

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.087 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
IMPTE.(S)	: MARIEL MÁRLEY MARRA
ADV.(A/S)	: MARIEL MÁRLEY MARRA
IMPDO.(A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

DENÚNCIA - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - PROCESSO DE IMPEDIMENTO - PRESIDENTE DA CÂMARA - ATUAÇÃO - LIMITE - MANDADO DE SEGURANÇA - LIMINAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

1. O assessor Dr. Rodrigo Crelier Zambão da Silva prestou as seguintes informações:

Mariel Márley Marra insurge-se contra ato por meio do qual o Presidente da Câmara dos Deputados negou seguimento a denúncia formalizada para instauração de processo de impedimento contra o Vice-Presidente da República, considerado o exercício da Presidência.

Discorre sobre a legitimidade passiva da autoridade dita coatora. Segundo narra, embora não desconheça a jurisprudência do Tribunal quanto à possibilidade de rejeição da denúncia em razão de inépcia ou falta de justa causa, há, no caso, vício de motivo no pronunciamento impugnado. Aponta contrariedade ao disposto no artigo 395 do Código de Processo Penal – referido em virtude de emenda à petição inicial apresentada no dia 31 de março de 2016 –, a disciplinar as hipóteses de negativa de seguimento da denúncia. Salienta a

regularidade formal e substancial da peça inaugural do processo político-criminal. Ressalta a indicação de elementos de autoria e materialidade no que concerne à assinatura de decretos não numerados, em violação aos artigos 4º da Lei Orçamentária Anual e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pleiteia o deferimento de medida acauteladora, com a paralisação do processo de impedimento instaurado contra a Presidente da República, a ele vinculado, por conexão e acervo probatório, o requerimento arquivado. No mérito, pretende a concessão da ordem para invalidar o ato do Presidente da Casa Legislativa, determinando-se o implemento de entendimento preliminar nos limites do que prevê o artigo 395 do Código de Processo Penal.

A autoridade dita coatora, em considerações prévias, menciona o caráter excepcional do controle no tocante ao procedimento político-criminal. Evoca o decidido no mandado de segurança nº 20.941, redator do acórdão o ministro Sepúlveda Pertence, a versar o possível não recebimento de denúncia manifestamente abusiva ou insubstancial, ainda que no plano substancial. Enfatiza o respeito aos parâmetros quanto à atuação do Presidente da Casa Legislativa, a qual não se limita a simples exame burocrático, admitindo-se a negativa de seguimento ante inépcia ou falta de justa causa, observados os artigos 14 a 16 e 19 da Lei nº 1.079/1950 e 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Ressalta a natureza genérica da acusação, porquanto desprovida de adequada descrição da conduta atribuída ao Vice-Presidente da República. Assevera a inexistência de responsabilidade em relação aos atos ilícitos imputados à Chefe do Poder Executivo federal. Aponta a improriedade da via eleita, a deficiente fundamentação da peça primeira, a ausência de perigo da demora e o caráter satisfativo da medida acauteladora requerida. Diz da impossibilidade de incidência da Lei nº 1.079/1950 relativamente a atos praticados pelo Vice-Presidente,

MS 34087 MC / DF

ainda que no exercício eventual da Presidência da República. Busca a negativa de seguimento ao mandado de segurança e, sucessivamente, o indeferimento da ordem.

O processo encontra-se concluso no Gabinete.

2. Reconheço a legitimidade ativa do impetrante, porquanto demonstrada, presente o artigo 218, cabeça, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a formalização de denúncia contra o Vice-Presidente da República, no exercício da Presidência, devido a supostos atos caracterizados como crime de responsabilidade. A autoridade apontada como coatora, responsável pelo exame preliminar em relação a requerimento de instauração de procedimento político-criminal, encontra-se validamente indicada. Mostra-se adequada a via do mandado de segurança, pois o desenlace da controvérsia depende unicamente da análise da prova documental trazida com a petição inicial.

Não subsiste o argumento concernente à impertinência do processo de impedimento alusivo aos atos implementados em substituição eventual à Chefe do Poder Executivo federal. Os artigos 51, inciso I, e 52, inciso I, da Lei Maior fazem expressa referência ao julgamento do Vice-Presidente pelo cometimento de crime de responsabilidade, não sendo possível cogitar-se de imunidade em razão da ocupação, ainda que temporária, do posto de estatura maior.

As balizas gerais atinentes às atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no âmbito do processo de impedimento do Presidente da República foram elucidadas no pronunciamento de mérito na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 378/DF, redator do acórdão o ministro Roberto Barroso, publicado no Diário da Justiça eletrônico de 8 de março de 2016. O Supremo concluiu que, considerados os artigos 51, inciso I, e 86 da Constituição Federal, ao Colegiado cumpre autorizar, ou não, a instauração do processo. Confiram trecho relevante do voto vencedor:

16. Assim, ao contrário do que ocorria no regime das Constituições de 1946, 1967 e 1969, na CF/1988 a Câmara não declara a procedência ou improcedência da acusação, mas tão somente autoriza a instauração de processo pelo Senado. A deliberação da Câmara obedece ao quórum qualificado de 2/3 e não implica o afastamento automático do Presidente da República, que apenas ocorre se o Senado instaurar o processo. Assim, no regime atual, a Câmara não funcionada como um “tribunal de pronúncia”, mas apenas implementa ou não uma condição de procedibilidade para que a acusação prossiga no Senado.

[...]

