

Exmo. Sr. Ministro Relator

Egrégio Supremo Tribunal Federal (Plenário)

“O que é mau na moral, mau também é na política”  
*Jean-Jacques Rousseau*

“Uma decisão jurídica justificável onde surjam disputas sobre o conteúdo do direito deve estar fundada em um regramento que não seja nem *ad hoc* e nem *ad hominem*”  
*Neil MacCormick*

**Obs: Distribuir por dependência em relação ao Processo n. 34.087, Rel. Min. Marco Aurélio**

**Reginaldo Lazaro de Oliveira Lopes**, brasileiro, economista, **Titular de Mandato eletivo de Deputado Federal** (identidade funcional de deputado em anexo), inscrito no CPF sob o n. 903.308.626-34, Cédula de Identidade número M-6.387.321 (SSP-MG), Título de Eleitor número 094.866.720.256, com endereço residencial na Rua Desembargador Paulo Motta, 1665, Apto1701, Ed. Treviso, Conj. Engenho Nogueira, Belo Horizonte, MG, CEP 31.320-000, vem, respeitosamente, impetrar

## **Mandado de Segurança**

(com pedido, urgente, de **Medida Liminar Inaudita Altera Parte**)

em face de Ato, de natureza omissiva, do Ilmo. Sr. **Eduardo Consentino da Cunha**, ocupante do cargo de **Presidente da Câmara dos Deputados**, com endereço na Câmara dos Deputados, Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Brasília, DF, CEP 70160-900, CNPJ 00530352/0001-59, tendo como fundamentos fático-jurídicos o seguinte:

## I. O Contexto Fático em que foi praticado o Ato Coator:

Como é de amplo conhecimento, tramitam na Câmara dos Deputados **duas Denúncias por prática de Crime de Responsabilidade**, sendo uma delas contra a Presidenta da República Dilma Rousseff e outra contra o Sr. Vice-Presidente da República Michel Temer.

A Denúncia contra a **Presidenta Dilma Rousseff** foi recebida pela Autoridade Coatora em 02 de dezembro de 2015 e, após um período de suspensão do processo para fins de julgamento da ADPF 378, pelo Plenário deste Egrégio Tribunal, foi instaurada e entrou em funcionamento em 18 de março de 2016, conforme publicação no Diário da Câmara dos Deputados (DOC. 1 – Recebimento da Denúncia pelo Presidente da Câmara).

De acordo com um calendário que respeitou os prazos mínimos estabelecidos pela legislação processual, mas permitiu uma tramitação impressionantemente rápida do processo, a Sra. Presidente da República apresentou a sua Manifestação de Defesa no prazo de 10 Sessões e o Relatório do Deputado Jovair Arantes, recomendando que o Plenário conceda “autorização” ao Senado para instaurar processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, foi aprovado na Comissão (por maioria) no dia 11 de abril de 2016 (DOCS 2 – Manifestação da Denunciada; 3 – Parecer do Relator).

Como se pode ler no Parecer do Relator na Comissão Especial, que foi aprovado em 11 de abril de 2016 e será colocado em discussão nos próximos dias, culminando com uma votação em Plenário prevista para o dia 17 de abril de 2016, a Denúncia foi recebida **apenas** em relação a duas acusações, referentes: (1) à suposta edição de decretos abrindo créditos suplementares acima dos limites estabelecidos na lei diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; e 2) aos atrasos verificados pelo T.C.U. em repasses a bancos públicos para quitar compromissos do Governo Federal em alguns de seus programas sociais, gerando pagamentos de juros pela União (as denominadas, em linguagem coloquial, “pedaladas fiscais”) e, no entendimento do Relator (que parece absurdo ao Impetrante e também aos mais renomados juristas do país), constituiriam uma forma velada de realizar operações de créditos não autorizadas,

Essas foram, como consta às fls. 142 do Parecer do Relator (DOC. 3), as únicas imputações que foram consideradas relevantes para a formação do juízo sobre a existência de crime de responsabilidade pela Comissão, como se pode ler no seguinte excerto:

“Da análise da admissibilidade jurídica e política da Denúncia de que se cuida, verifica-se haver indícios mínimos de que a Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff, praticou atos que podem ser enquadrados nos seguintes crimes de responsabilidades:

- **Abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional;** (Constituição Federal, art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 1º, item 4 e art. 11, item 2);
- **Contratação ilegal de operações de crédito.** (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3)”.

A Denúncia contra o **Vice-Presidente Michel Temer**, por sua vez, teve uma tramitação diferente.

A Denúncia contra o Vice-Presidente, movida pelo advogado Mariel Marley Marra foi arquivada pela Autoridade Coatora no dia 05 de janeiro de 2016.

O objeto da Denúncia se refere à prática de atos que, certos ou errados, são praticamente idênticos aos supostamente praticados pela Presidente Dilma Rousseff. Trata-se, da mesma acusação, a saber, a suposta edição de decretos abrindo créditos suplementares acima dos limites estabelecidos na lei diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

O conteúdo da Denúncia, como se pode perceber no próprio Despacho do Presidente da Câmara que determinou o seu arquivamento, está baseado na asserção de que o Vice-Presidente “praticou, ele também, ‘conduta típica idêntica à de Dilma Rousseff, quando ele, no exercício da Presidência da República editou, da mesma forma, decretos não numerados abrindo crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional e com inobservância consciente e volitiva de prescrição legal” (DOC. 4 está disponível em <http://estaticoq1.globo.com/2016/04/06/MS34087-AdvogadopedeimpeachmentdeTemer.pdf>).

Por encontrar vícios processuais na análise do requisito da “justa causa”, pela Autoridade Coatora, o Denunciante impetrou um Mandado de Segurança junto a este Egrégio Supremo Tribunal Federal e obteve **medida liminar**, concedida pelo Exmo. Sr. Ministro Marco Aurélio de Mello, para **“afastando os efeitos do ato impugnado [arquivamento da denúncia], 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 1.079/1950 e 218, § 5º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados”** (DOC. 5 – Decisão do Ministro Marco Aurélio de Mello no **MS 34.087**, j. em 05/04/2016, disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/04/MS-34087.pdf>).

Diante dessa Medida Liminar, a Autoridade Coatora, não sem antes demonstrar resistência e realizar duras críticas ao Ministro Marco Aurélio de Mello pela imprensa, começou a “receber inscrições” para a Comissão Especial de impeachment para dar Parecer na Denúncia contra o Vice-Presidente Michel Temer.

Diante da interpretação fixada por este Egrégio Tribunal na ADPF 378, segundo a qual não são admitidas chapas “avulsas” para constituir esse tipo de Comissão Especial, sendo necessário dar oportunidade aos partidos – por meio de seus representantes – para indicar membros, a Autoridade Coatora, de maneira que pode soar irônica, declarou por meio da assessoria de imprensa da Câmara dos Deputados que *“não pode indicar deputados para a comissão que vai analisar o pedido de impeachment do vice-presidente da República, Michel Temer, se os líderes não o fizerem”* (Notícia publicada em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/506698-CUNHA-AFIRMA-NAO-PODER-INDICAR-NOMES-PARA-COMISSAO-QUE-ANALISARA-PEDIDO-DE-IMPEACHMENT-DE-TEMER.html>).

