



constituição,  
política &  
instituições



# IMPEACHMENT

## competências do presidente da Câmara

CASO PARA DEBATE EM AULA DE DIREITO CONSTITUCIONAL

### ELABORAÇÃO

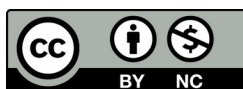
ANA LAURA PEREIRA BARBOSA  
CRISTIANO DE JESUS PEREIRA NASCIMENTO  
GUILHERME BALBI

### SUPERVISÃO

VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA

SÃO PAULO  
2023

Para informações sobre o uso deste material didático, visite: [e.usp.br/n7q](http://e.usp.br/n7q) ou use o código QR abaixo:



**Este trabalho está licenciado sob a Licença Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional Creative Commons**

Para visualizar uma cópia desta licença, visite [http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt\\_BR](http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR)

## CASO

Em determinada madrugada, o presidente da República José da Silva recebeu extraoficialmente João Leno, líder do grande grupo empresarial SOS, na residência presidencial. A reunião teria ocorrido para tratar de assuntos de interesse do grupo empresarial. Nela, o presidente prometeu trocar o comando do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para favorecer os interesses das empresas do grupo SOS. Após tais episódios terem sido noticiados na imprensa, houve abertura de inquérito contra o presidente da República para investigar o ocorrido. Indignada, a deputada federal Maria Medeiros apresentou, na Câmara dos Deputados, denúncia por crime de responsabilidade em face do presidente da República. No pedido, a deputada ressaltou que tal conduta seria incompatível com a honra e decoro do cargo, crime de responsabilidade contra a probidade da administração, nos termos do art. 85, V, da Constituição, e art. 9º, 7, da lei 1.079/1950.

Em reação, o presidente da República mobilizou seus apoiadores num evento político. Durante o comício, ameaçou e agrediu verbalmente os ministros do STF, bradando que jamais cumpriria qualquer ordem determinada no inquérito em curso, inclusive com a convocação de militares das Forças Armadas, se fosse necessário. Ainda mais indignado, o deputado Isaías Caminha, do mesmo partido da deputada Maria Medeiros, apresentou nova denúncia por crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, II e III, e art. 7º, 7 e 8, e art. 12, 2, da lei 1.079/1950.

Após 24 meses da data da apresentação da primeira denúncia, os pedidos ainda não haviam sido apreciados pelo presidente da Câmara dos Deputados. O presidente da Câmara afirma que o julgamento do presidente da República não seria pauta prioritária para o país, que não via indícios de crime de responsabilidade do presidente da República e que, em momento de crise econômica, o país teria que se afastar de pautas divisivas e centrar esforços na solução dela. Tal posição resistiu mesmo a pressões da sociedade civil organizada, que organizou protestos de rua, e da mobilização de vários parlamentares em diversas ocasiões.

Diante desse cenário, os deputados Maria Medeiros e Isaías Caminha impetraram um mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal (STF), alegando que a omissão do presidente da Câmara em apreciar os requisitos formais da denúncia violaria a Constituição. Pediram, assim, que o STF fixasse prazo para que o presidente da Câmara se manifestasse e, na hipótese de descumprimento, que o STF se pronunciasse, substituindo-se à decisão do presidente da Câmara e, presentes os requisitos básicos, determinasse a instalação da comissão especial prevista no art. 218, § 2º do RICD.

Em sua manifestação nos autos do processo, a Mesa da Câmara sustentou que o pleito não possui base legal, pois tal prazo não foi fixado nem pela Constituição, nem pela lei 1079/1950, nem pelo RICD, sendo uma decisão política que caberia exclusivamente ao presidente da Câmara dos Deputados, insuscetível de apreciação judicial.

## VOTO - MINISTRA A - RELATORA

Trata-se de mandado de segurança impetrado pelos parlamentares Maria Medeiros e Isaías Caminha. Eles alegam omissão do presidente da Câmara dos Deputados em apreciar a admissibilidade da denúncia por crimes de responsabilidade contra o presidente da República. Segundo os parlamentares, ao omitir-se em decidir, quer pelo recebimento quer pelo arquivamento da denúncia, o presidente da Câmara estaria usurpando função que a Constituição atribuiu à Câmara dos Deputados, atentando contra o sistema de freios e contrapesos por ela desenhado. Requer que este Tribunal supra a omissão legal, fixando prazo para que o presidente da Câmara dos Deputados realize o juízo de admissibilidade das denúncias e, em caso de descumprimento, que o STF determine a instalação da comissão especial prevista no art. 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

O caso envolve saber se a suposta omissão do presidente da Câmara, no silêncio do Regimento Interno e da Constituição, atentaria contra o direito geral de petição, o sistema constitucional de freios e contrapesos e a própria finalidade da responsabilização do presidente da República.

