

**MANDADO DE SEGURANÇA 37.832 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**IMPTE.(S)** : **JORGE KAJURU REIS DA COSTA NASSER**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO CÉSAR RODRIGUES DE FARIA E**  
**OUTRO(A/S)**  
**IMPDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**IMPDO.(A/S)** : **MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**LIT.PAS.** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DECISÃO**

Tratam os autos de mandado de segurança impetrado por JORGE KAJURU REIS DA COSTA NASSER, Senador da República, contra alegada omissão do Presidente do Senado Federal.

O autor afirma que protocolizou, em **04/03/2021**, pedido de *impeachment* do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, desta Suprema Corte, perante a Mesa do Senado, não tendo havido, desde então, nenhum pronunciamento da Mesa, seja para acolher, seja para rejeitar o pedido. Infere o autor, dessa situação, o **direito líquido e certo** de ter o seu requerimento apreciado pelo Plenário do Senado Federal.

Em sua petição inicial, diz também o autor que a presente ação tem relação de conexão com o **MS 37.760/DF**, de relatoria do eminente Ministro ROBERTO BARROSO, que também trata de omissão da Mesa do Senado em apreciar requerimento de Senador, só que, neste último processo, a respeito de pedido de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI.

Após discorrer sobre a legitimidade ativa e passiva para a demanda, o autor descreve os fatos da causa, bem assim a normativa que entende aplicável, aduzindo que não caberia ao Presidente do Senado, segundo o Regimento Interno do Senado Federal – RISF, apreciar monocraticamente

**MS 37832 / DF**

o pedido de *impeachment*, ou deixar de apreciá-lo indefinidamente, mas sim submeter o pedido à deliberação do Colegiado.

Com base nessa argumentação, o autor requereu liminarmente o seguinte, *verbis*:

*“(...) Seja concedida a TUTELA DE URGÊNCIA, ‘in limine’ e ‘inaudita altera pars’, para determinar à Autoridade Coatora o imediato para promover o imediato andamento da denúncia formulada SF 03/2021, com a sua leitura na próxima sessão do Senado Federal, eleição de comissão especial e atos seguintes, conforme prevê o art. 380, RISF, Art. 43 e 44, da Lei 1.079/50 em conformidade com o Art. 52 da Constituição Federal.”*

O pedido final corresponde, em essência, ao requerimento de confirmação da liminar.

Com a petição inicial, vieram: procuração outorgada ao advogado (Peça 2); documentos de identificação do autor (Peça 3); cópia da medida liminar concedida no MS 37.760/DF (Peça 4); cópia do pedido de *impeachment* protocolizado no Senado (Peça 5); e cópias do Regimento Interno do Senado Federal, bem como do comprovante de pagamento das custas processuais.

Essa é a história do processo até aqui.

**Não há conexão que justifique a distribuição por dependência na espécie.**

Com efeito, verifico que **não é o caso de distribuição por dependência ao MS 37.760/DF**, de relatoria do Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO. Aquele mandado de segurança cuida da suposta omissão do Presidente do Senado Federal em apreciar o pedido de instalação da chamada “CPI da Covid”.

MS 37832 / DF

A simples circunstância de que lá e cá se discute **possível omissão ilegal do Presidente do Senado** não gera conexão de causas. Fosse assim, todos os processos que sustentassem omissão ilegítima do Presidente do Senado em apreciar **os mais diferentes requerimentos** passariam a ser de competência do Ministro ROBERTO BARROSO, em claro prejuízo à livre distribuição.

Apenas quando a **omissão impugnada é a mesma**, isto é, **refere-se ao mesmo requerimento não apreciado**, é que se pode falar de conexão entre mandados de segurança, porquanto aí se teria a mesma causa de pedir (**fundamento de fato**). A simples repetição da mesma **tese jurídica** não enseja a conexão (CPC, art. 54).

Em suma, o caso era mesmo de livre distribuição.

