o processo existe.

(...)

Por que, no caso do Supremo - nos debates eu já adiantei essa posição -, é condicionado o afastamento ao recebimento da denúncia por esta Casa? Porque de processo não se pode falar ainda, porque, tecnicamente, não é o Poder Legislativo que analisa crimes comuns, e sim o Poder Judiciário. O que se faz na Câmara, nos casos de crimes comuns, é um juízo político sobre se deve ou não ser autorizado a análise do feito pelo Supremo Tribunal Federal. E esta Casa vai analisar, sob a perspectiva técnico- jurídica, e não política, se cabe ou não o recebimento, tecnicamente, daquela denúncia.

No inciso II, por sua vez, não há condicionante nenhuma: ele será afastado após a instauração do processo. É óbvio que tem que haver uma instauração do processo no Senado da República. Admitida (como diz o art. 86) ou autorizada (como diz o art. 51) a acusação por 2/3 (dois terços) dos deputados federais, será o presidente submetido a julgamento, diz o **caput** do art. 86. E o inciso II do § 1º desse artigo diz: e será ele

ADPF 378 ED / DF

afastado após a instauração do processo.

Não há aqui nenhuma necessidade de algo além do trâmite documental, com o encaminhamento de mensagem da Câmara dos Deputados para o Senado Federal assentando que aquela acusação foi admitida. O Senado, recebendo a comunicação, instaura, conforme a forma legal, o procedimento, e, ao instaurar esse procedimento, vai comunicar à Presidência da República o afastamento. Não há que se ter uma nova votação nesse momento.”

Por conseguinte, a única interpretação que se retira do texto constitucional é que a instauração do processo pelo Senado Federal apresenta-se, após a autorização pela Câmara dos Deputados, um ato formal e obrigatório. Para discordar desta Casa, aquela deve enfrentar o mérito do processo de impedimento constitucional, ressalvada a hipótese de extinção anômala, seja pela absolvição sumária (fato atípico) ou pela ocorrência de causa superveniente que influa no prosseguimento (renúncia, morte etc.).

De tão acintoso fora o julgamento ora embargado, ousou afirmar, em tom jocoso, que os estudiosos poderiam pensar em uma outra ADPF em face do tamanho descumprimento de preceito fundamental que se pautou a maioria no julgamento ora recorrido, ao estabelecer o impedimento de submissão ao voto direto, por meio de sufrágio em pluralidade de chapas, no processo de escolha dos membros da Comissão processante do procedimento de *impeachment*, vulnerando o bicameralismo federal, bem ainda o postulado básico da democracia.

Senhores ministros, nada mais salutar do que reconhecer nossos erros (obscuridade e contradição), afinal os recursos estão aí para tal finalidade e somos a última trincheira de Justiça. Tenhamos hombridade de assumir que devemos deixar as regras primordiais da democracia falarem por si sós.

ADPF 378 ED / DF

Conclusão

Pelo exposto, voto pelo conhecimento e provimento, em parte, dos embargos de declaração, atribuindo-lhes efeito modificativo para, em adição ao decidido no acórdão embargado, assentar que:

- A eleição dos membros da Comissão, em qualquer das casas, poderá ser direta e secreta, por meio de sufrágio entre as chapas porventura inscritas (admitindo-se, inclusive, as avulsas);
- Após o juízo de admissibilidade da Câmara, compete ao Senado processar e julgar o processo de impedimento, cabendo-lhe tão somente o juízo de instrução e de mérito sobre a matéria, ressalvada a hipótese de extinção anômala, seja pela absolvição sumária (fato atípico) ou pela ocorrência de causa superveniente que influa no prosseguimento (renúncia, morte etc).

É como voto.

16/03/2016

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Portanto, Presidente, a meu ver, os embargos são dignos, sim, de acolhimento, com todas as vênias, porque a mim me parece que há, sim, obscuridade; que há, sim, ambiguidade; que há, sim, incongruência na decisão que nós tomamos.

Também, não conheço dos embargos em relação às consultas que são formuladas, ou questionamentos que parecem ter sentido retórico. Mas volto a dizer, Presidente, com todas as vênias, reiterando o que falei na sessão em que discutimos o mérito dessa controvérsia. A rigor, a rigor, e não estou inovando nessa parte, mas repetindo uma frase que ouvi, à época, de um colega do Supremo Tribunal Federal no caso Collor, quando se tratava da discussão sobre vários mandados de segurança e várias impetrações, a discussão, inclusive, sobre a questão do voto secreto e do aberto. Diante de algumas ponderações, dizia ele que se o Presidente não consegue, não logra cento e setenta e um votos para impedir a tramitação, o início do processo do *impeachment*, não tem condições de continuar no cargo. Simples assim. E sabedores, todos nós, de que esta questão é condição para alguma governabilidade - não é condição, é necessário -, mas não é suficiente, porque com cento e setenta e um votos não se governa na Câmara dos Deputados, como estamos a ver.