O mandado de segurança não deve ser conhecido. Quando se pronuncia pelo recebimento ou não de uma denúncia, o presidente da Câmara não faz um mero juízo formal, mas sim uma análise preliminar de mérito. Por isso, não caberia ao STF interferir na decisão de mérito que compete ao Congresso Nacional. No silêncio de um prazo legal para a apreciação do pedido, não haveria um direito líquido e certo à apreciação do recebimento.

### **(i) Ausência de omissão do presidente da Câmara**

De acordo com a lei 1.079/1950, qualquer cidadão pode denunciar o presidente da República por crime de responsabilidade. A denúncia deve ser apresentada perante a Câmara dos Deputados, assinada pelo cidadão, com firma reconhecida, e acompanhada “dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados”.

Compete à Câmara deliberar sobre a admissibilidade da acusação contra o presidente da República. Caso a Câmara vote pela admissibilidade (art. 86, §1º), o processo segue ao Senado, a quem cabe processar e julgar o presidente da República (art. 52, I, CF).

Na Câmara dos Deputados, a primeira etapa do procedimento consiste no recebimento da denúncia (art. 19, lei 1.079/1950)<sup>1</sup>, que cabe ao presidente da casa. Uma vez recebida a denúncia, elege-se uma comissão especial que deve emitir um parecer sobre se a denúncia deve ou não ser objeto de deliberação (art. 20, lei 1.079/1950). Caso a denúncia seja considerada objeto de deliberação, a comissão especial realizará uma instrução probatória e proferirá parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia (art. 22, §2º, lei 1.079/1950). Este parecer será

1 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.

submetido a votação nominal (art. 23). Se um parecer pela procedência for referendado em votação nominal, considera-se decretada a acusação pela Câmara dos Deputados, e o processo segue ao Senado Federal.

Esta descrição mostra que o recebimento da denúncia é etapa fundamental para que o procedimento seja deflagrado. Apesar da importância desta etapa, a lei 1.079/50 não a disciplina com profundidade. A única menção da lei 1.079/1950 ao recebimento da denúncia consta no caput do art. 19, como pré-requisito para a eleição de uma comissão especial. Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), no art. 218, §1º, estabelece que:

Art. 218.....

§ 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.

É o presidente da Câmara, portanto, quem desempenha a tarefa de receber a denúncia. Não há prazo legal para esse juízo de recebimento. Em verdade, nem a lei 1.079/50, nem o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) estabelecem um prazo para essa apreciação. É interessante pontuar que em diversas outras ocasiões a legislação estabelece prazos estritos: o denunciado tem o prazo de dez sessões para se manifestar (rt. 218, §4º, RICD); a Comissão Especial tem o prazo de 48 horas, contados do recebimento da denúncia, para reunir-se e eleger presidente e relator (art. 218, § 5º, RICD); O plenário tem o prazo de 48h para deliberar sobre o parecer da Comissão Especial (art. 218, §7º, RICD).

Percebe-se, deste modo, que há prazos definidos para todas as etapas do procedimento, exceto para o recebimento do pedido. O silêncio da lei não é ocasional: o contraste com a existência de prazos para as demais etapas indica uma intenção deliberada em deixar este prazo em aberto. Não há prazo justamente porque a decisão sobre quando avaliar o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade é suscetível a juízos de conveniência do âmbito político.

Por essa razão, não há que se falar em obstrução do processo que usurparia a competência do Plenário da Câmara dos Deputados. A avaliação da demora para a apreciação do recebimento da denúncia faz parte das atribuições legítimas do presidente da Câmara. Uma vez realizado este juízo, sempre caberá recurso ao plenário.

