

## VOTO

**O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator):** Nas razões do presente recurso, o agravante reitera as alegações de que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, no tocante à formação da Comissão Especial (Ato 41/2020), incorreu em violação à Súmula Vinculante 46, bem como deixou de observar as diretrizes fixadas por esta Corte no julgamento da ADPF 378-MC (Pleno, red. p/ o Acórdão Min. ROBERTO BARROSO, j. 17/12/2015), sem, contudo, infirmar os fundamentos da decisão agravada.

Como tive oportunidade de enfatizar naquele julgado, a questão primordial da presente reclamação, portanto, é saber se, em respeito à Separação de Poderes, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro respeitou as normas constitucionais e legais referentes ao processo de responsabilização do Governador do Estado por crime de responsabilidade, em especial, os termos da Lei Federal 1.079/1950 no tocante a composição da Comissão Especial.

A Constituição Federal, visando, principalmente, a evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito (MARCELO CAETANO. *Direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1, p. 244; NUNO PIÇARRA. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO. Aspecto da teoria geral do processo constitucional: teoria da separação de poderes e funções do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 19, n° 76, p. 97, out./dez. 1982; JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO. *Da separação de poderes à guarda da Constituição: as cortes constitucionais*. 1969. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; MARILENE TALARICO MARTINS RODRIGUES. Tripartição de poderes na Constituição de 1988. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, N° 11, p. 16, abr./jun. 1995; MÁRCIA WALQUÍRIA BATISTA DOS SANTOS. Separação de poderes: evolução até à Constituição de 1988: considerações. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 29, N° 115, p. 209, jul./set. 1999).

Assim, apesar de independentes, os Poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos.

Para tanto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se *teoria dos freios e contrapesos* (WILLIAM BONDY. *The separation of governmental powers*. In: *History and theory in the constitutions*. New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. *Os poderes do presidente da república*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 26, n° 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría, minorías, controles. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, n° 7, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*. 1951. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes*: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 14, n° 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o “parti pris” de Montesquieu. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n° 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n° 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Dentro do mecanismo de controles recíprocos constitucionalmente previstos em uma República, a Constituição Federal estabelece várias hipóteses, entre elas encontra-se, exatamente, o processo e julgamento do Chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade – *impeachment* pelo Poder Legislativo, que deverá sempre ser utilizada com precaução, por tratar-se da *mais devastadora arma à disposição do Poder Legislativo contra o Chefe do Poder Executivo* (conferir: MADISON, *The federalist papers* LXVI; PHILIP B. KURLAND. *The rise and fall of the doctrine of*

separation of powers. *Michigan Law Review* . Ann Arbor, ano 3, v. 85, p. 605, dez. 1986. Conferir, ainda: EDWIN M. YODER. The presidency and the criminalization of politics. *Saint Louis University Law Journal* . Saint Louis, ano 3, v. 44, p. 749-760, 1999; JOHN M. GRIESBACH. Three levels of trouble: a comment on Edwin Yoder's. *Saint Louis University Law Journal* . Saint Louis, ano 3, v. 43, p. 761-777, 1999; THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI. *A constituição federal comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 1948. v. 2, p. 263 ss.; CARLOS MAXIMILIANO. *Comentários à Constituição brasileira...* Op. cit. p. 643 ss; PAULO BROSSARD. *O impeachment*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 118).

Diferentemente do princípio da absoluta irresponsabilidade, inerente ao caráter vitalício do cargo real – *The King can do no wrong* –, as constituições presidencialistas, seguindo o modelo norte-americano, preveem regras especiais de responsabilização do Presidente da República, integralmente aplicáveis aos Governadores de Estado, permitindo sua responsabilização, tanto por infrações político-administrativas, quanto por infrações penais (ROBERTO DE ALBUQUERQUE. A Revolução Francesa e o princípio da responsabilidade. *Revista de Informação Legislativa* . Brasília, ano 26, n<sup>o</sup> 104, p. 299, out./dez. 1989; GALDINO SIQUEIRA. *O impeachment no regime constitucional brasileiro*. 1912. Dissertação no concurso ao lugar de Professor Extraordinário Efetivo da 1<sup>a</sup> Seção da Faculdade de Direito de São Paulo; ARY AZEVEDO FRANCO. *Em torno de impeachment*. 1926. Tese (cátedra) – Fadusp, São Paulo; PAULO FIGUEIREDO. *Impeachment : sua necessidade no regime presidencial*. *Revista de Informação Legislativa* . Brasília: Senado Federal, ano 2. n<sup>o</sup> 6, p. 31, abr./jun. 1965).