Julgamos esse caso em 17 de dezembro. E, como disse no início, a situação só se agravou. O balão de oxigênio que a Corte deu à Presidente, naquele momento, parece que não foi efetivo, não se conseguiu repactuação. E agora estamos diante desse quadro mais caricato, talvez um dos mais caricatos que a nação já tenha enfrentado.

Como último lance, talvez a última *ratio*, busca-se o ex-Presidente, em São Bernardo, para assumir a chefia da Casa Civil, a pretexto de dar sobrevida ao Governo e dar-lhe algum conforto em foro privilegiado,

ADPF 378 ED / DF

causando-nos grande desconforto. É quase que uma acusação de que esta Corte será complacente, compreensiva com os malfeitos.

Ainda ontem, os jornais noticiavam amplamente os fatos relacionados à denúncia, à chamada delação, ou contribuição, colaboração premiada do senador Delcídio. E, lá, o Senador não deixa dúvida - e aqui, talvez, uma ironia -, no contexto geral, de que o Presidente seria o autor intelectual do Mensalão. A pergunta que reverberou aqui, em 2007, quando da aceitação da denúncia, o ministro Eros Grau, com sua verbosidade, disse claramente: "Mas não está faltando alguém na denúncia?" Agora, vem o Senador e diz: "Sim, estava faltando". O autor intelectual de todo esse processo era o presidente Lula. Talvez, agora, a Procuradoria, via Procurador-Geral Rodrigo e a Sub-Procuradora Ela Wiecko, venha colmatar essa lacuna, perante o próprio Supremo Tribunal Federal, resolvendo esse dilema do Mensalão. Mas também se coloca aqui a questão de quem estruturou todo esse sistema, que fez do Mensalão algo modestíssimo. Eu já disse, em outra oportunidade, que se tivéssemos consciência do Petrolão, certamente declinaríamos da competência para julgar o Mensalão, porque teria de ser julgado nos juizados especiais. Agora, o senador Delcídio diz: "O autor intelectual de toda esta operação é o Presidente da República" - que vai agora ser o chefe de Governo, numa condição de uma bizarrice que nos enche de vergonha. E o Tribunal não pode ser partícipe desta operação, de maneira muito clara.

Presidente, portanto, na linha do voto do ministro Dias Toffoli, acolho, nos seus termos, os embargos de declaração.

16/03/2016

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

EXPLICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Presidente, só um breve comentário como Relator. Eu, evidentemente, não tento convencer quem tem convicção diferente. A vida é assim.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Vossa Excelência já tem a maioria formada.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Eu disse, no começo, que a democracia não é o regime do consenso, é o regime do dissenso. As pessoas pensam de maneira diferente.

Apenas gostaria de reiterar, em defesa da posição do Tribunal, que acho que o voto condutor e o acórdão que nele se amparou são absolutamente claros e coerentes. Quanto à formação da comissão especial, com todas as vênias, não há nenhuma outra comissão da Câmara dos Deputados que tenha, jamais, admitido candidaturas avulsas. Nunca aconteceu. Pode haver candidaturas avulsas na disputa para presidente ou para vice-presidente, mas jamais para a composição da comissão. A exigência, portanto, de que as comissões sejam formadas por líderes, como diz o Regimento, é o que vale e sempre valeu. Não se está inovando nesse particular.

E, quanto ao voto secreto, penso que, num procedimento como o de *impeachment*, não há porque haver atos às escondidas, ou voto misterioso, como se referiu o Ministro Marco Aurélio.

Portanto, o nosso papel, aqui, é de proteger as instituições. Política é com os políticos. Eu não sou comentarista político. Eu defendo as instituições, a Constituição, as leis e o Regimento. Eu acho que é isso que nós estamos fazendo e em boa hora.

Muito obrigado.

16/03/2016**PLENÁRIO****EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, reafirmo que o Colegiado é um somatório de forças distintas. Completamo-nos mutuamente. A ideia de Colegiado, como sugerido e afirmado até mesmo pelo ministro Luís Roberto Barroso, sinaliza a divergência, considerada a formação técnica e humanística daqueles que o integram.