Na ausência de um prazo legalmente estabelecido, também não é possível caracterizar uma demora irrazoável apta a esvaziar a denúncia por crime de responsabilidade, tal como argumenta a inicial. O direito à cidadania foi exercido no momento de protocolo da denúncia. Mas em vários casos, como o caso aqui em discussão, a legislação implicitamente reconhece que o processamento do pedido envolve considerações tanto procedimentais quanto políticas, já que a definição da pauta do Poder Legislativo não é uma questão técnico-jurídica.

É verdade que o reconhecimento da ausência de prazo legal pode fazer com que o presidente da Câmara deixe de decidir pelo recebimento por tempo indefinido, criando um obstáculo intransponível à continuidade do trâmite do pedido. Enquanto não decide - quer pelo recebimento, quer pelo arquivamento -, o presidente da Câmara obstrui a continuidade do trâmite do pedido e impede inclusive o recurso ao plenário, que só é cabível após uma decisão de

arquivamento (art. 19, lei 1.079/50). Contudo, na ausência de prazo previsto em lei, não há como falar em violação ao procedimento e ao devido processo legal (art. 5º, LIV, CF). O judiciário não pode intervir e criar um prazo que não existe. Criar um prazo para uma tarefa na qual a lei foi deliberadamente silente seria fazer com que uma decisão judicial desviasse o procedimento previsto na lei 1.079/50 e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Sem um parâmetro legal, a definição de um marco razoável para a apreciação do recebimento da denúncia acabaria recaindo no casuísmo, o que iria em sentido contrário ao devido processo legal.

Há outra solução, mais razoável e democrática, a tal situação de obstrução: qualquer cidadão, no exercício de seu direito à cidadania, pode apresentar uma representação contra o presidente da Câmara por quebra de decoro parlamentar, nos termos do art. 3º, II, e 5º, § 5º, do Código de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados. Neste caso, o próprio Poder Legislativo poderia avaliar se falta razoabilidade no ato de alegada obstrução e, se for o caso, censurar o presidente da Câmara, inclusive com a sanção mais grave de perda de mandato. Não é possível dizer, deste modo, que a falta de prazo permite uma obstrução inconsequente do presidente da Câmara dos Deputados. A falta de sanção legal não significa um caminho aberto para situações que extrapolam a razoabilidade. A obstrução consistiria em falta de decoro parlamentar que poderia ser punida na esfera legislativa. Se o legislativo opta por deixar de punir o presidente da Câmara que obstrui um processo, essa é uma decisão dentro de sua esfera de escolha política.

## **(ii) O julgamento de crimes de responsabilidade é processo político, o que inclui o manejo do tempo de admissibilidade da denúncia**

A caracterização do julgamento de crimes de responsabilidade como processo político, e não jurídico, é bastante destacada na doutrina e na jurisprudência. Da configuração do impeachment como processo político não decorre como única consequência a impossibilidade de discussão do mérito por parte do Judiciário. Como é característico de institutos políticos, ao impeachment também são relevantes elementos como o *timing* político e decisório de cada uma das etapas – especialmente na Câmara dos Deputados. Desse modo, por mais que eventual omissão do presidente da Câmara possa ser repudiável do ponto de vista político, é na arena política que ela deve ser discutida, especialmente tendo em vista a ausência de lei que fixe tal prazo.

Na análise do recebimento da denúncia, o presidente da Câmara deve averiguar se estão presentes os requisitos formais. A jurisprudência do STF também entende que, para além da análise burocrática da existência de requisitos formais, competiria ao presidente da Câmara rejeitar denúncias que seriam manifestamente ineptas ou despidas de justa causa<sup>2</sup>. Mais do que uma análise de formalidades extrínsecas, existiria, ainda na fase de recebimento, um juízo preliminar de mérito. Esse entendimento foi firmado em diversos mandados de segurança que questionavam decisões do presidente da Câmara pelo arquivamento de denúncias contra o presidente da República por manifesta inépcia. Cabe citar trecho de uma das decisões:

2 “A competência do presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, de denúncia no processo de impeachment não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa”. (MS 30672-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe. 18.10.2011). Esse entendimento remonta ao MS 20.941, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJE. 31.08.1992, e foi reafirmado no MS 23.885, rel. min. Carlos Velloso, Dje. 20.09.02, MS-AgR 30.499, rel. min. Celso de Mello, DJe. 24.10.2018.