Quanto ao mérito, **o pedido inicial claramente está em desacordo com o entendimento amplamente fixado neste Tribunal para a matéria.**

Esta Corte tem considerado que a atuação do Presidente do Senado e da Mesa Diretora em processo de *impeachment* de Ministro do Supremo Tribunal Federal **não é meramente burocrática**, mas sim uma atividade propriamente de **exame preliminar de conteúdo**, de modo a evitar que o Plenário seja chamado a avaliar todo e qualquer requerimento, inclusive aqueles **manifestamente infundados**. Nesse sentido, por exemplo:

*“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ‘IMPEACHMENT’. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA. MESA DO SENADO FEDERAL. COMPETÊNCIA.*

*I – Na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte, 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*

**MS 37832 / DF**

*meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa.*

*II – Previsão que guarda consonância com as disposições previstas tanto nos Regimentos Internos de ambas as Casas Legislativas, quanto na Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.*

*III – O direito a ser amparado pela via mandamental diz respeito à observância do regular processamento legal da denúncia.*

*IV – Questões referentes à sua conveniência ou ao seu mérito não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias.*

*V – Agravo regimental desprovido.”*

(MS 30.672-AgR/DF, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 17-10-2011 PUBLIC 18-10-2011 RTJ VOL-00224-01 PP-00205 RT v. 101, n. 919, 2012, p. 651-665)

O precedente acima reitera aquilo que o Supremo Tribunal Federal já firmou, há décadas, em relação a **pedidos de impeachment do Presidente da República**, nos autos dos Mandados de Segurança nºs 23.885/DF e 20.941/DF. Enfatizou-se, em ambos os julgamentos, que a admissão do *impeachment* e a submissão do pedido à votação do Plenário da Casa Legislativa respectiva é ato de **alta gravidade política**, que não se pode confundir com mecanismos meramente burocráticos de recepção e preparação de documentos para deliberação colegiada.

Conforme anotou o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE no julgamento do MS 20.941/DF (DJ 31/08/1992): “(...) esse recebimento da denúncia, ato liminar do procedimento, não se reduz a uma tarefa material de protocolo: importa decisão”.

MS 37832 / DF

Embora se discuta a natureza do *impeachment* (se processo político, criminal, político-criminal, político-administrativo), o certo é que a presença do **elemento político na sua composição é indiscutível**, como decorre da própria circunstância de ter a Constituição atribuído às Casas Legislativas, e não ao Poder Judiciário, a competência (e, logicamente, a **jurisdição**) para processar e julgar tal ação.

Isso implica que não é dado ao Judiciário, salvo quanto à observância do **procedimento constitucionalmente estabelecido** e às **garantias constitucionais do acusado**, fiscalizar o **conteúdo** dos atos processuais praticados pelo Congresso Nacional na tramitação e julgamento de *impeachment* de qualquer autoridade.

Ora, se é assim quanto aos **atos praticados**, por maioria de razão é assim quanto às alegadas “**omissões**”. O ritmo de apreciação da acusação na Casa Legislativa é, em si mesmo, objeto de **decisões políticas**. A velocidade do rito, a cadência das fases do processo, tudo isso é assunto que está profundamente relacionado à atmosfera política e aos juízos discricionários dos parlamentares. **Não cabe ao Judiciário emitir pronunciamentos para acelerar ou retardar o procedimento**, dado que não existem prazos peremptórios a serem cumpridos para a sua instauração. O assunto é claramente matéria *interna corporis* da Casa respectiva — infenso, portanto, ao controle judicial.

O impetrante quer fazer crer que a disciplina do *impeachment* no Regimento Interno do Senado Federal – RISF seria tal que obrigaria o Presidente daquela Casa a, uma vez defrontando-se com um requerimento de *impeachment* (qualquer requerimento, independentemente de plausibilidade), necessariamente proceder à leitura no Período de Expediente da Casa logo na primeira sessão seguinte ao recebimento do documento e, na mesma sessão, constituir uma Comissão Processante.

MS 37832 / DF

Essa interpretação não tem a seu favor um precedente, um abono doutrinário nem mesmo a redação do próprio Regimento Interno do Senado, como demonstrarei adiante. Na verdade, para compreender-se a extravagância a que levaria essa interpretação, basta pensar no seguinte: se um grupo de indivíduos relativamente numeroso fizesse simultaneamente considerável quantidade de pedidos de *impeachment* de quaisquer autoridades, **pelas mais frívolas razões**, a pauta do Senado ficaria completamente embaraçada por longo período, por força de **assédio processual** de grupos de pressão. Nenhuma interpretação razoável conduz a resultados tão absurdos.