Chegasse à votação em mim sem discrepância de voto, sem dissonância, limitaria-me a acompanhar o Relator, a subscrever o que o consignou quanto aos embargos declaratórios. Mas tem-se dois votos respeitáveis em sentido diverso. Por isso, vou me permitir lançar apenas algumas linhas sobre o tema. Não tomarei, em demasia, o tempo do Colegiado.

Não me defronto com recurso de revisão e sim com recurso que tem como objetivo esclarecer ou integrar a decisão anterior. Continuo a ver os embargos declaratórios como uma colaboração da parte ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, e não uma crítica ao órgão julgador. Como dizia no meu eterno tribunal, o Tribunal Superior do Trabalho, enfrento-os com espírito de compreensão.

Limito-me, em primeiro lugar, às balizas dos embargos declaratórios, expungida a parte em que revela o Supremo, não como órgão julgador, mas consultivo. Então, vejo que três matérias são colocadas. A primeira, quanto à formação do que poderia rotular como comissão para analisar possível impedimento do Chefe do Poder Executivo. De início, não tomo os vocábulos "indicação" e "eleição" como a formarem sinonímia. Têm sentidos diversos.

A segunda matéria está ligada ao voto aberto e a terceira ao processo no Senado da República. Para mim, a base constitucional para cogitar-se da indicação, pelos líderes, dos componentes da comissão, a serem eleitos ou não pelo Colegiado Maior, está no § 1º do artigo 58 da Lei Fundamental. Ocorre a indicação, partindo-se, posteriormente, para a

ADPF 378 ED / DF

eleição. Se não houver a eleição, se houver a recusa, volta-se ao estágio anterior e ter-se-á novas indicações pelos líderes. Não se pode cogitar de ausência de eleição. Esta ocorre sim! Quem delibera, quanto à constituição da comissão especial, é o Colegiado Maior, neste ou naquele sentido.

O voto aberto era previsto – como lembrou o ministro Luís Roberto Barroso, honrando-me com citação de parte de meu voto – na Constituição de 1934. Houve o voto fechado não só para eleições em geral, a serem procedidas nas Casas do Congresso Nacional, como também – pasmem! – para apreciação de vetos e julgamento das contas do Presidente da República.

As Constituições posteriores silenciaram, num silêncio que apontei como eloquente, sobre a possibilidade de inserir-se, como ressaltei na assentada de dezembro, o mistério no âmbito do próprio Congresso, deixando o congressista de prestar contas àqueles que o elegeram.

Há mais, Presidente. Se formos ao Regimento Interno da Câmara, veremos que, em 1992, mediante a Resolução nº 22, versou-se, para finalidade um pouco diversa, a votação aberta, consignando-se:

Não serão objeto de deliberação por meio de escrutínio secreto...

Receio muito tudo que, na Administração Pública, mostre-se secreto, com o abandono do princípio da publicidade, que conduz à busca da eficiência. Então vem:

... autorização para instauração de processo, nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

Vamos reafirmar: pelo Regimento a votação tem que ser aberta.

Qual a razão socialmente aceitável que levaria à votação secreta no tocante à escolha, após indicação – que imagino conhecida – dos

ADPF 378 ED / DF

componentes da comissão especial que dará, simplesmente, parecer quanto à possibilidade, ou não, de ter-se a apreciação da acusação e, posteriormente, outro parecer quanto à autorização, ou não, do processo a ser intentado no âmbito do Senado? Não bastasse a norma primária – e às vezes há quem se recuse a amar um pouco mais a Lei das Leis, a Constituição Federal, no que a meu ver, ante os ares democráticos, sinaliza a votação aberta –, tem-se mesmo nesse artigo a que me referi, que, interpretado de forma analógica, algo a conduzir – artigo 188, inciso IV do Regimento Interno da Câmara – a votação é aberta.

Presidente, o papel do Senado vem-nos do artigo 52, inciso I, da Lei Maior, se não me falha a memória, a revelar que compete ao Plenário não apenas julgar, mas processar o Presidente da República. A Constituição de 1988 não repetiu as pretéritas, no que previram expressamente que, recebida a acusação e autorizado o processo pela Câmara dos Deputados, haveria a suspensão do exercício da função.

A modificação ocorreu. Foi a vontade do Diploma Maior, alterando, repito, as previsões das Cartas que a antecederam, no que essas previsões sinalizavam que a suspensão ocorria após a autorização pela Câmara dos Deputados. O ato do Senado, não é estritamente formal, porque, se assim o admitirmos, o fenômeno da suspensão decorrerá do crivo da Câmara dos Deputados. Mais uma vez, a Lei Fundamental prevê que se dará a suspensão com a instauração – instaura-se ou não se instaura – do processo pelo Senado Federal.