O Presidente da Câmara não é um autômato. O Presidente da Câmara tem uma autoridade que é inerente à sua própria investidura, tem o dever de cumprir a Constituição, as leis em geral, e o Regimento, em particular que é lei específica. Se bem ou mal entendeu ele de determinar o arquivamento (...) A questão, para mim, está em saber se a autoridade que indeferiu, ou determinou o arquivamento da petição, tinha poder para fazê-lo. Minha resposta é afirmativa. Ele exerce singular magistratura. Entendo que o Tribunal não poderia desarquivar o processo. (MS 20.941, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJe. 31.08.1992, voto do ministro Paulo Brossard).

Se o STF não pode intervir na decisão de arquivamento por inépcia justamente porque o presidente da Câmara faz um juízo de justa causa, também não poderia interferir no prazo para a apreciação do pedido, e tampouco substituir-se ao presidente da Câmara e realizar uma análise de recebimento na hipótese de descumprimento de um suposto prazo razoável, como será discutido a seguir.

### **(iii) Da impossibilidade de o STF determinar a instalação da comissão especial**

Do caráter político do processo por crime de responsabilidade também decorre a impossibilidade de que o STF interfira em qualquer decisão de mérito tomada em qualquer etapa do procedimento. Cabe ao STF tão somente supervisionar o procedimento.

Mesmo que o STF inovasse no direito e estabelecesse um prazo para o recebimento ou indeferimento da denúncia, não poderia substituir-se ao presidente da Câmara e efetivamente realizar o juízo de recebimento, avaliando a justa causa da denúncia e a presença de requisitos formais. O STF não pode, portanto, determinar a instalação da comissão especial na Câmara dos Deputados, como pleiteia o requerente. Eventual determinação nesse sentido seria contrária à jurisprudência do STF e aos arts. 52, II e 86, da Constituição Federal. Compete à Câmara admitir a acusação contra o presidente da República, e ao Senado processá-la e julgá-la. O pleito do requerente pede que o próprio STF usurpe do Legislativo uma função eminentemente política. Distribuir tais funções de forma diversa significaria colocar, nas mãos de onze juízes não eleitos, o poder de deflagrar processos políticos contra o representante maior eleito pela população.

Essa premissa impõe uma dificuldade prática. Se decidisse pela existência de um prazo para o recebimento ou indeferimento da denúncia, como o STF poderia garantir a observância de sua decisão? Uma eventual decisão do STF nesse sentido seria inócua: se desrespeitada pelo presidente da Câmara, não haveria outra alternativa para torná-la eficaz.

Por todas essas razões, voto pelo não conhecimento destes mandados de segurança.

## VOTO – MINISTRA B

Dirirjo da relatora e sustento que o pleito merece acolhimento. A omissão do presidente da Câmara não está inserida no rol de opções dadas pelo texto constitucional ao presidente da Câmara. Além disso, ela usurpa a função do Plenário da Câmara- ao impedir tanto que ele avalie o mérito da demanda quanto que ele conteste a decisão de não recebimento. O presidente da Câmara não possui um poder absoluto de ignorar denúncias contra o presidente da República, impedindo não só seu recebimento como o próprio recurso para que a questão seja remetida ao Plenário. Além de ser ilegal, por burlar o procedimento previsto na lei 1.079/50, essa omissão fere o direito à cidadania: se o cidadão que protocola a denúncia não recebe qualquer resposta ao seu pedido - quer de indeferimento, quer de prosseguimento -, é como se o direito de todo cidadão de denunciar o presidente da República não existisse.

### **(i) O ordenamento jurídico não prevê a possibilidade do presidente da Câmara adiar indefinidamente a decisão de recebimento de denúncias: violação ao devido processo legal**

Tanto a lei 1.079/50 quanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), ao regularem o tema, preveem duas opções bastante claras ao presidente da Câmara dos Deputados: uma vez apresentado o pedido por qualquer cidadão, ele deve recebê-lo, constituindo uma Comissão Especial para analisá-lo, ou indeferir seu recebimento, decisão da qual cabe recurso ao Plenário. Neste caso, o Plenário pode aceitar o recurso, recebendo a denúncia e instalando Comissão Especial; ou rejeitá-lo, arquivando a denúncia.