Com isso, apesar de ter sido instaurado o processo de impeachment de Michel Temer, por atos análogos aos praticados pela Presidenta Dilma Rousseff, o processo se encontra parado desde o dia 07 de abril de 2016, e está “aguardando indicações dos

partidos” para a constituição da Comissão (Andamento Processual. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/recebendo-indicacoes> ).

Enquanto o impeachment de Michel Temer se arrasta a passos de tartaruga, o de Dilma Rousseff caminha a galopes de leopardo, e tem data para terminar, com sessões inclusive aos sábados e domingos!

## II. Identificação do Ato Coator

O mandado de segurança que ora se impetra volta-se não apenas contra o ato **omissivo** da Autoridade Coatora de não instar a Comissão Especial, que frustra a Ordem Judicial deferida pelo Ministro Marco Aurélio nos autos do MS 34.087, em curso neste Supremo Tribunal Federal, mas também contra o **ato de indeferir o Requerimento n. 4290/2016, formulado pelo Impetrante.**

Diante da **identidade de acusações**, e do recebimento de **ambas as denúncias** (uma vez que ambos os processos foram devidamente instaurados pela Autoridade Coatora), o Impetrante então, **em defesa das prerrogativas do seu mandato de Deputado Federal**, apresentou à Autoridade Coatora o requerimento 4290/2016, que solicita...

**“... que seja apensada a denúncia apresentada por Mariel Márley Marra contra o Vice-Presidente da República o Senhor Michel Temer de acordo com a decisão proferida pelo Excelentíssimo senhor Ministro Marco Aurélio de Mello à denúncia crime da Presidente da República tendo em vista a autorização ou não de instauração de processo de impeachment e também sua respectiva análise pela “Comissão Especial Denúncia Crime de Responsabilidade” já constituída.**

A fundamentação apresentada pelo Impetrante, por sua vez, encontra-se fulcrada nos seguintes argumentos (DOC. 06 – Requerimento n. 4290/2016, Apresentado pelo Impetrante à Autoridade Coatora):

**“As duas denúncias apresentam o mesmo caráter e, se fossem crime de responsabilidade, seriam correlatos e de mesmo teor.** Salienta-se também que os atos então praticados foram realizados no exercício efetivo da função de Presidente da República e ainda de acordo com a decisão do Excelentíssimo senhor Ministro Marco Aurélio de Mello é necessário a constituição de Comissão Especial, sendo que esta já se encontra constituída e em pleno funcionamento nesta Casa. **Ainda deve-se levar em conta o princípio da isonomia, a garantia da democracia, a preocupação que nos traz uma ruptura de um mandato democraticamente eleito, a preservação da história democrática deste país, as possíveis marcas sociais irreparáveis pela possibilidade de dois julgamentos diferentes para a mesma condição de denúncia e ainda pela economia e celeridade processual necessárias neste momento de crise.**

Esse Requerimento, no entanto, foi **Indeferido** pela Autoridade Coatora, o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, nos seguintes termos:

**“Indefiro o pedido, tendo em vista que ele carece de amparo no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.**

Por oportuno, esclareço que a decisão do Ministro Marco Aurélio de Mello, em sede de liminar no Mandado de Segurança 34.087/DF, limitou-se a determinar o seguimento da denúncia contra o Senhor Vice-Presidente da República, sendo omissa no que se refere a apensamento à denúncia contra a Senhora Presidente da República” (**DOC. 7** – Decisão do Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados).

É esse o conteúdo do ato contra o qual se dirige a impetração.

Importa salientar, no entanto, que é de todo irrelevante o fato de a Decisão do Ministro Marco Aurélio de Mello, que determinou o recebimento da denúncia, “ser omissa no que se refere a apensamento” da denúncia contra o Sr. Vice-Presidente à denúncia da Sra. Presidente da República. É justamente porque a Decisão é omissa, nem proibindo e nem determinando o afastamento, é que foi requerido ao Presidente da Câmara o apensamento, para evitar uma possível seletividade e arbitrariedade na apreciação das denúncias.

O único fundamento da decisão, portanto, é a afirmação, da Autoridade Impetrada, de que o requerimento n. 4290/2016 deve ser indeferido porque “carece de amparo no Regimento”.

Essa conclusão, no entanto, parte de uma compreensão equivocada, por demasiado formalista e reducionista, das razões que dão suporte ao requerimento em questão.

Como se arguirá nas seções seguintes desta Petição Inicial, o pedido de apensamento dos processos funda-se em princípios muito mais fundamentais do que as meras regras de tramitação interna prevista no regimento.

Para tentar enumerar essas razões, o Impetrante buscou auxílio jurídico e realizou uma consulta a um dos signatários da presente Petição, o Professor Thomas Bustamante, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, que produziu um Parecer Jurídico onde respondeu a uma série de Quesitos formulados pelo Impetrante e **concluiu** que as circunstâncias excepcionais do caso – em particular, o fato de o **fundamento do pedido de impeachment ser o mesmo**, de modo que estamos diante da **mesma acusação, baseada em fatos análogos, no mesmo lapso temporal relevante** – tornam imperioso, à luz do Princípio Republicano (art. 1º, da Constituição), do Princípio da Isonomia (art. 5º, *caput*), do Princípio da Impessoalidade (art. 37, *caput*) e outros mais, **ambos os processos de impeachment devem ser submetidos “a uma única Comissão Especial de impeachment, que deve analisar ambos em uma única sessão, justificando publicamente qualquer diferenciação de tratamento que venha a estabelecer entre os dois”** (DOC. 8 – PARECER JURÍDICO do Prof. Thomas Bustamante, da UFMG, página 40).

O fundamento dessa conclusão vai bem além de qualquer previsão regimental. Com efeito, a excepcionalidade da situação prevista é absolutamente inimaginável por qualquer legislador razoável!

Como seria difícil imaginar, no momento da elaboração do regimento, que algum dia na história chegar-se-ia ao ponto de um país ter dois processos simultâneos de impeachment, com acusações análogas, contra o presidente e o vice-presidente da República? Se houver algum fundamento para o requerimento, portanto, ele há de estar fundado em um princípio muito mais abstrato do que o previsto nas normas regimentais.

O fundamento para o requerimento 4290/2016 é uma premissa fundamental em qualquer **Estado de Direito** ou qualquer ordem jurídica que se aproxime de uma democracia, sem o qual não há moralidade, não há igualdade, não há impessoalidade, não há nada que se pareça com o direito (art. 37, CF/88): o **“direito a uma aplicação consistente dos princípios em que as nossas instituições políticas se apóiam”** (DOC 8, p. 31).

É importante frisar, também, que não se trata apenas do direito, titularizado pela Sra. Presidenta da República, de ser julgada segundo critérios minimamente justos, isto é, ser julgada com base em normas jurídicas, e não apenas em caprichos ou preferências.