Mas há mais. Sabemos que, nos crimes comuns ligados ao exercício do mandato, a Presidente da República responde perante o Supremo. Exige-se, também, que haja a autorização da Câmara dos Deputados por dois terços. A suspensão decorre da simples autorização? Não. É explícita a Carta Federal ao prever que, recebida a denúncia, ou queixa-crime pelo Supremo, haverá a suspensão. Então, há necessidade de pronunciamento do órgão julgador: nos crimes de responsabilidade, o Senado da República; nos crimes comuns, o Supremo. Não me consta que, autorizada a deliberação quanto ao recebimento ou não da denúncia pelo Supremo, esteja este compelido a aceitá-la, abandonando, portanto, o

ADPF 378 ED / DF

campo do julgamento.

Por essa razão, a deliberação do Plenário por uma maioria expressiva – não foi por unanimidade, reconheço – é a interpretação que mais se coaduna com o Texto Constitucional. Reafirmo o voto proferido e digo que precisamos homenagear, passo a passo, o arcabouço normativo constitucional, sob pena de ter-se a babel, de ter-se o toque de cambulhada. E o sistema não contempla essa forma de proceder.

Não vejo, Presidente, tal como já proclamou o Relator, omissão, contradição ou obscuridade no acórdão formalizado. Por isso, ratificados os embargos declaratórios, como o foram – se não tivessem sido, deles não conheceria –, acompanho o Relator, desprovendo-os.

16/03/2016

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Pereço vênia, Senhor Presidente, para conhecer, em parte, dos presentes embargos de declaração e, na parte conhecida, para rejeitá-los.

Cabe enfatizar que os embargos de declaração, que se qualificam como meio de impugnação recursal, não podem ser utilizados, como pretende a parte ora recorrente, como instrumento de consulta ao Poder Judiciário e, em particular, a esta Suprema Corte.

Vale referir, no ponto, sob tal perspectiva, a existência de inúmeros precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que os embargos de declaração não podem ser utilizados como forma de dirigir consulta aos órgãos do Poder Judiciário, pois essa atividade revela-se incompatível com a função jurisdicional de que magistrados e Tribunais se acham investidos (MS 24.368-ED/DE, Rel. Min. AYRES BRITTO – MS 30.820-AgR-ED/DE, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – RE 255.785-ED/SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RE 569.019-ED/SP, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – SS 3.772-AgR-ED/BA, Rel. Min. CEZAR PELUSO, v.g.):

“PETIÇÕES RECURSAIS VEICULADORAS DE CONSULTA DIRIGIDA AOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO SÃO INSUSCETÍVEIS DE APRECIACÃO.

– São insuscetíveis de apreciação quaisquer petições recursais que veiculem consulta dirigida aos órgãos do Poder Judiciário, eis que postulações dessa natureza refogem ao domínio de atuação institucional dos Tribunais e revelam-se incompatíveis com a própria essência da atividade jurisdicional.”

(RE 434.640-ED/CE, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

ADPF 378 ED / DF

Não vislumbro a presença, na espécie, de quaisquer dos pressupostos de embargabilidade que, se ocorrentes, justificariam a possibilidade, até mesmo, de acolhimento da postulação recursal da parte embargante.

Tal, porém, não se verifica na espécie destes autos, como ressaltado pelo eminente Relator.

Por essa razão, e reafirmando o que eu próprio já enfatizara, em 17/12/2015, no julgamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, o “impeachment” – que não pode ser degradado nem reduzido à figura inconstitucional do golpe de Estado – traduz, em função dos objetivos que persegue e das formalidades rituais a que necessariamente se sujeita, um dos mais importantes elementos de estabilização da ordem constitucional lesada por comportamentos do Presidente da República que, por configurarem transgressões aos modelos normativos definidores de ilícitos político-administrativos, ofendem a integridade dos deveres do cargo e comprometem a dignidade das altas funções em cujo exercício foi investido.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Ministro Celso.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Pois não.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Só para me associar um pouco ao voto de Vossa Excelência. Eu, no meu voto, disse que interpretava o Regimento como deferindo a escolha aos líderes, mas defendia a ideia de que houvesse eleição no partido, de modo que eu concordo plenamente com Vossa Excelência quando diz que não deve haver unipessoalidade na atuação do líder. Há, porém, uma presunção, que pode não se confirmar, de que o líder expresse o sentimento majoritário, senão ele pode até ser destituído. Mas, seja como for, eu não estou em desacordo com essa ideia de que, embora o

ADPF 378 ED / DF

Regimento defira a indicação ao líder, deve haver manifestação da democracia dentro do partido para essa escolha. Portanto, filosoficamente, acho que não estamos distantes um do outro, o que, para mim, é um conforto.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: E, *para mim*, uma honra...