Ademais, quando o Regimento Interno do Senado Federal determina que a Mesa do Senado leia a denúncia no Período de Expediente, após o seu “recebimento”, é preciso compreender a ideia de “recebimento” num sentido jurídico, e não apenas mecânico, de **mera entrada na posse do documento**. De fato, está dito no art. 380, I, do RISF:

*“Art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão as seguintes normas:*

*I – recebida pela Mesa do Senado a autorização da Câmara para instauração do processo, nos casos previstos no art. 377, I, ou a denúncia do crime, nos demais casos, será o documento lido no Período do Expediente da sessão seguinte;*

*II – na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo;” (com meus grifos)*

Ora, esse recebimento a que se refere o dispositivo é análogo àquele a que alude o art. 399 do Código de Processo Penal, na redação dada pela Lei nº 11.719/2008:

*“Art. 399. Recebida a denúncia ou queixa, o juiz designará dia e hora para a audiência, ordenando a intimação do acusado, de seu*

MS 37832 / DF

*defensor, do Ministério Público e, se for o caso, do querelante e do assistente.” (com meus grifos)*

Quer dizer, quando a denúncia é “recebida” é porque ela **preenche requisitos mínimos de admissibilidade** e, portanto, está apta para fundamentar a instauração de um processo criminal comum. Do mesmo modo se passa no *impeachment*. O “recebimento da denúncia” pelo Presidente da Casa, mesmo sem previsão expressa, **decorre logicamente do poder implícito de não mandar instaurar procedimentos acusatórios evidentemente incabíveis**, com prejuízo para os direitos individuais do acusado e, no caso, também para a estabilidade das instituições, pois a instauração do processo de *impeachment* de per si afeta o *status dignitatis* do indivíduo acusado e também a força da autoridade do alto cargo que exerce.

Pode-se ponderar que a abstenção judicial de controlar as atribuições do Presidente do Senado, nessa específica competência jurisdicional que cabe à Câmara Alta, induziria a que a mera não apreciação do requerimento se tornasse um mecanismo de frustração do processo de *impeachment* logo no seu nascedouro. Bem, isso é desconhecer completamente o funcionamento de um Parlamento. Todos sabem que, quando há **vontade política relevante**, a Presidência da Casa não consegue obstruir o caminho de qualquer requerimento. Então, se essa matéria é trazida ao Judiciário, claramente se intenta substituir a **maioria parlamentar** por uma **decisão heterônoma do Poder Judiciário**, o que não é possível senão com infringência do princípio fundamental da separação de Poderes (CF, art. 2º).

Cabe ao Poder Legislativo, e apenas a ele, **dirigir** o processo de *impeachment*. Nesse trabalho, o próprio Poder Legislativo tem os seus **mecanismos orgânicos** para acelerar, retardar, levar a Plenário, enfim, **controlar** o exercício dessa atribuição pelo Presidente da Casa. Não cabe ao Judiciário imiscuir-se em semelhante tema.

**MS 37832 / DF**

A jurisprudência da Corte já acentuou, sob diferentes ângulos, a **independência do Poder Legislativo** para **processar e julgar** as autoridades sujeitas à jurisdição daquele Poder em **crimes de responsabilidade**.