Além desse direito da Presidenta de **não ser julgada com base em critérios nem “ad hoc” e nem “ad hominem”**, há também um direito que favorece ao Impetrante e também a todos os demais Deputados: o direito de julgar **ambos os processos de maneira coerente, de exercer o seu mandato de maneira responsável, analisando todos os fatores relevantes para uma decisão política de tal monta e comparando – por meio de um juízo político-jurídico próprio, e não apenas do Sr. Presidente da Câmara – as acusações formuladas contra a Presidente Dilma Rousseff e o Vice-Presidente Michel Temer.**

O argumento da coerência, no caso específico do pedido de reunião dos dois processos, torna-se ainda mais forte,

“... pois não estamos falando aqui de um juízo já realizado pela Câmara ou pelo Senado, mas de um ato do Presidente da Câmara que decidiu colocar em discussão um processo de impeachment contra um agente político (a Presidente da República) e rejeitar um pedido praticamente idêntico contra outro (o Vice-Presidente da República), **atuando de forma seletiva** para **decidir sozinho qual agente será avaliado pela Casa e qual não será**” (DOC 8, p. 31).

Nesse sentido, o ato da Autoridade Coatora de “atrasar” um processo e “acelerar” o outro é uma forma **imoral** e atentatória ao **princípio da impessoalidade** (art. 37, *caput*, CF) de **escolher sozinho quem vai ser processado e quando.**

Frustra-se, portanto, não apenas o direito da Presidente de ser julgada de maneira **moralmente responsável**, mas também **o direito de que o julgamento colegiado – do qual o Impetrante, como Parlamentar, participará – seja um julgamento coerente e moralmente responsável.** Mais precisamente, **o Impetrante tem o direito de decidir, no Plenário, ao dar o seu voto, com todas as cartas sobre a mesa!**

**É esse direito líquido e certo que o Impetrante busca proteger, como Parlamentar: o direito de participar em um julgamento informado, justo, honrado livre de manipulações, fundado no direito (e não em ilações ou preferências políticas) e, acima de tudo, moralmente responsável.**

Passará o Impetrante, nas linhas que se seguem, a especificar os fundamentos desse direito.

### **III. Da Conexão entre o Presente Mandado de Segurança e o MS 34.087, Relator Min. Marco Aurélio de Mello**

A presente Impetração está baseada na Decisão da Autoridade Coatora que recebeu o processo de impeachment contra o Vice-Presidente da República, Sr. Michel Temer, por força de ordem judicial prolatada nos autos do MS 34.087, que se acha *sub judice* neste Egrégio Supremo Tribunal Federal.

No MS 34.087, o Sr. Ministro Marco Aurélio de Mello determinou ao Sr. Presidente da Câmara dos Deputados (a mesma autoridade apontada como Coatora no presente Mandado de Segurança) que recebesse a denúncia e instaurasse uma Comissão Especial para dar parecer no processo de impeachment movido contra o Vice-Presidente da República Michel Temer.

Como salta aos olhos existe inequívoca conexão entre os dois processos, pois ambos se voltam contra a mesma Autoridade Coatora, e um dos pedidos formulados (o pedido de apensamento, que se formula no presente Mandado de Segurança) tem como pressuposto de validade o pedido anterior (é dizer, o pedido formulado e deferido, em sede de liminar, no MS 34.087).

Nesse sentido, aplica-se ao caso o artigo 55 do Novo CPC.

É clara, pois, a conexão entre ambas as ações, como se pode observar nas lições de Humberto Theodoro Júnior:

“Para haver identidade de causas, para efeito de litispendência e coisa julgada, é preciso que a *causa petendi* seja exatamente a mesma, em toda a sua extensão (causa próxima e causa remota). Mas, para o simples caso de conexão, cujo objetivo é a economia processual e a vedação de decisões contraditórias, basta a coincidência parcial de elementos da causa de pedir”.<sup>1</sup>

### **IV. Do Direito**

#### **4.1. Da Legitimidade Ativa**

O Supremo Tribunal tem reconhecido aos Deputados um direito indissociavelmente ligado ao princípio democrático: o direito de oposição e de proteção das minorias contra os arbítrios da maioria.

Esse direito engloba, também, por óbvio, o direito da própria maioria – e, também, de todos os deputados, independentemente de seus blocos ou partidos – de se protegerem contra os desmandos de um único ator: o Presidente da Câmara.

Há importantes precedentes que poderiam ser mencionados nesse sentido, merecendo destaque dois *leading cases* deste Supremo Tribunal Federal.

No primeiro deles, o MS 24.667, Relatado pelo Ministro Carlos Velloso, o Plenário desta Casa decidiu, por unanimidade de votos, reconhecer aos Parlamentares o direito de

---

<sup>1</sup> Theodoro Junior, Curso de Direito Processual Civil, Vol. 1. 50. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 182.

impetrar Mandado de Segurança para garantir a correção do processo legislativo em geral – incluindo-se, pois, do processo de deliberação e votação das leis e emendas à Constituição. Trata-se, notoriamente, de uma defesa das prerrogativas do mandato do Parlamentar e do direito que o Titular do Mandato Eletivo tem que o processo político-legislativo do qual ele participe obedeça ao Devido Processo Legislativo.

É o que se pode ler da ementa transcrita:

“CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO: ATOS: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTARES. I – O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação da lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo. II. Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Min. Moreira Alves (leading case) (RJT 99/1031); MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/200). MS 24.645/DF, Ministro Celso de Mello, “DJ de 15/9/203; MS 24.593/DF, Ministro Maurício Corrêa, DJ de 08/8/2003; MS 24.576/DF, Ministra Ellen Gracie, DJ de 12/9/2003; MS 24.356, Ministro Carlos Velloso, DJ de 12/9/2003”.

(STF, Pleno, MS 24.667 AgR/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 4/12/2003, DJ 23/04/2004).

No segundo caso, por seu turno, que também retrata uma orientação jurisprudencial firme e repetidamente acatada no STF, o Tribunal decidiu que o Parlamentar tem, também, **o direito a defender o devido processo legal** e a lutar pelo direito das minorias e das prerrogativas ínsitas ao exercício do mandato parlamentar, **inclusive de exigir do Presidente da Casa a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, quando preenchidos os requisitos legais para tanto.**

É o que se pode ler, com efeito, na Ementa do MS 26.441, Relatado pelo Ministro Celso de Mello e também decidido por unanimidade:

"E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA - QUESTÕES PRELIMINARES REJEITADAS - PRETENDIDA INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO MANDAMENTAL, PORQUE DE NATUREZA "INTERNA CORPORIS" O ATO IMPUGNADO - POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICTIONAL DOS ATOS DE CARÁTER POLÍTICO, SEMPRE QUE SUSCITADA QUESTÃO DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL - O MANDADO DE SEGURANÇA COMO PROCESSO DOCUMENTAL E A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA LIQUIDEZ DOS FATOS SUBJACENTES À PRETENSÃO MANDAMENTAL - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DE QUALQUER DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER. - Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias



parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. - **O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional inconstitucional, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional.** - A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado. Precedentes: MS 24.847/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - **A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional.** REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES À CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CF, ART. 58, § 3º): CLÁUSULA QUE AMPARA DIREITO DE CONTEÚDO EMINENTEMENTE CONTRA-MAJORITÁRIO. - A instauração de inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Lei Fundamental da República: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto da apuração legislativa e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. Precedentes do Supremo Tribunal Federal: MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - O requisito constitucional concernente à observância de 1/3 (um terço), no mínimo, para criação de determinada CPI (CF, art. 58, § 3º), refere-se à subscrição do requerimento de instauração da investigação parlamentar, que traduz exigência a ser aferida no momento em que protocolado o pedido junto à Mesa da Casa legislativa, tanto que, "depois de sua apresentação à Mesa", consoante prescreve o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 102, § 4º), não mais se revelará possível a retirada de qualquer assinatura. - Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não se revestindo de legitimação constitucional o ato que busca submeter, ao Plenário da Casa legislativa, quer por intermédio de formulação de Questão de Ordem, quer mediante interposição de recurso ou utilização de qualquer outro meio regimental, a criação de qualquer comissão parlamentar de inquérito. - A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional, que não dispõe de qualquer parcela de poder para deslocar, para o Plenário das Casas legislativas, a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. - A rejeição de ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por Líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional."

(STF, Pleno, MS 26.441/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/04/2007, DJe 237, de 18/12/2009).

O julgado acima, bem como outros da lavra do mesmo Ministro Relator sobre o assunto, constitui uma das peças de argumentação jurídica mais bem construídas no Direito Brasileiro sobre o **direito de oposição**, que é não apenas um direito das minorias, mas também do povo (ou da parte do povo) representada por elas, e deve ser cuidadosamente assegurado pelo Poder Judiciário para que "não se transforme numa prerrogativa constitucional inconstitucional".

Como se vê, o STF reconhece, nos dois precedentes supracitados e em tantos outros (que não é necessário, por economia de espaço e tempo, reproduzir aqui), um **direito próprio do parlamentar de buscar, pela via do Mandado de Segurança, a proteção processual de suas prerrogativas parlamentares**. Isso se aplica tanto no caso da instauração de C.P.I. - frustrada pela inércia do Presidente da Casa - como no processo legislativo ordinário - diante da prática de irregularidades formais e da inobservância do processo legislativo fixado na Constituição; e, ainda, como também no caso de um processo político de impeachment, pois esse segue regras e procedimentos fixados na Constituição de 1988 e na Lei 1.079/1950, e não estão à disposição do Presidente da Câmara.

Uma vez recebida uma denúncia de crime de responsabilidade, e determinada a instauração de uma Comissão Especial para emitir parecer sobre ela, **o Presidente da Câmara tem o dever de dar a tal denúncia a devida marcha processual**.

E tem, também, como o Impetrante demonstrará nas linhas que se seguem, o dever de fazê-lo de forma não-arbitrária e livre de ilegalidades e perseguições. Tem o dever de **não atuar seletivamente e induzir resultados de julgamentos (ainda que políticos) como se fossem meros resultados eleitorais**.

#### 4.2. Do Mérito:

##### (I) **Do "direito à coerência", por parte dos acusados, e do Direito de Realizar um Julgamento Informado, Coerente e Responsável, por parte dos Parlamentares**

Como Reportado no item II desta Petição Inicia, o argumento de fundo se baseia em um "direito à coerência".

Antes de adentrar no mérito, importa consignar algumas premissas relevantes para a discussão do presente Mandado de Segurança.

**1ª Premissa:** De início, importa consignar que **não está em discussão** se foi correta ou não a Decisão do Deputado Eduardo Cunha, Presidente da Câmara, que rejeitou *in limine* o pedido de instauração de crime de reponsabilidade contra o Vice-Presidente Michel Temer. **Não está em discussão**, também, o **acerto ou erro** da Decisão do Ministro Marco Aurélio que encontrou vício jurídico nessa decisão e ordenou o recebimento do pedido e a instauração da Comissão Especial para dar parecer sobre a denúncia.

Repita-se: a decisão do MS 34.087 há de ser defendida ou criticada nos autos próprios. A decisão foi tomada e o processo está em curso.

**2ª Premissa:** A Denúncia **já foi recebida** e, portanto, o processo de impeachment na Câmara - dentro do âmbito que lhe cabe fazer um juízo sobre ele, de autorizar ou não o Senado a instaurar o processo - já está em andamento. É dever, portanto, do Presidente da Câmara, dar andamento a este processo.

**3ª Premissa:** Não está em discussão, também, a correção da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal segundo a qual compete exclusivamente ao Poder Legislativo apreciar o **mérito** da denúncia de crime de responsabilidade, decidindo segundo **os seus próprios critérios**, que não podem ser questionados pelo Poder Judiciário, sob pena de desrespeito à Autoridade que a Constituição atribuiu ao Poder Legislativo para realizar esse juízo.

Nesse sentido, o Impetrante transcreve o seguinte ponto do Parecer Jurídico em que baseia a sua argumentação:

"Ao indagar se podemos falar em um dever para o Presidente da Câmara dos Deputados de manter algum tipo de coerência entre, de um lado, a decisão que reconheceu justa causa para instaurar processo contra a Presidente Dilma Rousseff e, de outro lado, a decisão que, diante do mesmo tipo de acusação, não reconheceu o mesmo requisito para instaurar um processo contra o Vice-Presidente Michel Temer, **estamos pressupondo – como ponto incontroverso – que o STF deve manter a sua jurisprudência histórica e fiscalizar apenas o procedimento do impeachment, abstendo-se de substituir o juízo do Congresso Nacional sobre a legalidade das pedaladas fiscais e dos decretos mencionados por um juízo próprio destinado a anular a decisão política do Congresso sobre o mérito do pedido de impeachment"** (DOC 8 - Parecer Jurídico, p. 30).

É nesse contexto que se pretende defender que o Presidente da Câmara dos Deputados, aqui apontado como Autoridade Coatora, tem o dever de conduzir o processo de maneira a que o julgamento possa ser feito de maneira coerente, sem desvios, sem seletividade, e de maneira a permitir que cada um dos mais de 500 Deputados que realizarão o julgamento possa estar devidamente informado das circunstâncias específicas de cada um dos dois pedidos de impeachment em tramitação na Câmara dos Deputados.

Como explicou o autor citado no Parecer Jurídico concedido ao Impetrante,

"A hipótese que eu gostaria de explorar aqui é de que talvez se possa exigir do Presidente da Câmara a admissão e discussão de um pedido de impeachment contra o Vice-Presidente **diante de certas condições**, as quais necessariamente devem estar provadas pela parte interessada: o pedido terá procedência apenas se o **fundamento** do pedido de impeachment for **exatamente o mesmo**, e se estivermos diante da **mesma acusação**, baseada em **atos análogos**, no **mesmo lapso temporal relevante**. O núcleo do argumento **não implicaria**, portanto, uma **substituição do juízo** realizado pela Câmara ou pelo Senado acerca da licitude dos fatos apontados no pedido de impeachment, mas apenas uma exigência de que **esse juízo fosse aplicado de maneira coerente** em relação a duas denúncias simultâneas (ou quase simultâneas, já que formuladas na mesma legislatura) por fatos idênticos.

(...)