Ao proferir o meu voto, em 17/12/2015, **no julgamento** desta ADPF 378/DF, **busquei destacar o novo papel institucional** do Senado da República **no processo** de “*impeachment*”, **tendo em vista as transformações substancialmente inovadoras** de suas funções **introduzidas pela vigente Carta Política**.

Registrei, então, nesse sentido, **a precisa observação** feita pelo eminente e saudoso Ministro PAULO BROSSARD, **em sua clássica monografia** (“O Impeachment”, p. 08, item n. 8c, 2ª ed., 1992, Saraiva), **no sentido** de que, **sob a égide da Constituição de 1988**, a Câmara dos Deputados **foi despojada** de importantes prerrogativas institucionais **em sede** de processo de “*impeachment*”, **pois, agora, não mais lhe compete** declarar procedente a acusação popular **nem mais lhe assiste** a atribuição de provocar, *uma vez por ela decretada a acusação*, o afastamento cautelar do Presidente da República de suas funções, **como sucedia** nas Constituições anteriores.

Eis, no ponto, o entendimento exposto pelo eminente Ministro PAULO BROSSARD **sobre a matéria** (*op. loc. cit.*):

“(...) No que concerne à competência da Câmara em relação ao processo de responsabilidade, a Constituição de 1988 deixou de repetir o que era tradicional na linguagem das nossas leis, ‘declarar a procedência ou improcedência da acusação’, para dizer que a ela compete ‘autorizar, pelo voto de dois terços de seus membros, a instauração do processo contra o Presidente da

ADPF 378 ED / DF

República'. Pode parecer que o novo texto não chega a discrepar dos anteriores, pois quem declara procedente a acusação autoriza o seu curso e quem autoriza a instauração do processo declara procedente a acusação para esse fim. No entanto, a alteração não foi apenas essa; enquanto ao Senado competia, tradicionalmente, julgar o Presidente nos processos de responsabilidade, compete-lhe agora processá-lo e julgá-lo, e enquanto a suspensão do exercício das funções presidenciais resultava da declaração de procedência da acusação pela Câmara, decorre ela agora da instauração do processo pelo Senado. Em verdade, a Câmara perdeu uma atribuição que lhe era historicamente reservada; (...)." (grifei)

É certo que, ao votar no MS 21.564/DF (Caso Collor), salientei o caráter vinculante da deliberação parlamentar emanada da Câmara dos Deputados (CF, art. 51, inciso I), havendo enfatizado, então, no voto que proferi, que a instauração do processo de "impeachment", pelo Senado da República, traduzia consequência necessária da autorização dada, previamente, por dois terços dos Deputados Federais.

Tenho para mim, no entanto, após nova e detida reflexão sobre o tema em causa – não obstante respeitáveis opiniões doutrinárias em sentido contrário, todas sustentando o caráter impositivo da autorização dada pela Câmara dos Deputados (Paulo Brossard, José Afonso da Silva, Alcino Pinto Falcão, Alexandre de Moraes, Uadi Lammêgo Bulos e Ives Gandra Martins, "inter alia") –, que a deliberação emanada dessa Casa do Congresso Nacional não se reveste de eficácia vinculante, qualificando-se, ao contrário, como requisito de procedibilidade que meramente possibilita ao Senado Federal, fundado em juízo discricionário, instaurar, ou não, o concernente processo de "impeachment" contra o Presidente da República.

Cabe assinalar, por necessário e relevante, que a Constituição Federal, dando consequência ao postulado republicano, definiu os parâmetros essenciais à configuração da responsabilidade político-administrativa do

ADPF 378 ED / DF

Presidente da República, **sujeitando-o, nos crimes de responsabilidade**, ao processo de “*impeachment*”, **instaurável** perante o Senado Federal **mediante prévia deliberação** da Câmara dos Deputados *pela maioria qualificada de 2/3* dos membros que a integram.

Com a promulgação do texto da vigente Carta Política, **operou-se radical transformação** na ordem ritual que condiciona o processo e o julgamento do Presidente da República, **em sede** de “*impeachment*”, por ilícitos político-administrativos.

A Câmara dos Deputados, *na tradição de nosso constitucionalismo*, sempre atuou como tribunal de pronúncia, **cabendo-lhe**, no processo de “*impeachment*”, **desde** a vigência da própria Carta Política do Império do Brasil de 1824 (art. 38), **a formulação** “do *judicium accusationis*”, do qual decorria, *entre outras consequências*, a **suspensão, prévia e provisória**, do agente público objeto de acusação popular.