Nesse sentido, o Tribunal, por exemplo, rejeitou ação que tinha por objetivo **revisar decisão da Presidência do Senado** que arquivou pedido de *impeachment* de Ministro do Supremo Tribunal Federal:

*“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO DE ‘IMPEACHMENT’. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. LIMITES DO PODER JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO AO ART. 93, IX, DA CF. INOCORRÊNCIA. ARQUIVAMENTO. COMPETÊNCIA. REGRAS DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO. INAPLICABILIDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO.*

*1. Não se permite ao juízo revisional realizado pelo Poder Judiciário adentrar na seara política própria da Casa Legislativa respectiva para controlar os atos ali praticados.*

*2. Ao julgar o AI-QO-RG 791.292, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe de 13.08.2010, o Plenário desta Corte reafirmou a jurisprudência segundo a qual o art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão.*

*3. Inexiste previsão legal de que os arquivamentos de denúncias por ausência de justa causa em processo de ‘impeachment’ devem ser exercidos pela Mesa do Senado Federal, sendo inviável aplicar a regra de competência prevista para o recebimento de denúncia por crime de responsabilidade praticado por Presidente da República, em que já houve um juízo prévio de admissibilidade na Câmara dos Deputados.*

*4. As causas de impedimento e suspeição que visam à garantia de imparcialidade não se compatibilizam com o processo jurídico-político do ‘impeachment’ (ADPF 378, Rel. Min. Edson*



**MS 37832 / DF**

*Fachin, Redator para o Acórdão o Min. Luís Roberto Barroso, DJe 18.12.2015).*

*5. Agravo regimental desprovido.”*

(MS 34.560-AgR-AgR/DF, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-121 DIVULG 18-06-2018 PUBLIC 19-06-2018)

A mesma solução acima foi dada a um caso em que o arquivamento do pedido de *impeachment* do **Vice-Presidente da República** foi decidida **monocraticamente pelo Presidente da Câmara dos Deputados**:

*“MANDADO DE SEGURANÇA – DENÚNCIA CONTRA O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA – IMPUTAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE – RECUSA DE PROCESSAMENTO POR INÉPCIA DA PEÇA ACUSATÓRIA: INSUFICIÊNCIA DOCUMENTAL E AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO ADEQUADA DA CONDUTA IMPUTADA AO DENUNCIADO – IMPUGNAÇÃO MANDAMENTAL A ESSE ATO EMANADO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – RECONHECIMENTO, NA ESPÉCIE, DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA O PROCESSO E O JULGAMENTO DA CAUSA MANDAMENTAL – PRECEDENTES – A QUESTÃO DO ‘JUDICIAL REVIEW’ E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – ATOS ‘INTERNA CORPORIS’ E DISCUSSÕES DE NATUREZA REGIMENTAL: APRECIACÃO VEDADA AO PODER JUDICIÁRIO, POR TRATAR-SE DE TEMA QUE DEVE SER RESOLVIDO NA ESFERA DE ATUAÇÃO DO PRÓPRIO CONGRESSO NACIONAL OU DAS CASAS LEGISLATIVAS QUE O COMPÕEM – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”*

(MS 34.099-AgR/DF, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 23-10-2018 PUBLIC 24-10-2018)

MS 37832 / DF

Inúmeras decisões monocráticas têm também enfatizado a **insuscetibilidade de fiscalização judicial da conduta das Presidências das Casas Legislativas que negam seguimento a pedidos de *impeachment***. Assim, por exemplo: MS 34.592/DF, Ministro EDSON FACHIN (DJ 12/05/2017); MS 33.728/DF, Ministro CELSO DE MELLO (DJ 07/02/2018).

Se é certo que este Tribunal reconhece a competência ao Presidente do Senado para indeferir monocraticamente pedido de *impeachment* de Ministro do Supremo Tribunal Federal, sem que haja possibilidade de revisão de tal ato (*judicial review*), por ser ele típica manifestação da independência do Poder Legislativo (ato *interna corporis*), **com muito maior razão não pode haver interferência judicial para acelerar processos e julgamentos** daquela Casa Legislativa.

Nesse contexto, verifica-se, *prima facie*, que **o autor não tem direito líquido e certo ao que postula**, por faltar respaldo jurídico à tese invocada na inicial.

Ante o exposto, **denego a ordem de mandado de segurança**, por ser **manifestamente improcedente** a ação, além de **contrária à jurisprudência consolidada** do Tribunal (RISTF, art. 21, § 1º).

Custas pelo impetrante.

Sem honorários (Lei nº 12.016/2009, art. 25, c/c a Súmula 512/STF).

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 15 de abril de 2021.

Ministro NUNES MARQUES

Relator