O fundamento primário do nosso raciocínio para forçar a Câmara a apreciar o pedido de impeachment contra o Vice-Presidente Michel Temer não seria, portanto, nenhuma cláusula específica do artigo 85 da Constituição, e nem muito menos da legislação infraconstitucional que disciplina as hipóteses de impedimento do

Presidente da República. Não seria, tampouco, qualquer juízo político sobre a reprovabilidade das denominadas “pedaladas fiscais” ou sobre se a promulgação de decretos de créditos suplementares sem *prévia* autorização legislativa (na medida em que a revisão da meta fiscal sobreveio a esses decretos) constitui crime de responsabilidade. O **único fundamento** do pedido seria um princípio muito mais abstrato, mas nem por isso menos importante, que deriva diretamente do Princípio Republicano e está presente não apenas na Constituição Federal de 1988, mas em qualquer Ordem Jurídica Democrática: o princípio da igualdade substancial, que estabelece o **“direito a uma aplicação consistente dos princípios em que as nossas instituições políticas se apóiam”**.<sup>2</sup>

(DOC. 8 - Parecer Jurídico, p. 31-32).

Ambos os denunciados, em cada um dos dois processos de impeachment, têm, **em vista do fato de que a acusação que pesa sobre eles é a mesma**, o direito a uma decisão coerente por parte da Câmara dos Deputados.<sup>3</sup>

Segundo a concepção de direito de Dworkin, que mais tarde veio a ser cunhada como “Direito como Integridade” (*Law as Integrity*), existem direitos que só existem em virtude da história política de uma comunidade. Embora se reconheça que cada ordem política possa ter o conteúdo que os seus fundadores considerarem mais adequado, a existência de uma “obrigação geral de justiça nos atos de governo” estabelece para qualquer governo, em qualquer situação, uma obrigação de “tratar os seus cidadãos como iguais, como igualmente merecedores de consideração e respeito”.

Daí derivam, para Dworkin, **duas responsabilidades concretas para qualquer agente estatal**: 1) a responsabilidade de “ao criar uma ordem política, respeitar quaisquer direitos morais e políticos subjacentes que os cidadãos possam ter em virtude da igualdade genuína”; e 2) a “obrigação de estender qualquer ordem política que seja criada de maneira igual e consistente para todos os cidadãos”.<sup>4</sup>

Uma linha de argumentação semelhante pode ser estabelecida para exigir do Presidente da Câmara, no momento em que ele decide se há requisitos mínimos para instaurar cada um dos processos de impeachment, uma **aplicação coerente de sua própria doutrina** acerca da legalidade das denominadas “pedaladas fiscais” e da necessidade de que a lei autorizativa de abertura de créditos suplementares tenha sido promulgada antes dos decretos que criaram tais créditos.

Da mesma forma que um juiz vinculado por precedentes pode (e deve), no âmbito do direito privado, ser capaz de diferenciar a moralidade política subjacente ao direito de sua comunidade da sua própria convicção moral sobre determinada matéria, o Supremo Tribunal Federal, caso siga sustentando a “doutrina oficial” (que sustenta que os juízos de mérito sobre o impeachment constituem matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem possibilidade de revisão judicial), pode (e deve) diferenciar **o juízo de mérito sobre o impeachment dos seus próprios juízos sobre a reprovabilidade** das denominadas “pedaladas fiscais” ou da edição de decretos suplementando certas dotações orçamentárias sem prévia aprovação legislativa de uma revisão nas metas fiscais. Em ambos os casos, o Poder Judiciário pode (e deve) exigir que esses juízos sejam consistentemente aplicados, sem qualquer tipo de casuísmo e seletividade.

---

<sup>2</sup> Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*. Cambridge, MA: Belknap, 1977, p. 126.

<sup>3</sup> Parte do trecho das próximas páginas se encontra no Parecer citado no corpo desta petição (DOC. 11)

<sup>4</sup> Dworkin, Ronald. “‘Natural Law’ Revisited”. *University of Florida Law Review*, Vol. XXXIV, Winter 1982, n 2, pp. 165-188, p. 185.

É nesses termos que se pode imaginar alguma forma de controle de consistência entre as decisões, sem abrir mão do princípio fixado na jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal.

Ainda que o **juízo político** acerca dessa matéria seja exclusivo do Poder Legislativo, como supõe a “doutrina oficial”, e ainda que se suponha que o juízo político realizado pela Câmara ou o Senado no caso das contas da Presidente Dilma Rousseff tenha sido equivocado, ainda assim **se poderia exigir de cada Casa do Congresso Nacional uma aplicação consistente de sua doutrina**, pois **não estamos aqui diante de um juízo puramente político sobre a continuidade do governo eleito pelo voto popular**. Há importantes elementos jurídicos nesse juízo, que constitui um “ato de aplicação do direito” em que pese ele seja de competência exclusiva do Poder Legislativo. Embora cada Casa do Congresso Nacional tenha o direito de decidir sobre os processos de impeachment segundo os seus próprios juízos, elas têm também a correlata responsabilidade de aplicar consistentemente esses juízos para todos os cidadãos que estejam envolvidos.

A negação desse direito implicaria, do ponto de vista prático, um abalo severo no nosso presidencialismo. Como aduzimos acima, o sistema de governo presidencialista repousa sobre uma distinção sem a qual ele se desnatura e se transforma em um sistema de governo instável e perigoso do ponto de vista democrático: a distinção entre o *impeachment* e o *recall*. Enquanto o primeiro pressupõe que o mandato só pode ser cassado em vista da prática de um ato ilícito, que é punível de acordo com o “devido processo legal”, no último a decisão de cassar o mandato do chefe de governo é baseada única e exclusivamente em considerações de conveniência e oportunidade.

A perda do mandato, em um sistema presidencialista, pressupõe um “ato de aplicação do direito”, e não uma mera decisão de conteúdo discricionário. E é justamente por ser um “ato de aplicação do direito” (independentemente de ser esse ato de competência do Legislativo ou de qualquer outra instituição) que se pode exigir, sim, a observância de ao menos um requisito básico para que se possa falar em sua validade: “a referência a um parâmetro universalizável”.

É justamente a busca desse parâmetro universalizável que diferencia os institutos do “impeachment” e da “moção de desconfiança”, típica do Parlamentarismo. É a vinculação à exigência de um parâmetro universalizável que torna o processo político-administrativo de impeachment um julgamento que obedece **critérios jurídicos**, como historicamente reconheceu a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, diante da situação extremamente excepcional por que passa o país, em que temos dois processo de impeachment em tramitação no Congresso Nacional,

“O problema da aplicação de uma norma jurídica envolve, sempre, um dever de apelar a critérios universais. Critérios de decisão jurídicos são, portanto, **sempre e invariavelmente critérios submetidos a uma norma universal**. Não serão critérios jurídicos se não forem universalizáveis.

Por essa razão, se as decisões sobre o impeachment, mesmo no âmbito da Câmara ou do Senado, não forem aplicadas segundo o princípio da universalizabilidade, é dizer, segundo um critério universalmente válido, essas decisões não têm mais nada que se possa chamar de “jurídico”. E com isso, a distinção entre “impeachment” e “recall” se esvanece por completo.