A **nova** ordem constitucional, *contudo*, **introduziu** nesse procedimento **modificações expressivas**, que se traduziram, *em essência*, na **perda substancial**, pela Câmara dos Deputados, dos poderes e das competências que até então lhe haviam sido atribuídos.

Com efeito, **não mais compete** à Câmara Federal **decretar** (ou declarar) a procedência da acusação popular **deduzida** contra o Chefe de Estado *por suposta prática* de infrações político-administrativas. **Mais do que isso**, *falecem-lhe poderes*, **sob a vigente** Lei Fundamental, para, **mediante deliberação própria**, suspender o Presidente da República do exercício de suas funções nos casos *de crimes de responsabilidade*.

A análise dos preceitos inscritos nos arts. 51, I, 52, I, e 86, “*caput*”, **todos** da Carta Política de 1988, **permite concluir que à Câmara dos Deputados apenas foi deferido** o poder de, **mediante** formulação de um juízo eminentemente discricionário, **autorizar, ou não, a instauração**, pelo

ADPF 378 ED / DF

Senado Federal, do processo de “*impeachment*” do Presidente da República nos crimes de responsabilidade.

A Constituição **defer**e à Câmara dos Deputados, *assim*, **com exclusão** de qualquer outro órgão do Estado, **não importando** a natureza do ilícito imputado ao Presidente da República, **apenas a competência para autorizar** o Senado Federal a instaurar processo de “*impeachment*” contra o Chefe do Poder Executivo da União (CE art. 51, I).

Essa autorização, **fundada** no voto da maioria qualificada de 2/3 de **todos** os membros da Câmara Federal, **configura típico requisito de procedibilidade**, **sem cuja ocorrência não se viabiliza** a instauração, **perante** o Senado da República, do processo de “*impeachment*” contra o Chefe de Estado e de Governo.

Esse ato meramente autorizativo da Câmara Federal **constitui juízo congressual eminentemente político e configura, na indispensabilidade de sua manifestação**, pressuposto processual **necessário** à válida formação e ulterior desenvolvimento regular **do próprio** processo de “*impeachment*”, **a ser eventualmente instaurado e promovido** na instância jurídico-constitucional competente: o Senado da República.

Não obstante a *significativa* redução da esfera de atribuições constitucionais da Câmara dos Deputados, **compet**-**lhe**, *ainda*, **no que concerne** ao tema da responsabilidade político-administrativa do Presidente da República, **a formulação** de juízo a que se revela subjacente uma forte carga de discricionariedade, **motivada** por razões de índole diversa.

Ao Senado Federal, constitucionalmente designado **como instância concentradora do processo e julgamento** do Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, **faculta-se**, ante a autorização **derivada** da Câmara dos Deputados, **a possibilidade** de instauração do processo de

ADPF 378 ED / DF

“impeachment”, com todas as consequências jurídico-constitucionais daí emergentes, **notadamente a suspensão cautelar e provisória** do Chefe de Estado, **quanto ao exercício** de suas funções, pelo prazo **máximo** de 180 dias.

Vale registrar, por relevante, **quanto ao afastamento cautelar** do Presidente da República (efeito jurídico *que decorria, sob a égide de Constituições anteriores*, da **declaração** de procedência, pela Câmara dos Deputados, da acusação popular), **que autores eminentes** – como A. DE SAMPAIO DÓRIA (“Direito Constitucional – Comentários à Constituição de 1946”, vol. 3/388-389, 1960, Max Limonad) – **reconheciam** que a formulação daquele juízo de procedência **revestia-se de caráter eminentemente discricionário**, **tal a extrema gravidade** resultante do decreto de acusação.

SAMPAIO DÓRIA, na obra mencionada, **reconhecia a possibilidade de avaliação discricionária**, pelo órgão legislativo competente, **de diversos fatores concernentes à necessidade, à oportunidade ou à conveniência** da adoção dessa medida extraordinária, **acentuando ser lícito** ao Parlamento, **mesmo** na hipótese de eventualmente achar-se configurada a prática do crime de responsabilidade, **deixar** de tomar deliberação cuja consequência imediata **consistisse, ante a radicalidade de seus efeitos, na remoção provisória e cautelar** do Presidente da República:

“O segundo acto, porém, a declaração da procedência ou improcedência da acusação, é discricionário. Não é o imperativo da lei o que decide. Mas a conveniência aos interesses da nação, a oportunidade da deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência no cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo de impunidade, e o mal da deposição numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente, poderá a Câmara dos Deputados isentá-lo do julgamento, dando por improcedente a acusação.” (grifei)

ADPF 378 ED / DF

Presentemente, como já se viu, a vigente Constituição da República, ao outorgar ao Senado Federal competência para o processo e julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade (CE, art. 52, I), estabeleceu, em detrimento de antiga prerrogativa da Câmara dos Deputados, que a suspensão preventiva do Chefe do Poder Executivo da União configura, agora, efeito resultante da instauração, pelo Senado da República, do processo de “impeachment” (CE, art. 86, § 1º, II).