18. Como visto, à Câmara dos Deputados compete “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente” (art. 51, I), enquanto ao Senado, compete, privativamente, “processar e julgar o Presidente” (art. 52, I). Daí porque toda a atuação da Câmara dos Deputados deve ser entendida como parte de um momento pré-processual, isto é, anterior à instauração do processo pelo Senado. Veja bem: a Câmara apenas autoriza a instauração do processo: não o instaura por si própria, muito menos determina que o Senado o faça.

Destaco o decidido no mandado de segurança nº 21.564, redator do acórdão o ministro Carlos Velloso, no qual assentada a óptica de que, sob o regime da Constituição de 1988, compete à Câmara dos Deputados a apreciação das condições de procedibilidade e ao Senado Federal o processamento e julgamento da representação, revelando, respectivamente, crivo de pronúncia e de mérito no tocante à prática de crime de responsabilidade.

Tendo em vista a disciplina dos artigos 14, 15 e 19 a 22 da Lei nº

MS 34087 MC / DF

1.079/1950, cabe ao Presidente a análise formal da denúncia-requerimento. A ele não incumbe, substituindo-se ao Colegiado, o exame de fundo. Entender-se em sentido contrário implica validar nefasta concentração de poder, em prejuízo do papel do colegiado, formado por agremiações políticas diversas. Como fiz ver ao votar na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 378/DF, não se pode desconsiderar a ênfase dada pela Constituição Federal aos partidos políticos, a refletir na composição da Comissão Especial referida no citado diploma legislativo e no § 2º do artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Os documentos que instruem a peça primeira permitem concluir pelo desrespeito aos parâmetros relativos à atuação do Presidente da Casa Legislativa, pois, embora tenha reconhecido, de maneira expressa, a regularidade formal da denúncia, procedeu a verdadeiro julgamento singular de mérito, no que consignou a ausência de crime de responsabilidade praticado pelo Vice-Presidente da República, desbordando, até mesmo, de simples apreciação de justa causa, presente a fundamentação e conclusão do ato impugnado:

[...]

A autorização ao Poder Executivo para a abertura de crédito suplementar sem necessidade de edição de lei específica, com fundamento na anulação parcial de dotações, contudo, está expressamente prevista na própria Lei Orçamentária anual de 2015 (art. 4º, I, “a”, por exemplo), desde que observadas as condições ali especificadas.

Acatar o argumento sustentado na denúncia quanto a esse ponto seria equivalente a reconhecer a constitucionalidade dos dispositivos da lei orçamentária que autorizam o procedimento adotado pelo DENUNCIADO.

[...]

Nota-se que, após declarar-se perfeita a peça inicial – sob o ângulo formal –, adentrou-se o fundo, assentando-se a insubsistência do que articulado, muito embora, no fecho, de modo impróprio, haja sido utilizada figura ligada à preliminar, reconhecendo-se inepta a denúncia, em vez de improcedente, mero erro no emprego da expressão, o que não afasta o vício.

Nesse sentido, observados os limites objetivos dos pleitos formulados, mostra-se viável o implemento parcial da medida acauteladora, garantindo-se a sequência da denúncia, ante o disposto nos artigos 19 e 20 da Lei nº 1.079/1950. Descabe agasalhar o pedido de paralisação do processo de impedimento da Presidente da República, cuja tramitação conta, a esta altura, com atos de instrução formalizados.

Não se está a emitir qualquer compreensão quanto à conduta do Vice-Presidente da República, revelada na edição dos decretos mencionados na petição inicial e no acervo probatório que a acompanha. No caso, a controvérsia envolve controle procedural de atividade atípica do Poder Legislativo. Em síntese: consignado o atendimento das formalidades legais, cumpria dar seguimento à denúncia, compondo-se a Comissão Especial para a emissão de parecer “[...] sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação [...]” – artigo 20 da lei citada –, para, positiva a manifestação do Colegiado maior, do Plenário, não a arquivando – artigo 22 seguinte –, haver a sequência do processo de impedimento, elaborando a Comissão, após as diligências cabíveis, novo parecer – parágrafos 2º e 3º do mencionado artigo 22 –, que, então, há de ser submetido ao Plenário para que decerte, ou não, a acusação, com os consectários próprios – decretando-a, remeter o processo ao Senado da República e, não o fazendo, arquivá-lo em definitivo.

Esse figurino legal não foi respeitado. O Presidente da Câmara dos Deputados, após proclamar o atendimento dos requisitos formais da

MS 34087 MC / DF

denúncia, a apreciou quanto ao mérito – a procedência ou improcedência –, queimando etapas que, em última análise, consubstanciam questões de essencialidade maior. A concentração verificada, considerada pena única, ato monocrático, surge conflitante com a disciplina prevista na Lei 1.079/1950.

3. Ante o quadro, defiro parcialmente a liminar para, afastando os efeitos do ato impugnado, determinar o seguimento da denúncia, vindo a desaguar na formação da Comissão Especial, a qual emitirá parecer, na forma dos artigos 20, cabeça, da Lei nº 1.079/1950 e 218, § 5º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

4. Em que pese a apresentação de manifestação prévia, solicitem informações.

5. Intimem a União para, querendo, dizer do interesse em ingressar no processo.

6. Após as manifestações, colham o parecer do Procuradoria-Geral da República.

7. Publiquem.

Brasília, 5 de abril de 2016.

Ministro MARCO AURÉLIO
Relator