Se o critério da universalizabilidade não for aplicado pelas Casas do Poder Legislativo na justificação pública de seus juízos sobre um pedido de impeachment, o impeachment será, por essa única razão, uma ruptura institucional indevida, e

não há absolutamente nenhuma razão para se impedir que o Judiciário possa fiscalizar a sua validade jurídica" (DOC 8 - Parecer, p. 35).

Importante esclarecer, ainda, que há uma importante diferença entre, de um lado, sustentar que **há um direito a uma decisão coerente, fundada em normas jurídicas e em interpretações universalizáveis**, que não sejam contaminadas por meros caprichos e artimanhas políticas seletivas, e, de outro lado, sustentar que por alguma razão poderia o Poder Judiciário substituir-se ao Poder Legislativo na análise do **mérito político-jurídico da denúncia**.

O Poder Legislativo pode adotar **qualquer entendimento que ele entenda conveniente** e aceitável para dizer se a prática de editar decretos "fora" ou "acima" do limite fixado pela lei orçamentária é ou não crime de responsabilidade! O que não pode, por certo, é apenas mudar a sua interpretação de maneira *ad hoc* e irresponsável, para decidir de uma maneira puramente arbitrária que um Presidente eleito deve ser objeto de cassação.

A situação fica ainda mais indefensável diante do **caso concreto**, que é imprevisível e **já jamais poderia ter sido previsto por qualquer legislador, constituinte, estudioso do direito ou Ministro que já tenha ocupado uma cadeira neste Supremo Tribunal Federal. Nunca se imaginou, nem mesmo para efeito de argumentação hipotética, a possibilidade de dois Denunciados (um Presidente e um Vice-Presidente da República) serem acusados do mesmo fato, no mesmo momento, com duas tramitações simultâneas de processos de impeachment!**

**Nunca se imaginou, também, que alguma Legislatura, em qualquer sociedade minimamente democrática, teria a audácia de colocar em julgamento apenas um deles, permitindo-se a possibilidade de decisões contraditórias ou de decisões que não abordassem cuidadosamente a comparação entre os casos, para assegurar que eles sejam decididos de maneira cuidadosa.**

Por essa razão, há que se aplicar de maneira **racional e inteligente** a jurisprudência pretérita deste Egrégio Supremo Tribunal Federal, inclusive no ponto em que ela estabelece que não cabe ao Poder Judiciário revisar os critérios de análise de mérito das denúncias de crimes de responsabilidade formuladas no âmbito das duas Casas que compõem o Poder Legislativo.

Para explicar esse ponto, transcreve o Impetrante, as conclusões jurídicas do Parecer sobre as consequências jurídicas do "direito à coerência" entre os dois processos de impeachment:

"Esse último item "c" há de ser respondido com referência específica aos pedidos de impeachment, por fatos idênticos (ou assumidos como idênticos para fins de argumentação neste Parecer), interpostos contra a Presidente e o Vice-Presidente da República.

Trata-se de uma situação absolutamente excepcional, imprevista e imprevisível, que dificilmente seria considerada pelo Constituinte, pelos autores da Lei 1.079/1950, e por qualquer magistrado que tenha eventualmente atuado como Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Talvez por isso soe estranha a solução que eu proponho para esse problema jurídico. É muito improvável que, na história futura do Brasil, um

Presidente e um Vice-Presidente da República pratiquem exatamente a mesma conduta, exatamente no mesmo período relevante, e sejam ambos denunciados, de maneira praticamente simultânea, pelos mesmos crimes de responsabilidade. É extremamente improvável, também, que uma Denúncia seja recebida e outra denúncia seja rejeitada em um intervalo tão curto de tempo, sem com que se pudesse apresentar uma justificação adequada para diferenciar as duas situações.

É esse o grau de excepcionalidade com o qual nós estamos lidando.

A solução que eu proponho, portanto, é construída **apenas** diante de um contexto de tamanha excepcionalidade.

E é uma solução que **pressupõe, ao invés de impugnar, a validade da regra jurisprudencial**, amplamente reconhecida no STF, de que **não cabe ao Supremo Tribunal Federal revisar os critérios jurídicos utilizados pelo Poder Legislativo para apreciar o mérito de um pedido de impeachment**.

(...)

É diante dessa imprevisível excepcionalidade que se pode advogar, em nome da manutenção do Estado de Direito – que exige, impreterivelmente, a igualdade e a responsabilidade moral na aplicação do direito – que advogamos que a Liminar pleiteada no MS 34.087, em tramitação no Supremo Tribunal Federal, deveria ter sido deferida não apenas em parte, como fez o Ministro Marco Aurélio de Mello, mas em sua integralidade.

A excepcionalidade se justifica pela disparidade de tratamento que os dois processos de impeachment receberam, em decisões que foram tomadas por um Presidente da Câmara dos Deputados que cometeu, durante pouco mais de um ano de mandato, algumas das maiores arbitrariedades que um ocupante de qualquer cargo eletivo jamais cometeu no Brasil no período posterior à Constituição de 1988.<sup>5</sup>

Por mais que o Supremo Tribunal Federal tenha estabelecido, na ADPF 378, que o juízo político realizado na Câmara dos Deputados não exige o mesmo grau de imparcialidade que se exige do Poder Judiciário, e por mais que tenha estabelecido, também, que as hipóteses de “impedimento” e “suspeição” não são aplicáveis ao Presidente da Câmara dos Deputados, no juízo preliminar sobre a admissibilidade da denúncia contra a Presidente da República por crime de responsabilidade, não se pode inferir daí que um grau tão elevado de seletividade e de perseguição política seja admitido no Congresso Nacional.

A decisão do STF na ADPF 378, sobre a insindicabilidade judicial das alegações de falta de “imparcialidade” por parte do Presidente, não se aplica na hipótese de que estamos tratando.

Não estamos falando, aqui, de um juízo político-jurídico sobre a gravidade de um fato que se alega ser subsumível em um tipo de “crime de responsabilidade”. Reconhecemos, com inabalável convicção, que a diretiva do STF está correta ao estatuir que compete à própria Câmara estabelecer os critérios que devem ser aplicados em seu juízo de mérito sobre o pedido de impeachment.

Isso não está, definitivamente, em questão.

O único questionamento que se faz é que esses critérios devem ser aplicados coerentemente diante de casos graves e imprevisíveis como o que

---

<sup>5</sup> Ver, nesse sentido, os comentários que fizemos sobre as suas manobras através de “emendas aglutinativas” em propostas de Emendas à Constituição. Em: Bustamante, Thomas; Godoi Bustamante, Evanilda Nascimento de. “Jurisdição Constitucional na Era Cunha: Entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF”, in *Direito & Práxis*, vol 7, n. 13, 2016, pp. 346-388.

relatamos neste Quesito, é dizer: casos em que duas pessoas são acusadas pelos mesmos fatos, e uma delas é punida exemplarmente enquanto a outra é sumariamente absolvida, sem com que se possa apontar com clareza as razões para tal tratamento diferenciado.

Se este for o caso dos pedidos de impeachment feitos contra a Presidente Dilma Rousseff e o Vice-Presidente Michel Temer, então não estaremos diante de um "processo", e nem diante de um "julgamento". Estaremos diante de uma simples escolha. Estaremos, pois, diante de um **Golpe de Estado.**" (DOC 8 - Parecer, pp. 37-40).

As considerações acima demonstram, portanto, os limites em que se sustenta que, diante da excepcionalidade que se verifica no caso concreto, um dever de que a decisão sobre os dois processos de impeachment seja tomada de maneira coerente e responsável.

**(II) Do Direito Líquido e Certo do Impetrante a não participar de uma decisão carente de princípio e a não ver o julgamento do processo de impeachment instrumentalizado para uma mudança de governo.**

Por derradeiro, é importante frisar novamente o conteúdo do Pedido que o Impetrante fez à Câmara dos Deputados e que motivou a impetração do presente Mandado de Segurança.

Como relatado no item II desta Petição, o Impetrante pediu ao Presidente da Câmara dos Deputados o "apensamento" dos dois processos.

O fundamento do Pedido não, é, porém, nenhuma norma meramente regimental. É uma prerrogativa própria, ínsita ao mandato.

É, em termos práticos, o direito a que ambos os pedidos de impeachment sejam apreciados um à luz do outro, sem qualquer atuação seletiva.

Uma análise do pedido de impeachment em andamento contra a Presidente Dilma Rousseff só teria algum resquício de legitimidade se todos os Deputados que apreciassem a denúncia em Plenário tivessem **pleno conhecimento do conteúdo das duas denúncias!**

Todos os parlamentares têm que ter, necessariamente, uma oportunidade para decidir sobre cada um dos dois processo de impeachment **ciente das consequências que essa decisão importa para o outro.**

Se a Câmara dos Deputados, por exemplo, entender que há crime de responsabilidade quando a Presidente Dilma Rousseff expediu decretos não numerados para abrir créditos orçamentários com um orçamento deficitário, antes da consolidação desse orçamento, não deveria também ter em mente as consequências que essa decisão gera para o outro processo?

Se há acusação absolutamente idêntica contra o Vice-Presidente, quando em exercício da Presidência, o que possibilitaria justificar que essa acusação não fosse analisada?



Cumpra-se o devido processo legal quando a Casa examina um pedido de impeachment sem tomar em conta que o outro pedido, se coerentemente decidido, poderia ter destino semelhante?

Como ponderar, então, as consequências jurídicas, políticas e morais dessa decisão?

A única consequência admissível, portanto, é a de que existe, em favor do Impetrante, um **direito líquido e certo** de que os dois pedidos sejam apensados, **pois sem esse apensamento não pode haver deliberação conjunta em Plenário sobre essas circunstâncias. É dizer, sem esse apensamento não pode haver uma consideração conjunta das duas denúncias, é dizer, um julgamento de ambos os possíveis ocupantes da cadeira de Presidente da República.**

Esse requerimento não é uma filigrana. Como se sabe, uma parte importante do rito do impeachment, no Congresso Nacional, é elaborada por meio de construção jurisprudencial.

E esse rito deve incluir, necessariamente, uma oportunidade para que a formação do juízo do Parlamentar seja **plena de oportunidades para refletir sobre as consequências jurídicas da decisão, garantindo-se condições para um livre exercício da liberdade de exercício do mandato.**

Nesse sentido, mais uma vez, manifesta-se também o autor do Parecer citado nesta petição, em Parecer Complementar que se junta também aos autos:

"PARECER COMPLEMENTAR:

**Quesito único: Diante da resposta ao Quesito 6, itens 'b' e 'c', do Parecer emitido em 11/04/2016, o afirmado "direito à coerência em face de dois ou mais processos de impeachment simultâneos" – é dizer, do "direito a uma aplicação consistente dos princípios em que as nossas instituições políticas se apóiam", na citação de Dworkin –, existe algum direito de natureza processual por parte do Deputado ou do Parlamentar? Pode o Parlamentar exigir da Presidência da Casa Legislativa que ambas as denúncias sejam avaliadas simultaneamente?**

**Resposta ao Quesito:**

É nossa opinião, como afirmamos em nosso parecer original, que está correta e não deve ser modificada no horizonte próximo a tese de que não cabe ao Poder Judiciário rever o juízo de mérito das casas do Poder Legislativo competentes para julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade.

Procuramos sustentar que essa tese, consagrada no Supremo Tribunal Federal, não é violada – ao menos em seu núcleo essencial – quando se afirma a existência de um "direito à coerência" na apreciação de duas denúncias com acusações idênticas dirigidas contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e se advoga o direito a uma "aplicação consistente" dos princípios que informam os julgamentos políticos das casas do Congresso Nacional.

Não há grande controvérsia, ao menos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que o juízo político em que se funda a valoração da prática de crime de responsabilidade é privativo do Legislativo, de modo que os **critérios de valoração** utilizados pelo Poder Legislativo não podem ser revistos pelo Poder Judiciário.

Sem embargo, na opinião que sustentei no parecer original, que há por parte dos denunciados um **direito a uma decisão política moralmente responsável** (no sentido de Dworkin), que **não seja fruto do casuísmo e do decisionismo**, pois o princípio do **Estado de Direito** (*rule of law*) exige que julgamentos sobre atos ilícitos (entre os quais se situam, por óbvio, os crimes de responsabilidade) **não sejam baseados em considerações nem ad hoc e nem ad hominem**.

Esses direitos dos denunciados implicam, de maneira correlata, um direito importante para os parlamentares que participam do julgamento.

Falamos, aqui, de **todos os parlamentares** que participarem do julgamento. Se todos os deputados e senadores têm sua parcela de responsabilidade moral e política, independentemente da possibilidade (ou não) de revisão judicial de suas decisões, **eles têm também o direito correlato** de decidir de forma amplamente informada, tendo em conta todos os fatores necessários para se desincumbir adequadamente do pesado encargo que pesa sobre eles.

Quando uma Casa Legislativa decide instaurar um processo de impeachment contra um chefe de Estado e de Governo eleito democraticamente pelo povo, não estamos apenas diante de um crime comum. Se há por parte do Parlamento a verossimilhança na alegação de que a Presidenta ou o seu sucessor imediato (o Vice-Presidente da República) tenha cometido crime de responsabilidade, há por parte dos membros da casa um direito de conhecer com profundidade ambas as denúncias, e o direito de debater **conjuntamente** sobre elas.

Esse direito se insere no contexto do **Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos**, que foi adotado pela 21ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1966, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional em 12/12/1991 e entrando em vigor em 24/12/1992. Desde essa data, estabelece obrigações vinculantes para o Brasil, entre as quais a contida no seu artigo 25, que ora transcrevemos:

“Todo cidadão terá **o direito e a possibilidade**, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no art. 2º e sem restrições infundadas:

a) **de participação da condução dos assuntos políticos, diretamente ou por meio de seus representantes livremente escolhidos”**.

Esse direito é correlato ao princípio do **Devido Processo Legal** no âmbito do legislativo (art. 5, LIV, da Constituição Federal). Se interpretado de maneira responsável, ele implica que os **representantes** do povo, incluindo-se, obviamente, **todos** os que representam o povo no Parlamento, possam participar **em condições de igualdade** da condução dos assuntos políticos.

Ao impedir que os dois pedidos de impeachment que tramitam simultaneamente contra a Presidente da República e contra o seu sucessor imediato, que são alvos da **mesma acusação**, sejam analisados de maneira simultânea, **pela mesma comissão**, o Presidente da Câmara está frustrando esse direito. Está **atuando seletivamente** e atraindo a atenção dos parlamentares e da opinião pública para um único processo.

É praticamente impossível decidir de maneira idônea, coerente, justa, pautada em critérios universais e responsável sem com que essas denúncias sejam minuciosamente **contrastadas** pelo Plenário. Assim, para que se possa falar em respeito **à liberdade do parlamentar no exercício do seu mandato** (protegida no art. 53, *caput*, da Constituição Federal), é necessário que se lhe garanta o direito de **comparar alternativas**, inclusive as alternativas que existem entre prováveis ocupantes do cargo caso um ou mais dos pedidos de impeachment venham a ser acolhidos no final.

Essas alternativas devem ser comparadas com base em um juízo jurídico sobre a ilicitude dos fatos, **mas também segundo um juízo político sobre a conveniência e oportunidade de se realizar mudanças no Governo profundas e contrárias ao resultado eleitoral**.

**As mesmas razões** – exatamente as mesmas razões! - **que justificam que a decisão do Congresso Nacional sobre o impeachment seja soberana** (e portanto livre de revisão judicial em seu mérito), **justificam também que se proteja as garantias processuais necessárias para o exercício da liberdade parlamentar em sua plenitude**, que inclui a possibilidade de apreciar um pedido de impeachment à luz de outro.

É importante frisar, nesse sentido, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é extremamente ciosa da tutela da **autonomia parlamentar** e do **direito de oposição** por parte das **minorias parlamentares**. Sem cair na armadilha do discurso fácil das denominadas “questões interna corporis”, o Supremo Tribunal Federal enfrenta com serenidade a questão da proteção das prerrogativas dos parlamentares tanto no âmbito do processo legislativo – garantindo-se ao parlamentar legitimidade para impetrar mandado de segurança “com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação da lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (STF, MS 24.677/AgR) – como também para assegurar aos parlamentares o direito de exigir, quando preenchidos os requisitos legais, a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito diante da inércia do Presidente da Casa – tendo assentado, à unanimidade, a tese de que “existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas (notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar) devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares” (MS 26.441).

(...).

A Constituição consagra, portanto, quando corretamente interpretada – seguindo o mesmo raciocínio do Ministro Celso de Mello no precedente supracitado –, um **direito a não participar de um julgamento irresponsável ou um simples linchamento público**. Trata-se de um direito político fundamental do parlamentar, mesmo se ele fizer parte da minoria, pois cada parlamentar que participar do julgamento estará escrevendo o seu lugar na história e poderá ser cobrado pela sociedade brasileira (e até pela Comunidade Internacional) pelos erros ou acertos de sua decisão.

Se a Constituição Federal garante ao parlamentar o **direito ao livre exercício do seu mandato**, facultando-o a exercê-lo de maneira **autônoma** e segundo o seu melhor juízo, **então ela há de garantir também os meios para realizar tais julgamentos!**

Existe, portanto, em favor do parlamentar, um direito à plena informação e um direito a debater em conjunto os dois processos de impeachment já admitidos na primeira fase de sua tramitação interna na Câmara dos Deputados. Eventual atraso de uma ou duas semanas no julgamento do pedido de autorização para processar a presidenta Dilma Rousseff seria um mal significativamente menor em comparação com as graves consequências políticas e jurídicas que um desrespeito a esse direito do parlamentar poderia eventualmente significar.

É possível sustentar, portanto, a existência de uma reunião dos dois processos de impeachment por acusações idênticas quando estes estão em **tramitação simultânea** e se dirigem contra a Presidente da República e o seu sucessor imediato.

É essa a nossa opinião.

(DOC. 9 – PARECER COMPLEMENTAR).

#### **IV. Do *periculum in mora* para Concessão da Medida Liminar *inaudita altera parte* pleiteada ao final**

O *periculum in mora*, no caso em julgamento, é gravíssimo. Eventual atraso na proteção do direito pleiteado por meio deste Mandado de Segurança mudará o curso da história nacional.

Está marcada para o dia 17 de abril a votação do pedido de autorização ao Senado para instaurar o processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff, enquanto está engavetado e sem previsão de andamento o pedido similar contra o Vice-Presidente Michel Temer.

O Governo da Nação pode sair das mãos de quem foi democraticamente eleito pelo povo, indo para as mãos de uma pessoa que está sendo acusada de ter cometido exatamente os mesmos crimes.

Não pode haver, em nenhuma situação possível e imaginável, risco maior para o povo Brasileiro.

## V. DO PEDIDO

Diante do exposto, o Impetrante pede e requer a concessão da segurança para determinar ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Consentino da Cunha, que tome as seguintes providências urgentemente:

- 1) realize, imediatamente, o **apensamento dos dois pedidos de instauração de processo por prática de crime de responsabilidade em tramitação na Câmara dos Deputados**, a saber: a) a denúncia apresentada contra a Presidente Dilma Rousseff e discutida na Comissão Especial que aprovou o Relatório do Deputado Jovair Arantes em 11/12/2016; e b) a denúncia apresentada pelo advogado Mariel Márley Moura contra o Vice-Presidente, cuja Comissão Especial aguarda indicação de membros desde o dia 07 de 04/2016;
- 2) diante do apensamento, que determine o retorno do processo à Comissão para reabrir o prazo de defesa para o Vice-Presidente Michel Temer e, em seguida, ser confeccionado um novo Parecer pelo mesmo Deputado que Relatou a Denúncia contra a Presidente Dilma Rousseff;
- 3) que seja anulada a sessão que aprovou o Parecer do Deputado Jovair Arantes na referida Comissão Especial, na medida em que a votação do Parecer foi realizada sob o pressuposto de que haveria apenas uma denúncia;
- 4) que seja designada nova data para apreciação, em uma única sessão, dos dois Pareceres ou de um Parecer único sobre as duas denúncias.

Ao final, pede-se que seja concedida a segurança definitivamente, tornando-se definitivos os efeitos da Medida Liminar pleiteada acima.

Requer-se, também, posteriormente à análise do pedido de medida liminar:

- a) a notificação da Autoridade Coatora para, se quiser, apresentar informações no prazo legal;
- b) a intimação da Câmara dos Deputados para, se quiser, manifestar-se sobre o presente processo;
- c) a citação, na qualidade de litisconsorte passivo necessário, do Vice-Presidente da República Michel Temer, para se quiser apresentar defesa nestes autos.

d) a intimação da Procuradoria-Geral da República para parecer.

Valor da causa: R\$ 1.000,00

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Brasília, 15 de abril de 2016.

HENRIQUE NAPOLEÃO ALVES  
OAB-MG: 118.533

THOMAS DA ROSA DE BUSTAMANTE  
OAB-MG: 87.051