O regime republicano, diferentemente do monárquico, não pode ficar indefeso, desprovido de mecanismos que garantam a aplicabilidade das constituições e as defendam, principalmente, dos governantes que buscam ultrapassar os limites das funções conferidas a eles pelas normas constitucionais (RICHARD M. PIOUS. Impeaching the president: the intersection of constitutional and popular law. *Saint Louis University Law Journal* . Saint Louis, ano 3, v. 43, p. 864, 1999; MICHAEL A. FITTS. The legalization of the presidency: a twenty-five year watergate retrospective. *Saint Louis University Law Journal* . Saint Louis, ano 3, v. 44, p. 728, 1999).

Como, historicamente, salientado por HAMILTON, o princípio republicano requer que o senso deliberado da comunidade governe a conduta daqueles a quem ela confia a administração de seus assuntos ( *The Federalist papers* n<sup>o</sup> LXVIII).

RUI BARBOSA sempre advertiu para a grande importância da previsão constitucional de responsabilização política do Chefe do Executivo, afirmando que:

“o presidencialismo americano sem a responsabilidade presidencial, porém, é a ditadura canonizada com a sagração constitucional. Basta a eliminação deste correctivo, para que todo esse mecanismo aparente de freios e garantias se converta em mentira. Todos os poderes do Estado então vão sucessivamente desaparecendo no executivo, como nas espiraes revolteantes de um sorvedeiro” (BARBOSA, Rui. Comentários à Constituição Federal Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1933. p. 435).

Nesse sentido, essa CORTE SUPREMA entende que o *impeachment* concretiza

“o princípio republicano, exigindo dos agentes políticos responsabilidade civil e política pelos atos que praticassem no exercício do poder” (ADPF 378/DF, Rel. Min. EDSON FACHIN, 16, 17 e 18-12-2015).

Tal previsão, tanto no âmbito federal quanto estadual, torna-se necessária quando se analisa que a eficácia da Constituição é dependente de fatores alheios à mera vontade do legislador constituinte. Por esse motivo, a Constituição Federal não pode ficar indefesa, desprovida de mecanismos que garantam sua aplicabilidade e a defendam, principalmente, dos governantes que buscam ultrapassar os limites das funções conferidas a eles pelas normas constitucionais.

Dentro deste mecanismo de defesa, que corresponde ao já citado sistema de “freios e contrapesos” existente em um sistema de Separação de Poderes, o processo e julgamento por crime de responsabilidade são estabelecidos pela Lei Federal 1.079/1950, em sua maior parte recepcionada pela Constituição de 1988.

Em que pese minha posição doutrinária – no sentido de que, *em relação aos chamados crimes de responsabilidade, deveria ser a própria Constituição de cada Estado a fixar competência para o processo e julgamento, em face de sua autonomia em um Estado Federal (Constituição do Brasil Interpretada. 9. ed. São Paulo, Atlas, p. 1.284)*, conforme ressaltai

na ADI 5895/RR, de minha relatoria, é entendimento assentado do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de que compete apenas à União (art. 22, I, c/c art. 85, parágrafo único, da CF) legislar sobre a definição de crimes de responsabilidade e sobre o processo e julgamento deles.

Nesse sentido, essa SUPREMA CORTE aprovou, por unanimidade, a Súmula Vinculante 46 editada em 9 de abril de 2015, mediante a conversão da antiga Súmula 722 da CORTE, aprovada em 26 de novembro de 2003, que estabelecia o mesmo enunciado, porém sem caráter vinculante, para, finalmente, pacificar a questão:

A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.

Com a edição da SV 46, o posicionamento adotado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tornou-se vinculante no tocante à competência privativa da União para legislar sobre a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento; ou seja, o verbete vinculante tanto se refere às normas de direito material – *a definição dos crimes de responsabilidade* –, quanto às de direito processual – *o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento* (ADI 1.890, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/12/1998, DJ de 19/9/2003; ADI 1.628, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2006, DJ de 24/11/2006; ADI 2.220, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2011, DJe de 6/12/2011; e ADI 4.791, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/2/2015, DJe de 23/4/2015).