É verdade que não há prazo legalmente definido para a análise do recebimento da denúncia. Mas a ausência de prazo não pode ser interpretada como uma autorização para o presidente da Câmara impedir, indefinidamente, que o Plenário aprecie a demanda. Assim foi a prática política recorrente na história republicana brasileira: até 2016, as denúncias protocoladas eram decididas rapidamente pela Presidência. Embora tais decisões fossem, muitas vezes, pelo não recebimento, isso abria a possibilidade de os partidos de oposição apresentarem recursos ao Plenário - o que ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso, por três vezes, e no governo de Lula, por seis vezes.

O presidente da Câmara não possui um poder absoluto de ignorar denúncias, impedindo não só seu recebimento como o próprio recurso para que a questão seja remetida ao Plenário.

Se o presidente da Câmara indeferisse o recebimento da denúncia e arquivasse o pedido, caberia recurso contra sua decisão, nos termos do art. 218, §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Este recurso seria apreciado pelo Plenário da Câmara, colegiado de deputados que daria a palavra final sobre a inépcia do pedido ou ausência de requisitos formais. Quando deixa de decidir, o presidente da Câmara faz com que as denúncias apresentadas permaneçam indefinidamente em um limbo: não há a afirmação inequívoca de que a denúncia não possui requisitos mínimos para a continuidade de seu trâmite, e tampouco a chancela de que é possível dar seguimento ao procedimento, com formação de uma Comissão Especial.

O uso abusivo deste poder sobre o tempo trava o procedimento e esvazia o instituto do impeachment. Adiar indefinidamente uma decisão de recebimento parece mais ser uma forma



tácita de indeferir o recebimento de uma denúncia, mas sem trazer fundamentos para essa decisão e burlando a exigência legal de recurso ao Plenário da Câmara.

Esse cenário é exatamente o que o devido processo legal busca impedir, ao impor instâncias diversas (monocráticas e colegiadas) de revisão e de controle das ações uns dos outros. A Constituição Federal assegura o devido processo legal, bem como o direito ao contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CF). Com as devidas adaptações do rito previsto na lei 1.079/1950, essas garantias se aplicam ao processo por crime de responsabilidade, conforme jurisprudência do STF<sup>1</sup>. O respeito ao trâmite previsto em lei, a garantia de um prazo razoável para a tomada de decisões, e a possibilidade de recurso ao órgão colegiado (Plenário da Câmara) são exigências do devido processo legal. Se desrespeitadas, autorizam a decisão do STF.

Decidir de modo diverso seria conceder, ao presidente da Câmara o poder de se sobrepor a mais de quinhentos deputados e oitenta e um senadores. É justamente esse tipo de abuso procedimental que o STF deve barrar.

## **(ii) Exigir um prazo para o recebimento ou indeferimento da denúncia não esvazia o caráter político do processo**

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados atribui ao presidente da Câmara o poder de decidir pelo recebimento ou não da denúncia (art. 218, §2º). Esta etapa do procedimento não é banal: nela, o presidente da Câmara não apenas analisa exigências formais como também faz um juízo preliminar de mérito. É o que afirma a jurisprudência consolidada do STF, segundo a qual o presidente da Câmara pode arquivar pedidos manifestamente ineptos ou carentes de justa causa.

É um grande equívoco, contudo, partir desta jurisprudência para concluir que o STF não poderia obrigar o presidente da Câmara a apreciar o recebimento da denúncia. Isso ocorre por duas razões. Em primeiro lugar, porque o reconhecimento de que o presidente tem o dever de apreciar o recebimento não significa afirmar que essa atribuição seria exclusivamente burocrática. O presidente da Câmara ainda pode indeferir o recebimento do pedido. Mas é obrigado a tomar alguma decisão, para que o trâmite tenha continuidade ou para que exista a possibilidade de recurso ao Plenário. Trata-se de submeter tal poder a algum grau de controle que permita uma decisão seja partilhada e, eventualmente, combatida pelos deputados.

Em segundo lugar, a jurisprudência do STF que reconhece competir ao presidente da Câmara um juízo prévio de mérito ainda na fase de recebimento da denúncia foi firmada em um contexto muito distinto daquele discutido nestes autos. Trata-se de casos nos quais o presidente da Câmara efetivamente decidiu pelo não-recebimento da denúncia, arquivando-a por manifesta inépcia. Contra a decisão do presidente da Câmara, houve interposição de mandado de segurança, argumentando que os requisitos formais estavam presentes e o presidente da Câmara teria extrapolado suas funções quando fez uma avaliação prévia de manifesta inépcia. Com este argumento, esses mandados de segurança solicitavam que o STF desarquivasse a denúncia, determinando a continuidade do trâmite.

Naqueles casos, faz sentido argumentar que o STF não pode intervir em uma análise de mérito, em razão da natureza política do julgamento de crimes de responsabilidade e da atribuição legal

1 MS 21.623, rel. min. Carlos Velloso, DJe. 28.05.1993

do presidente da Câmara para realizar essa avaliação. Seria mesmo aberrante que o STF se substituísse ao presidente da Câmara e decidisse pela continuidade do trâmite de uma denúncia. Mas não faz nenhum sentido transplantar essa lógica para casos de omissão do presidente da Câmara. Omitir-se indefinidamente em decidir não consiste em uma decisão. Nesses casos, não há uma análise de mérito, mas sim uma questão procedimental: para assegurar o devido processo legal, o STF precisa intervir e garantir a observância do procedimento previsto na lei 1.079/50 e no RICD, o que depende da apreciação do recebimento da denúncia em um prazo razoável.

A imposição desse prazo para que o presidente da Câmara exerça sua atribuição é a mais adequada para garantir o devido processo legal. Não impor um prazo dá margem para o uso abusivo dessa atribuição, mantendo inúmeros pedidos pendentes de modo a perpetuar um cenário de incerteza para o Executivo; blindando indevidamente o presidente da República, garantindo que a denúncia não seja pautada mesmo que o presidente da República não conte com maioria nas casas legislativas ou prestígio popular; ou utilizando tais pedidos para chantagear ou negociar vantagens políticas com o presidente da República. Tais possibilidades, deletérias à democracia e à república, podem ser combatidas por meio da fixação desse prazo.

**(iii) O juízo de admissibilidade, em prazo razoável, é imposição decorrente do direito constitucionalmente assegurado à cidadania;**

Por fim, é forçoso reconhecer que o prazo para uma decisão sobre o recebimento do pedido decorre do próprio direito de petição. Ao garantir o amplo acesso dos cidadãos para responsabilizar o presidente da República, a lei 1.079/1950 concretiza não só o princípio republicano – ao qual é intrínseca a possibilidade de responsabilização de qualquer agente público –, mas o próprio direito do cidadão de apresentar requerimentos aos órgãos do Estado. O direito de petição não impõe que o pedido seja acolhido; mas sim que ele seja apreciado em prazo razoável. A demora injustificável, e por mera convicção pessoal do presidente da Câmara, desprestígia e inviabiliza, na prática, o exercício desse direito constitucional.

**(iv) A definição de um prazo razoável**

É necessário, portanto, acolher o pedido para reconhecer a necessidade de fixação de prazo razoável para a decisão sobre a denúncia. A ausência de prazo na lei 1.079/1950 e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) não impede a caracterização de omissão do presidente da Câmara em decidir. Contudo, se não há parâmetro legal, que prazo teria o presidente da Câmara para decidir?

Na ausência de parâmetro legal, deve-se aplicar a regra geral que, decorrente do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF) demanda uma duração razoável do processo. O processo não pode ter duração indefinida, pois seu objetivo final é a satisfação do direito. Mesmo com as particularidades do julgamento de crimes de responsabilidade, que tem natureza política, a regra da duração razoável do processo deve ser aplicável porque é uma das bases do devido processo legal.

Como definir, no caso do rito do julgamento por crime de responsabilidade, o que seria uma demora razoável? Apesar de não existir um prazo fixado para o recebimento do pedido, a métrica de todos os prazos previstos na lei 1.079/50 e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados

são muito breves, o que indica um procedimento moldado para ser expedito. O prazo para a instalação da Comissão Especial é de 48 horas após o recebimento da denúncia pelo presidente da Câmara (art. 218, §5º, RISTF). Uma vez instalada, o art. 20 da lei 1.079/50 atribui à Comissão Especial o prazo de 10 dias para emitir parecer de mérito sobre o recebimento ou não da denúncia, e essa atribuição é mais complexa do que a análise formal e de justa causa aqui tratada. Decorridas outras 48 horas da publicação do parecer, ele já deve ser submetido à votação nominal.

Portanto, tudo indica que o prazo razoável para o recebimento do pedido não pode extrapolar uma questão de dias. Não é sequer necessário, contudo, fixar um prazo para a apreciação do pedido. No caso dos presentes mandados de segurança, as denúncias aguardam o juízo de recebimento ou indeferimento pelo presidente da Câmara há meses. Portanto, forçoso reconhecer a mora do presidente da Câmara, em violação à regra de duração razoável do processo. Apesar de reconhecer a patente omissão do presidente da Câmara, não merece acolhida o pedido do requerente de que este próprio STF determine a admissão do pedido e instalação da Comissão Especial. Avançar a tal ponto afrontaria a jurisprudência do STF e usurparia a atribuição da Câmara dos Deputados, cuja titularidade aqui se busca preservar.

Pelas razões expostas, conheço do mandado de segurança e voto pela procedência parcial do pedido, para reconhecer e declarar a mora do presidente da Câmara em apreciar o recebimento das referidas denúncias.

## VOTO – MINISTRO C

Sustento a procedência integral do pedido. Assim como o ministro B e pelos mesmos fundamentos por ele utilizados, entendo que está caracterizada a omissão do presidente da Câmara em sua atribuição de apreciar o recebimento do pedido dentro de um prazo razoável. Sustentar que essa omissão não seria abusiva seria consentir com um poder absoluto de um único agente que, por meio de uma não decisão, sufoca o exercício de todo o Congresso e o direito de petição constitucionalmente assegurado ao cidadão. O tempo que se passou desde a primeira denúncia – 24 meses – ultrapassa qualquer razoabilidade, especialmente em comparação com outros prazos previstos na lei 1.079/50.

Contudo, divirjo parcialmente do ministro B, no que diz respeito às consequências desta omissão. Entendo que o STF deve ir além de meramente declarar a mora do presidente da Câmara. A omissão pode e deve ser sanada pelo STF, uma vez que ameaça o direito de todos os brasileiros em terem chances de responsabilizar o presidente da República. A omissão do presidente da Câmara subverte o próprio princípio democrático, para além da função da responsabilização do presidente da República, prevista na Constituição de 1988, e desvirtua o próprio instituto, que em nenhuma de suas regulações legais prevê um poder absoluto do presidente da Câmara sobre o tempo.

O judiciário deve ser deferente aos poderes políticos, quando estiverem no exercício de suas legítimas competências, mas não pode se furtar a coibir o arbítrio, pois esta é sua missão constitucional. É imperativa a correção da omissão do presidente da Câmara dos Deputados, devolvendo a todos os deputados e deputadas a competência para admitir a acusação contra o presidente da República.

### **(i) O julgamento por crimes de responsabilidade é instituto político que pode ser apreciado por parte do Judiciário em caso de abuso, dada a inafastabilidade da jurisdição**

Como bem suscitou a ministra relatora, a discussão sobre a natureza do julgamento por crime de responsabilidade é de longa data, e não foi resolvida em definitivo nem pela lei 1.079/1950, nem pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nem pela Constituição.

Sua natureza política não impede a atuação do STF. Isso porque a própria Constituição assegura a inafastabilidade da jurisdição, conforme se depreende do art. 5º, XXXV<sup>1</sup>. Como guardião da Constituição, o STF tem o dever de resguardar direitos fundamentais. O fato de a ameaça a lesão ocorrer em processo eminentemente político não destitui o STF de sua função constitucional. Pelo contrário: é justamente em um processo político, em ambiente de elevada polarização – mais suscetível a abusos – que o STF deve cumprir esta tarefa.

Apesar de reconhecer que esse entendimento diverge da jurisprudência do STF, entendo que o STF não pode se limitar à salvaguarda de aspectos procedimentais. Se estão em jogo direitos e garantias fundamentais, o STF também pode supervisionar decisões de mérito. De um lado cabe ao STF garantir que o impeachment não seja usado como mecanismo de revanche do Congresso

1 Art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

contra o presidente, seja por meio da flexibilização excessiva de suas regras procedimentais, seja pela flagrante deturpação da interpretação dos crimes de responsabilidade previstos na lei 1.079/50. De outro lado, cabe ao STF também intervir para evitar favorecimentos indevidos do presidente da República, em situações nas quais há condições jurídicas para a continuidade do trâmite, mas os atores políticos recusam-se a apreciá-lo.

É verdade que o caráter político do julgamento do presidente da República limita a atuação do STF. O Tribunal não pode interferir nas decisões manifestamente políticas do processo. Ao STF cabe impedir violações abusivas e teratológicas, que se relacionem às condições jurídicas de trâmite do pedido, busquem desvirtuar o instituto ou ameaçar direitos fundamentais dos envolvidos.

Como a atribuição do STF de discutir o julgamento do presidente da República, procedimental e materialmente, decorre da Constituição, não há que se falar em falta de legitimidade deste Tribunal. A legitimidade é compatível com o caráter contramajoritário do STF, uma vez que a questão envolve direitos fundamentais dos mais relevantes para a democracia. O Tribunal é legítimo, assim, para atuar em questões procedimentais ou de mérito, desde que estas ameacem direitos fundamentais.

Decidir pela mera declaração da mora do presidente da Câmara, sem estabelecer qualquer sanção à reiteração da burla ao procedimento previsto em lei, equivaleria a fadar a decisão do STF à ineficácia. Diante de tamanha obstrução ao procedimento, que esvazia o direito dos cidadãos a processarem o presidente da República por crimes de responsabilidade e inviabiliza a continuidade de responsabilizações que podem eventualmente ter fundamentos, o STF deve suprir omissões persistentes. Ao suprir eventuais omissões, o STF não estaria se imiscuindo em decisões que são políticas: mesmo entrando no mérito de uma decisão, o STF estaria apenas avaliando se estão presentes os requisitos formais e a mínima materialidade necessários ao recebimento da denúncia. A isso se resume a tarefa do presidente da Câmara. Câmara e Senado, da forma como previsto no art. 86 da Constituição Federal, ainda poderiam votar, respectivamente, pela admissibilidade do pedido, e pelo processamento e julgamento do presidente da República. Nessas deliberações, o juízo político poderia ser exercido sem qualquer obstáculo.

## **(ii) Da necessidade de sanar omissão abusiva do presidente da Câmara dos Deputados**

Afirmada a competência do STF para analisar o mérito da denúncia em caso de desvirtuamento do instituto, as ações impetradas evidenciam o abuso cometido pelo presidente da Câmara. Tal omissão, impõe a necessidade de fixação de prazo razoável para a decisão sobre o recebimento ou indeferimento das denúncias contra o presidente da República. Acompanho, nesse ponto, o entendimento veiculado no voto da ministra B, declarando a mora do presidente da Câmara em apreciar o pedido, determinando sua intimação para que ele resolva a omissão o mais breve possível.

Se a omissão persistir, cabe ao STF exercer o juízo de valor sobre a justa causa de cada uma das denúncias.

A primeira acusação conta com provas robustas de conduta ímproba, o que autoriza a criação de comissão especial para analisá-la. A própria abertura de inquérito já sinaliza que há elementos

sérios para considerar que houve conduta imprópria do chefe do Executivo. Cuida-se, aqui, não de legítima decisão administrativa, mas sim de uma troca espúria de favores, que viola a impessoalidade e lesa o patrimônio público.

Já quanto à segunda denúncia, do deputado Isaías Caminha, estou convencido de que configura apenas discurso político e ideológico do presidente da República, ainda que desprezível do ponto de vista do mérito. Não se aponta ato concreto de ameaça às instituições democráticas e ainda não há descumprimento concreto de qualquer decisão deste Tribunal. A retórica radical, polarizada e polêmica do presidente da República é de todos conhecida, e não justifica a intervenção do Judiciário enquanto não ultrapassar a esfera do discurso político, adentrando em atos concretos de execução. Deste modo, é forçoso reconhecer sua manifesta inépcia.

Se persistir a omissão do presidente da Câmara dos Deputados após o prazo de 5 dias contados de sua intimação, voto no sentido de determinar o recebimento da denúncia protocolada pela deputada Maria Medeiros e, conseqüentemente, a instalação da comissão especial conforme disposto no art. 19 da lei 1.079/1950 e no art. 218, § 2º, do RICD.