Nesse contexto, cabe ao Senado Federal, “mutatis mutandis”, o mesmo poder discricionário que então se reconhecia à Câmara dos Deputados, tendo em vista, precisamente, a gravíssima consequência derivada da instauração do processo de apuração da responsabilidade política do Presidente da República.

Não foi por outra razão que o próprio Senado Federal, em perfeita compreensão de seu novo papel constitucional, ao delinear a ordem ritual do processo e julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade, corretamente estabeleceu, ainda na fase introdutória desse procedimento, um estágio preliminar que lhe permite, mediante adequado juízo de ponderação, examinar a necessidade, a oportunidade e a conveniência de instaurar-se, ou não, o concernente processo de “impeachment”, como resulta do item 8º que compõe o “modus procedendi” aprovado pela Câmara Alta (Diário do Congresso Nacional, Seção II, de 08/10/92, p. 794/795):

**“SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO JUDICIÁRIO
PROCESSO E JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA
REPÚBLICA
RITO PROCEDIMENTAL
a) ‘JUDICIUM ACCUSATIONIS’ – (Juízo de acusação)**

ADPF 378 ED / DF

.....

8. Discussão e votação nominal do parecer, pelo Plenário do Senado Federal, em um só turno (Lei nº 1.079/50, art. 47, primeira parte):

‘a) se rejeitado, dar-se-á a extinção anômala do processo, com o consequente arquivamento dos autos (Lei nº 1.079/50, art. 48);

b) se aprovado, por maioria simples de votos, reputar-se-á passível de deliberação a denúncia popular oferecida (Lei nº 1.079/50, art. 47, ‘in fine’).” (grifei)

É por isso que assinalei, então, no julgamento de 17/12/2015, que se impunha observar a ordem procedimental que o Senado da República, em 1992, aprovara e fizera aplicar no processo de “impeachment” do então Presidente COLLOR DE MELLO, sob pena de o Supremo Tribunal Federal vir a instituir, sem razão legítima, tratamento diferenciado a dois Presidentes da República, não obstante vigente a mesma ordem constitucional.

Importante referir o fato de que entendimento diverso implicaria submeter o Senado Federal a uma inaceitável situação de subordinação institucional à Câmara dos Deputados, pois, além de negar-lhe autonomia decisória em matéria impregnada de tão graves e profundas consequências político-jurídicas, torná-lo-ia simples executor constitucional de uma autorização dada pela Câmara Baixa.

Foi por tal motivo que insisti na asserção de que a autorização dada pela Câmara dos Deputados, longe de representar imposição vinculante, traduzia mera permissão, simples “conditio sine qua non” ou requisito de procedibilidade que, uma vez presente, viabilizaria, se assim o entendesse o Senado da República, a instauração, por ele, do processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade.

ADPF 378 ED / DF

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E teríamos que transportar essa consequência, também, para os crimes comuns, perante o Supremo.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Precisamente...

Tratando-se de infração penal comum, e existindo a necessária e prévia autorização da Câmara dos Deputados, dada na forma prevista no art. 51, I, e no art. 86, “caput”, ambos da Constituição da República, tornar-se-á lícito ao Supremo Tribunal Federal fazer instaurar, ou não, a pertinente “persecutio criminis”, a significar que esta Corte Suprema não fica vinculada, para esse mesmo efeito, à mera autorização da Câmara Baixa do Congresso Nacional, cuja deliberação – insista-se – não se reveste de eficácia impositiva.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ocorria em relação aos Parlamentares, antes da Emenda.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: “Mutatis mutandis”, dá-se o mesmo com o Senado Federal, que não está obrigado a instaurar o processo de “impeachment”, pelo fato de a autorização prévia da Câmara dos Deputados, à semelhança do que sucede com o Supremo Tribunal Federal, traduzir mero requisito de procedibilidade.

Concluo o meu voto, Senhor Presidente, pedindo vênias para acompanhar o eminente Ministro Relator.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Vossa Excelência, então, rejeita?