O Ato 41/2020, editado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, portanto, deve estar plenamente de acordo com a Constituição Federal e a citada legislação federal e, especificamente, para a análise da presente reclamação, o ato deve ser compatível com as normas previstas para a formação da Comissão Especial de *impeachment*.

A questão essencial a ser analisada, portanto, diz respeito à regularidade na composição da Comissão Especial, prevista expressamente no artigo 19 da Lei 1.079/1950:

*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.*

A recepção do referido artigo 19 da Lei 1.079/1950 deve ser interpretada nos exatos termos do artigo 58 da Constituição Federal, conforme salientado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADPF 378 MC (Pleno, red. p/ o Acórdão Min. ROBERTO BARROSO, j. 17/12/2015), no sentido de que houve delegação ao próprio Poder Legislativo seja por meio de seu regimento interno, seja pela próprio ato específico para a constituição de suas Comissões, nos seguintes termos:

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

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

Dessa maneira, o artigo 58 da Constituição Federal assegurou a possibilidade da Comissão Especial ser constituída *na forma e com as atribuições previstas no ato de que resultar sua criação*, como ocorreu com a edição do Ato do Presidente ATO/E/GP/Nº 41/2020 e, nos termos de seu §1º, indicou a necessidade de observar *tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares*, no sentido de espelhar a escolha popular de seus representantes parlamentares, garantindo, por consequência, o pluralismo político e a democracia representativa; e, principalmente, para garantir a participação da *maioria e minoria* do órgão legislativo.

O Ato do Presidente da Assembleia Legislativa não desrespeitou o texto constitucional ou mesmo a legislação federal, pois refletiu o consenso da Casa Parlamentar ao determinar que cada um dos partidos políticos, por meio de sua respectiva liderança, indicasse um representante, garantindo ampla participação da *maioria* e da *minoria* na Comissão Especial. Basta verificar que não houve irresignação por parte de nenhum dos partidos políticos representados na Assembleia Legislativa.

Tratando-se de legítima opção política realizada pela Assembleia Legislativa, com observância do consenso dos partidos políticos e nos termos do artigo 58 da Constituição Federal, em proteção ao princípio fundamental inserido no artigo 2º da Constituição, segundo o qual, são

*Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*, fica afastada a possibilidade de ingerência do Poder Judiciário em escolhas eminentemente políticas, dentro das opções constitucionais, conforme posicionamento pacificado no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (MS 34.099, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, Sessão Virtual de 28/9/2018 a 4/10/2018; MS 33.558 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 21/3/2016; MS 34.578, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe-073, 10/4/2017; MS 26.062 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/2008; MS 30.672 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Pleno, DJe de 17/10/2011; MS 26.074, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ de 13/9/2006; MS 34.406, Rel. Min. EDSON FACHIN, Dje-139, 26/6/2017; MS 21.374, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, DJ de 2/10/1992).

Anoto, ainda, que, no julgamento da ADPF 378/MC, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não analisou a possibilidade do Poder Legislativo, por ato consensual e unânime dos partidos com representação no órgão legislativo, garantir a participação de todos os partidos mediante indicação dos respectivos líderes na Comissão Especial.

A discussão à época foi quanto a proporcionalidade na formação da Comissão Especial *poder ser aferida em relação a blocos parlamentares*, conforme consta no item III, 3 da Ementa, tendo sido, por unanimidade, reconhecido que *a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos partidários*:

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

Por fim, importante observar que, em momento algum, essa SUPREMA CORTE afirmou a necessidade de realização de eleições para a escolha dos

representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares para a Comissão Especial, tendo reafirmado que o artigo 58, *caput* e §1º da Constituição Federal estabelece a indicação pelos líderes como mecanismo para sua composição, exatamente como ocorreu no procedimento instaurado pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

A CORTE, expressamente, declarou que *a hipótese não é de eleição*, somente deixando de invalidá-la desde que a eleição a ser realizada fosse limitada *a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos*, como expressamente constou no item II. 4 da Ementa do julgamento da ADPF 378/MC:

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

Ratifica-se, portanto, o entendimento aplicado, de modo a manter, em todos os seus termos, a decisão recorrida.

Diante do exposto, NEGO PROVIMENTO ao recurso de agravo.

É como voto.