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Por não vislumbrar

ADPF 378 ED / DF

qualquer vício jurídico no acórdão ora embargado, **em razão da absoluta ausência**, na espécie, **dos pressupostos de embargabilidade**, **e afastando**, ainda, **por inadmissível**, **a pretensão consultiva** da parte ora recorrente, **conheço**, em parte, **dos presentes** embargos de declaração **e**, na parte conhecida, **rejeito-os**.

É o meu voto.

16/03/2016**PLENÁRIO****EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 378 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Cumprimento Vossa Excelência pelo denso voto que proferiu e pela coerência que manteve e sempre mantém, expressando exatamente esse caráter eminentemente técnico que possuem os embargos.

Como praticamente tudo já foi dito pelos Ministros que me antecederam, usarei até uma linguagem um pouco coloquial, se me permitem, mais para esclarecer aqueles que nos assistem e que eventualmente não tenham formação jurídica, para explicar exatamente isto: que o nosso Código de Processo Civil, no art. 535, estabelece que cabem embargos de declaração – exatamente estes que estamos julgando agora – quando, na sentença ou no acórdão, houver omissão, obscuridade ou contradição.

Mas me permito lembrar que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 foi amplamente discutida por este Plenário ao longo de duas Sessões, nos dias 17 e 18 de dezembro do ano passado. Todos os aspectos da questão, posta à apreciação deste egrégio Plenário, foram minuciosamente, exaustivamente examinados pelos onze Ministros, a maioria com votos vencedores e alguns votos vencidos. Então, com essa amplíssima discussão que se travou neste Plenário, não me parece que restaram quaisquer omissões ou obscuridades a serem esclarecidas quanto ao julgamento da ADPF.

Já a alegada contradição, como alguns explicitamente registraram, na verdade, não passa de uma simples contrariedade ou de mero inconformismo dos embargantes. Como todos sabemos, e reiteradamente assentamos em nossos votos e nossas decisões monocráticas, os embargos declaratórios não se prestam a rejulgar a causa. Portanto, nós não podemos nem poderíamos rejulgar a causa, aqui, por meio dos embargos

ADPF 378 ED / DF

declaratórios, que têm um âmbito de discussão, de análise, muito restrito.

Por isso mesmo, gostaria de reafirmar que não cabe a mim, agora, reapreciar o mérito da ADPF e fazer qualquer consideração sobre aquilo que já foi dito nos dias 16 e 17 de outubro do ano passado.

Eu mesmo, além de me pronunciar oralmente, eminente Decano, fiz juntar ao acórdão um voto com vinte e três laudas. Portanto, penso que já me manifestei sobre o mérito. Quanto aos embargos, em si mesmos considerados, eu simplesmente os rejeito, ou nego provimento a eles, e, tal como a maioria já formada, conheço dos embargos apenas em parte, não deles conheço no que diz respeito à consulta feita, porque aqui também já foi dito à exaustão que o Supremo Tribunal Federal não é um órgão para responder a questões acadêmicas, em tese. Então essa parte eu não conheço, e, na parte conhecida, eu rejeito os embargos integralmente.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 378

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

EMBT. (S) : MESA DA CAMARA DOS DEPUTADOS

ADV. (A/S) : RENATO OLIVEIRA RAMOS (20562/DF)

EMBD. (A/S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

ADV. (A/S) : ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO E OUTRO (A/S)

INTDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB

ADV. (A/S) : AFONSO ASSIS RIBEIRO (15010/DF) E OUTRO (A/S)

AM. CURIAE. : DEMOCRATAS - DEM

ADV. (A/S) : FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS (27581/DF) E OUTRO (A/S)

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV. (A/S) : BRENO BERGSON SANTOS E OUTRO (A/S)

AM. CURIAE. : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL

ADV. (A/S) : ANDRÉ BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI (0029498/DF) E OUTRO (A/S)

AM. CURIAE. : UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE

ADV. (A/S) : MAGNUS HENRY DA SILVA MARQUES (0013191/RN, 0013191/RN) E OUTRO (A/S)

AM. CURIAE. : PP - PARTIDO PROGRESSISTA

ADV. (A/S) : HERMAN BARBOSA (10001/DF) E OUTRO (A/S)

AM. CURIAE. : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV. (A/S) : EDUARDO MENDONÇA (41458/DF) E OUTRO (A/S)

AM. CURIAE. : SOLIDARIEDADE

ADV. (A/S) : RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA (28438/DF) E OUTRO (A/S)

AM. CURIAE. : PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO - PSD

ADV. (A/S) : THIAGO FERNANDES BOVERIO (22432/DF)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu em parte dos embargos de declaração e, na parte conhecida, por maioria, rejeitou o recurso, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que o acolhia. Tudo nos termos do voto do Relator. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 16.03.2016.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário