

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB**, partido político com representação no Congresso Nacional (**Doc. nº 02**), devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral (**Doc. nº 03**), com sede no SGAS 607 Quadra 607, Edifício Metrópolis, Cobertura 02, CEP nº 70.200-670, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 03.653.474/0001-20, o **DEMOCRATAS - DEM**, partido político com representação no Congresso Nacional (**Doc. nº 04**), devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral (**Doc. nº 05**), com sede no Senado Federal, Anexo I, 26º andar, Brasília/DF, CEP nº 70.165-900, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 15.028.9051/0001-47, o **PARTIDO POPULAR SOCIALISTA - PPS**, partido político com representação no Congresso Nacional (**Doc. nº 06**), devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral (**Doc. nº 07**), com sede no SCS Quadra 7, Bloco A, Ed. Executive Tower, Salas 826/828, Pátio Brasil Shopping, Asa Sul, Brasília/DF, CEP nº 70.307-901, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 29.417.359/0001-40, o **PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB**, partido político com representação no Congresso Nacional (**Doc. nº 0X**), devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral (**Doc. nº 0X**), com sede na Câmara dos Deputados Edf. Principal, SL T6, Praça dos Três Poderes, Brasília – DF, CEP: 70.160-900, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 00.676.213/0001-38, e o **SOLIDARIDADE - SD**, partido político com representação no Congresso Nacional (**Doc. nº 0X**), devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral (**Doc. nº 0X**), com sede no SRTVS, Quadra 701, Bl. O, Ed. Multiempresarial, Sala 278, Brasília – DF, CEP: 70.340-000, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 18.532.307/0001-07, vêm, por seus advogados (procurações anexas — **Doc. nº 0X**) com base no artigo 5º, LXX, “a”, da Constituição da República, e no artigo 21, da Lei nº 12.016, de 07.08.2009, impetrar

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO**

COM PEDIDO DE LIMINAR

contra o atos praticados pelo **Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski**, Presidente do Supremo Tribunal Federal no exercício da Presidência da sessão de julgamento do processo de impeachment (Denúncia nº 1/2016), pelo **Presidente do Senado Federal**

**Senador Renan Calheiros**, signatário da Resolução do Senado Federal nº 35/2016, e pela **Mesa Diretora do Senado Federal**, representante do Plenário, os quais por meio da sentença, da Res. 36/2016 (publicadas na edição extra do DOU de 31.08.2016) e da deliberação plenária de 31.08.2016, ao condenar a Presidente **Dilma Vana Rousseff** (terceiro interessado e litisconsorte passivo necessário) por crime de responsabilidade, deixaram de aplicar a pena de inabilitação para a função pública pelo prazo de 8 (oito) anos, conforme determina o comando do artigo 52, parágrafo único da Constituição da República.

## **I. DO CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO**

01. O artigo 5º, LXX, da CR, dispõe sobre o cabimento do mandado de segurança coletivo, elencando entre os legitimados para sua impetração o Partido Político com representação no Congresso Nacional. Instrumento **historicamente utilizado para contenção dos atos abusivos do poder público**:

*“Art. 5º [...] LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:*

*a) partido político com representação no Congresso Nacional;*

*b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;”*

02. **Trata-se, portanto, de garantia fundamental, cuja interpretação não pode, dada essa natureza, ser restritiva.**

03. Nesse sentido, cabe observar que na alínea “a” do inciso LXX do artigo 5º da Constituição da República, diferentemente da hipótese da alínea “b”, não aponta qualquer restrição ao objeto do mandado de segurança. É dizer, **os partidos políticos com representação no Congresso Nacional têm a prerrogativa constitucional de exigir objetivamente a observância da ordem jurídica** e não apenas a “*defesa dos interesses de seus membros ou associados*”, por meio do mandado de segurança.

04. Oportuna a lição do Ministro **TEORI ZAVASCKI**, ao sustentar a ampla legitimidade dos partidos políticos para o manejo do mandado de segurança coletivo:

*“Primeiro, a inexistência da limitação no texto constitucional, o que é especialmente significativo ante a menção expressa a ela no inciso seguinte do mesmo dispositivo, a*

*evidenciar que a omissão anterior não foi desatenta e, portanto, deve merecer interpretação que lhe dê eficácia. Segundo, pela singular natureza do partido político, substancialmente diversa das demais entidades legitimadas. com efeito, as associações - sindicais, classistas e outras - têm como razão existencial o atendimento de interesses ou de necessidades de seus associados”<sup>1</sup>*

05. Nesse particular, igualmente valiosas as palavras da Ministra **ELLEN GRACIE**, ao relatar RE 196.184/AM:

*“Também entendo não haver limitações ao uso deste instituto por agremiações partidárias, à semelhança do que ocorre na legitimação para propor ações declaratórias de inconstitucionalidade. (...)*

*Dessa forma, tudo o que foi dito a respeito da legitimação dos partidos políticos na ação direta de inconstitucionalidade pode ser aplicado ao mandado de segurança coletivo.*

*A previsão do art.5º, LXX, da Constituição objetiva aumentar os mecanismos de atuação dos partidos políticos no exercício de seu mister, tão bem delineado na transcrição supra, não podendo, portanto, ter esse campo restrito à defesa de direitos políticos, e sim de todos aqueles interesses difusos e coletivos que afetam a sociedade.*

*A defesa da ordem constitucional pelos Partidos Políticos não pode ficar adstrita somente ao uso do controle abstrato de normas. A Carta de 1988 consagra uma série de direitos que exigem a atuação dessas instituições, mesmo em sede de controle concreto. À agremiação partidária, não pode ser vedado o uso do mandado de segurança coletivo, em hipóteses concretas em que estejam em risco, por exemplo, o patrimônio histórico, cultural ou ambiental de determinada comunidade.”*

06. Neste caso, vale destacar a manifestação do então ministro **AYRES BRITTO**: *“Sr. Presidente, acompanho o voto da Eminente Relatora, fazendo um registro: estou de pleno acordo com toda a sua fundamentação **no que toca a inexistência, digamos assim, de pertinência temática para os partidos políticos, quando se trata de defender interesses coletivos ou difusos, mesmo em processo de feição subjetiva ou concreta.**”*

07. Essa regra funda-se no pressuposto de que os partidos políticos são corpos intermediários entre a população e a sociedade política, sendo indispensáveis ao processo político brasileiro<sup>2</sup>. Disso decorre com naturalidade que todos os partidos são legítimos para contestar atos que atentam contra a Constituição, pois ela própria consagra os partidos como

---

<sup>1</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Defesa de Direitos Coletivos e Defesa Coletiva de Direitos*. Revista Jurídica Notadez. Revistas 200 a 302, Legislação, Jurisprudência e Doutrina. cd room n 6. folio-4, Sapucaia do Sul, Editora Notadez, 2003.

<sup>2</sup> ADI nº 1.407-MC, Rel. Min. **CELSO DE MELLO**, DJ de 24.11.2000.

atores essenciais à Democracia brasileira. Este STF tem entendimento sólido sobre o tema, *mutatis mutandis*<sup>3</sup>:

*“O fato é que qualquer partido político tendo representação parlamentar, não importa o número, está legalmente qualificado para ajuizar a ação direta. Trata-se de uma inovação interessante e importante, porque dá ao partido político um papel de mais alta relevância, colocando-o lado a lado do Procurador-Geral ou da Mesa da Câmara, da Mesa da Assembléia, do Presidente da República.*

*O partido político, ou pode questionar sobre toda e qualquer matéria ou ficaria adstrito a um capítulo muito reduzido de assuntos que poderia equacionar em uma ação direta.”*

08. A Lei nº 12.016, de 07.08.2009 (Lei do Mandado de Segurança), por sua vez, no artigo 21, preceitua que o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses relativos **“à finalidade partidária”**.

09. É possível extrair da própria ordem jurídica o papel dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito. O artigo 1º da Lei nº 9.096, de 19.09.1995, que dispõe sobre os partidos políticos e regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, ambos da Constituição da República, fixa o seguinte:

*“Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”*

10. Conforme será demonstrado, este *writ* volta-se contra ato que viola frontalmente a Constituição, em escancarado afronta à legalidade, à estabilidade das instituições e a mínima segurança na aplicação do texto Constitucional. Ilegalidade esta agravada pelo fato de que ato foi praticado pelo Senado Federal em sua função mais sensível, qual seja, o julgamento de Presidente da República por crime de responsabilidade, a atrair, com maior razão, a legitimidade do ora Impetrante.

11. Assim, os atos arbitrários do Estado que se afigurarem, ao mesmo tempo, atentatórios à ordem jurídica e aos interesses legítimos das agremiações partidárias podem ser por elas impugnadas por meio do mandado de segurança, haja vista se tratar da defesa de direitos

<sup>3</sup> Trecho do voto do Min. **PAULO BROSSARD** na ADI nº 138, Rel. Min. **SYDNEY SANCHEZ**, DJ de 14.02.1990.

coletivos, *“assim entendidos, para efeitos [da Lei nº 12.016/2009], os transindividuais, de natureza indivisível”*, tal qual expresso no parágrafo único, I, do artigo 21, da Lei do Mandado de Segurança.

12. Atento a esses fundamentos, na decisão liminar referente ao Mandado de Segurança nº 34.070/DF, o chamado “Caso Lula”, o Ministro **GILMAR MENDES** fez considerações acerca dos desafios enfrentados para a delimitação da legitimidade ativa dos partidos políticos na impetração de mandado de segurança coletivo:

*“A presente ação testa os limites do mandado de segurança coletivo impetrado por partido político.*

*O que se tem é o manejo, por partidos políticos de oposição, de mandado de segurança contra ato da Chefia do Poder Executivo que, em tese, viola a separação dos poderes (art. 2º) e princípios constitucionais da administração pública (art. 37).*

*O interesse tutelado é de caráter difuso, na definição do art. 81, parágrafo único, I, do CDC, por ser transindividual, indivisível e de titularidade indeterminada:*

*‘1 - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (...)’.*

*Há dois pontos nada triviais, intimamente conectados, a serem apreciados quanto à adequação da via eleita. Primeiro, se o mandado de segurança coletivo pode ser usado para a tutela de direitos difusos. Segundo, se os partidos políticos são legitimados para usar a ação com tal finalidade.”*

13. Como se vê, na oportunidade buscou-se responder à questão se o partido político é legítimo para impetrar mandado de segurança coletivo com o objetivo de tutelar interesse difuso.

14. A resposta foi afirmativa.

15. Em primeiro lugar, distinguiu-se o tratamento constitucional conferido aos partidos políticos em contrapartida aquele dado às associações e aos sindicatos, concluindo-se que *“[o]s partidos políticos têm finalidades institucionais bem diferentes das associações e sindicatos. Representam interesses da sociedade, não apenas dos seus membros. Representam até mesmo aqueles que não lhes destinam voto”*.

16. Em segundo lugar, analisou-se o artigo 5º, LXX, da CR, sem perder de vista sua natureza de garantia fundamental, e concluiu-se que a concretização do dispositivo seria uma “obra em

andamento”, sendo que “[o]s limites do art. 21 da Lei 12.016/09 [serviriam] como indicativo, mas certamente não como limite das hipóteses de cabimento da ação. Tratando-se de garantia constitucional, não poderia o legislador restringir seus contornos para além de seu significado”.

17. Por essa razão, definiu-se que “[u]ma solução que exclua a tutela de interesses difusos ou relacione necessariamente a vinculação da ação a interesse de seus integrantes é excessivamente restritiva”.

18. Com efeito, o critério da finalidade partidária seria uma limitação “segura e correta” e, a partir de sua interpretação à luz da Constituição, poderia ser lido como um meio de garantir o mandado de segurança como um “mecanismo de defesa institucional, uma salvaguarda das prerrogativas das minorias parlamentares contra abusos cometidos pela maioria. Aqui pode ser construída solução paralela. É bem verdade que não se está cuidando de processo legislativo, mas de [julgamento por crime de responsabilidade no âmbito do Poder Legislativo, na hipótese]”.

19. Com fundamento na lei, na doutrina e nos fundamentos dos precedentes desta c. Corte, os impetrantes entendem cabível mandado de segurança coletivo impetrado por partido político como via de defesa da ordem institucional, sendo, no caso, para garantir a plenitude do comando constitucional que prevê a inabilitação para o exercício de funções públicas da autoridade condenada por crime de responsabilidade.

20. Cabe ressaltar, por fim, que o mandado de segurança exige prova pré-constituída, razão pela qual é comumente adjetivado como “via estreita”. Contudo, esse pressuposto nada tem a ver com a eventual complexidade da **questão jurídica** submetida ao Judiciário, mas, apenas, à impossibilidade de dilação probatória. Atento a esse requisito, cumpre esclarecer, desde já, que este *mandamus* dispensa qualquer produção de prova que não seja a documental.

21. Tratando-se de ato emanado do Senado Federal, sobretudo em matéria eminentemente constitucional, a competência originária desta c. Corte é inquestionável. Entretanto, não se desconhece a discussão que se trava a respeito do cabimento de todas as ações potencialmente cabíveis, neste caso. Por esta razão, buscando garantir que discussões

relacionadas ao cabimento das medidas judiciais não impeçam o julgamento de mérito – e ressaltando a lealdade processual dos impetrantes – nessa mesma oportunidade, estão sendo distribuídos outro **MANDADO DE SEGURANÇA (individual)**, impetrado por Senadores da República, bem como uma ADFP (que poderá ser conhecida como ADI, pelo princípio da fungibilidade, caso esta c. Corte assim o entenda).

II. **O ATO COATOR E A INCONSTITUCIONALIDADE PRATICADA: afastamento de pena em manifesta afronta ao texto constitucional**

22. É fato público e notório que, no dia 31.08.2016, o Plenário do Senado Federal pelo voto de 61 (sessenta e um) Senadores da República julgou procedente a Denúncia nº 1, de 2016 e condenou a Senhora **Dilma Vana Rousseff** pelos crimes de responsabilidade previstos nos artigo 85, inciso VI, e 167, inciso V, da Constituição; artigo 10, itens 4, 6 e 7, e artigo 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10.04.1950.

23. Ocorre que, o Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, ora coatora, no exercício da Presidência do Senado Federal, acolheu o Requerimento nº 636, de 2016, formulado nos termos do artigo 312, II e parágrafo único do Regimento Interno do Senado Federal, assegurando que fosse **destacada na votação**, “a expressão “ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos” do quesito que é objeto de julgamento por parte dos Senadores no processo de impeachment”. Em sua decisão (**Doc. nº 11**), o e. Ministro afirma que:

*“Digo, então, que a retirada do trecho pretendido, para ser votado em destaque, não trará nenhum prejuízo para a compreensão do texto e, mais, não trará, a meu ver, prejuízo nem à Acusação, nem à Defesa, porquanto mantém íntegra a soberania das decisões do Plenário. O Plenário é que decidirá soberanamente quanto ao alcance do art. 52, parágrafo único, da Constituição. [...] Quero dizer que a formulação desse destaque, a meu ver, com o devido respeito aos Srs. Senadores que se pronunciaram no sentido contrário, tem plausibilidade. Tem plausibilidade, porque a Lei 1.079, em seu art. 68, como já foi enunciado... E não estou dizendo que eu estou dando essa interpretação, estou apenas, como se faz numa decisão cautelar, liminar, examinando se há plausibilidade ou o chamado *fumus boni iuris*, a fumaça do bom direito. [...] Portanto, a matéria, inclusive controvertida, ou foi controvertida, era controvertida, no Supremo Tribunal Federal. Ela foi desempatada com três magistrados estranhos ao corpo permanente do Supremo Tribunal Federal, que acabou desempatando. Então a dúvida é saber – não quero me manifestar, eu tenho opinião sobre isso, se for instado a emití-la, o farei no Supremo Tribunal Federal –, a questão é saber se este julgamento do Mandado de Segurança nº 21.689 é um julgamento paradigmático, se pode ou não ser*

*utilizado como referência, tendo em conta o empate havido e a inclusão de três membros estranhos à Suprema Corte. Portanto, vejam V. Ex<sup>as</sup> que a matéria não é pacífica. A matéria comporta visões diferentes, não obstante a aparente clareza daquilo que se contém no art. 52, parágrafo único, da Constituição. Mas a interpretação e o alcance desse dispositivo será, neste momento, pelo menos, unicamente do Plenário do Senado Federal, que é soberano para decidir sobre essa questão. O Presidente não tem nenhuma influência, nem poderia adiantar, o Presidente do Supremo, porque pode eventualmente vir a ser instado a se manifestar sobre essa questão. **E, em assim sendo, eu, em função disso, acolho, defiro o requerimento, para que a matéria possa ser destacada**".*

24. Em decorrência do destaque deferido pelo Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**, a primeira votação que concluiu pela **condenação** da Presidente da República cassada **não trouxe a pena vinculada de inabilitação para o exercício de função pública**. Foi realizada segunda votação, contrariando o texto expresso da Constituição, em que se decidiu por não aplicar referida penalidade, como se a condenação fosse modulável por penas independentes.

25. A condenação foi publicada na mesma data em edição extra do Diário Oficial da União (**Doc. nº 10**) por meio da Resolução nº 35, de 2016 (**Doc. nº 08**), da qual faz parte integral a sentença proferida nos autos da Denúncia nº 1, de 2016 (**Doc. nº 09**).

26. Segundo a Resolução nº 35, de 2016, em consequência à condenação foi imposta à Interessada Senhora **Dilma Vana Rousseff** *"nos termos do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de perda do cargo de Presidente da República, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, nos termos da sentença lavrada nos autos da Denúncia nº 01, de 2016"*. Eis a parte dispositiva da sentença:

*"O Senado Federal entendeu que a senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff cometeu os crimes de responsabilidade, consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional, previstos no art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.*

***Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em virtude de não se ter obtido nesta votação dois terços dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e 3 abstenções.***

*Esta sentença, lavrada nos autos do processo, constará de resolução do Senado Federal, será assinada - a sentença - por mim e pelos senhores senadores que funcionaram como juízes,*

*transcrita na ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial da União, no Diário do Congresso Nacional, segundo o art. 35 da Lei nº 1.079, e no Diário do Senado Federal”.*

27. Exatamente contra a parte destacada que se impetra este mandado de segurança. Busca-se garantir que a condenação da Presidente da República cassada se dê nos estritos termos da Constituição. Não se cuida, portanto, de rever, anular ou suspender o julgamento concluído pelo Senado<sup>4</sup>, mas de garantir que **a aplicação da pena incida de forma vinculada a partir do julgamento que concluiu que a então Presidente “cometeu crimes de responsabilidade”**. Nesse sentido, o **objeto da impetração é tão somente reconhecer a inconstitucionalidade da segunda votação realizada como destaque, tendo em vista que, a partir do momento em que a primeira votação e a sentença prolatada reconhecem a existência de crime de responsabilidade, a pena prevista no artigo 52, parágrafo único da Constituição é vinculada e não pode ser afastada.**

28. Este Supremo Tribunal Federal deverá responder se deliberação autônoma do Senado, em segunda rodada de votações, pode substituir o comando constitucional que determina a aplicação vinculada da pena, a partir de votação autônoma que encaminhou conclusão no sentido de que houve a prática de crime de responsabilidade.

### **III. O PRECEDENTE COLLOR, A DOCTRINA, O TEXTO EXPRESSO E A VINCULAÇÃO DA PENA: artigo 52, parágrafo único da Constituição da República**

---

<sup>4</sup> De todo não se pode alegar que a nulidade do deferimento do pedido de destaque poderia alterar a primeira votação. Dois argumentos são suficientes para afastar a ideia. É que **(i)** no julgamento de impeachment, o ordenamento jurídico adotou como regra de motivação da decisão a íntima convicção dos julgadores. Destarte, *“aqui a decisão se funda tão somente na convicção pessoal ou íntima do julgador. Este tem plena liberdade para a formação de seu convencimento, não se encontrando obrigado a externar qualquer critério de decisão, razão ou fundamento. Para decidir, pode valer-se de qualquer motivo, presente ou ausente dos autos, dos mais ponderáveis aos mais abjetos, dos mais justos aos mais iníquos”*. Isso significa que é juridicamente irrelevante a razão pela qual um Senador votou dessa ou daquela maneira, não podendo, então, ser justificativa para uma alegação de nulidade. Ademais, **(ii)** se o raciocínio pudesse ser sustendo, o Senado Federal deveria ter votado três quesitos. O primeiro relativo à tipificação (*“Cometeu a acusada os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimo junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados?”*), o segundo referente à pena de perda do cargo (*“devendo ser condenada à perda do seu cargo?”*), e o terceiro sobre a inabilitação para a função pública (*“ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos?”*). Isso seria de tal modo absurdo que se poderia cogitar de uma condenação sem a pena de perda do cargo. Com efeito, não que se falar em nulidade a partir da decisão a respeito do destaque, mas sim, isoladamente da nulidade desta decisão.

29. Não é a primeira vez que esta c. Suprema Corte enfrenta o questionamento do artigo 52, parágrafo único da Constituição em um processo de impedimento. No julgamento do MS nº 21.689/DF, impetrado pelo então Presidente e hoje Senador **Fernando Collor**, o Tribunal deliberou sobre a matéria e concluiu que as consequências do julgamento de *impeachment* são vinculadas e devem incidir, concomitantemente, a perda do cargo e a inabilitação para o exercício a função pública.

30. Na ocasião, o eminente relator, Ministro **CARLOS VELOSO** delimitou o objeto do mandado de segurança da seguinte maneira:

*“Vamos examinar, aqui, basicamente, duas questões: a) renunciando o Presidente da República às funções do seu cargo, após iniciado o processo de impeachment, deve este cessar? b) a pena imposta — a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, nos termos do art. 52, parág. único, da Constituição — tem natureza de pena acessória?”*

31. Não se desconhece que as circunstâncias eram diversas e que o pressuposto do debate encontra-se na renúncia do então Presidente **Fernando Collor**. Entretanto, com o devido acatamento, essas diferenças não impactam no ponto em discussão. A tese sustentada pelo então Presidente era a de que a inabilitação seria uma pena acessória à perda do cargo. Desse modo, alegava que como Senado poderia ter votado a perda do cargo (porque já não era mais ocupado por ele), não se poderia votar a inabilitação.

32. Entretanto, esta c. Corte decidiu que não há pena acessória. A maioria dos Ministros entendeu que, ao dispor sobre a matéria, a Constituição estabeleceu um bloco de penas vinculadas. E é justamente porque ambas as sanções decorrem da condenação por crime de responsabilidade que **nada pode afastar a incidência das duas penas concomitantemente, a partir da condenação**: nem suposta perda de interesse (em virtude de renúncia), nem (muito menos) uma decisão deliberada que permita uma espécie “*votação proporcional*” que viabilize a *dosimetria da pena*.

33. Naquele julgamento, o STF denegou a segurança por entender, nos termos do voto do Ministro Relator — o que fez constar da ementa<sup>5</sup> — que:

---

<sup>5</sup> MS nº 21.689/DF, Rel. Min. **CARLOS VELLOSO**, Tribunal Pleno, DJ de 07.04.1995.

**"A preposição com, utilizada no paráq. único do art. 52, acima transcrito, ao contrário do conectivo e, do § 3º, do art. 33, da CF/1891, não autoriza a interpretação no sentido de que se tem, apenas, enumeração das penas que poderiam ser aplicadas. Implica, sim, a interpretação no sentido de que ambas as penas deverão ser aplicadas. É que a preposição com opõe-se à preposição sem (v. Caldas Aulete, 'Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa', 5ª ed., 1964, II/856, V/3688). No sistema da Constituição de 1891, art. 33, § 3º, mais as normas infraconstitucionais indicadas - Lei nº 30, art. 2º, Lei nº 27, artigos 23 e 24 - era possível o raciocínio no sentido de que apenas a aplicação da pena de perda do cargo podia ocorrer, certo que esta poderia ser agravada com a pena de inabilitação.**

**No sistema atual, entretanto, isto não é mais possível: ambas as penas deverão ser aplicadas em razão da condenação. Que condenação? A condenação em qualquer dos crimes de responsabilidade que deram causa à instauração do processo de impeachment." (trechos do voto do Ministro Relator CARLOS VELLOSO no MS nº 21.689/DF, julgado em 16.12.1993).**

---

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". CONTROLE JUDICIAL. "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. C.F., art. 52, paragrafo único. Lei n. 27, de 07.01.1892; Lei n. 30, de 08.01.1892. Lei n. 1.079, de 1950.

I. - Controle judicial do "impeachment": possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5., XXXV. Precedentes do S.T.F.: MS n. 20.941-DF (RTJ 142/88); MS n. 21.564-DF e MS n. 21.623-DF.

II. - O "impeachment", no Brasil, a partir da Constituição de 1891, segundo o modelo americano, mas com características que o distinguem deste: no Brasil, ao contrario do que ocorre nos Estados Unidos, lei ordinaria definira os crimes de responsabilidade, disciplinara a acusação e estabelecera o processo e o julgamento.

III. - Alteração do direito positivo brasileiro: a Lei n. 27, de 1892, art. 3., estabelecia: a) o processo de "impeachment" somente poderia ser intentado durante o período presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. A Lei n. 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a denuncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

**IV. - No sistema do direito anterior a Lei 1.079, de 1950, isto e, no sistema das Leis n.s 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, par. 3.; Lei n. 30, de 1892, art. 2.), emprestando-se a pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei n. 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não e possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (C.F., 1934, art. 58, par. 7.; C.F., 1946, art. 62, par. 3. C.F., 1967, art. 44, parag. único; EC n. 1/69, art. 42, parag. único; C.F., 1988, art. 52, parag. único. Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 31, 33 e 34).**

V. - A existência, no "impeachment" brasileiro, segundo a Constituição e o direito comum (C.F., 1988, art. 52, parag. único; Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 33 e 34), de duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

VI. - A renuncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando ja iniciado este, não paralisa o processo de "impeachment".

VII. - Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (C.F., art. 37).

VIII. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, na forma do Decreto-lei 201, de 27.02.1967. Apresentada a denuncia, estando o Prefeito no exercício do cargo, prosseguira a ação penal, mesmo após o termino do mandato, ou deixando o Prefeito, por qualquer motivo, o exercício do cargo.

IX. - Mandado de segurança indeferido

34. Naquela assentada, o Ministro **CELSO DE MELLO** já integrava esta c. Corte e, embora tenha ficado vencido quanto ao encerramento do processo em razão da renúncia do Presidente **Fernando Collor** — proferiu voto no sentido de que a pena de inabilitação para o exercício de função pública é vinculada à pena de perda do cargo:

*"Na interpretação do art. 52, parágrafo único, da Carta Política - cuja aplicabilidade só se justifica estando ainda o Presidente da República no desempenho de seu mandato -, não vislumbro a existência de sanções político-jurídicas de caráter autônomo. Entendo que, ao contrário, há uma única sanção constitucionalmente estabelecida: a de desqualificação funcional, que compreende, na abrangência do seu conteúdo, a destituição do cargo com inabilitação temporária. A unidade constitucional da sanção prevista torna-a indecomponível, incindível, impedindo, dessa forma, que se dispense tratamento jurídico autônomo às projeções punitivas que diamanam da condenação senatorial.*

*De qualquer maneira, e ainda que se vislumbresse no preceito em causa uma dualidade de sanções, tenho para mim que, entre elas, haveria clara relação de dependência ou de acessoriedade: de um lado, a sanção destitutória, que se reveste de caráter principal e condicionante, e, de outro, a pena de inabilitação temporária, que constitui mera decorrência secundária da decretação da perda do mandato." (trechos do voto do Min. Celso de Mello no MS 21689, julgado em 16/12/1993).*

35. Mais recentemente, no julgamento da ADPF nº 378, o Ministro **CELSO DE MELO**, novamente, tangencia a matéria e reafirma que *"O "impeachment" – enquanto prerrogativa institucional do Poder Legislativo – configura sanção de índole político-administrativa destinada a operar, de modo legítimo, a destituição constitucional do Presidente da República, além de inabilitá-lo, temporariamente, pelo período de oito anos, para o exercício de qualquer função pública, eletiva ou de nomeação."*

36. Com o devido acatamento, as autoridades coatoras buscaram amparo no artigo 68 da Lei nº 1.079, de 10.04.1950<sup>6</sup> que **não sobrevive ao texto constitucional**. Ora, já naquele julgamento, o STF definiu que, à luz da atual Constituição da República, **a pena de inabilitação para o exercício de função pública não tem caráter acessório, mas integra o bloco de penas vinculadas que recai sobre o Presidente contra o qual se reconhece a prática de crimes de responsabilidade.**

---

<sup>6</sup> "Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?"

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública".

37. De fato, como decidiu o e. Ministro Relator naquela assentada, não apenas o conectivo **com** inserido no texto do artigo 52, parágrafo único da CR, mas o contraponto com o conectivo “e”, que já compôs o texto em Constituição anterior, afastam qualquer dúvida quanto ao caráter peremptório da incidência de ambas as penas previstas: *perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública*”.

38. O contraponto que se faz com o texto da Constituição de 1891, (artigo 33, *caput* e §3º<sup>7</sup>) revela claramente que o **conetivo “e”** é que define a orientação na época. A Constituição da época ainda previa que os crimes e o procedimento seriam regulados por lei especial, o que foi feito mediante o Decreto nº 27, de 07.01.1892, e o Decreto nº 30, de 08.01.1892, respectivamente. Essa regulamentação acabou por permitir que a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo público poderia ser ou não aplicada.

39. Nada obstante o teor dos decretos, a doutrina à época já tecia críticas à sua redação. **Annibal Freire** acreditava que a opção do legislador teria desvirtuado o pensamento do constituinte e, por isso, indagava: *“Como facultar ao Senado impor somente à destituição do cargo, deixando o criminoso livre de exercer postos de responsabilidade funcional e elevados mandatos eletivos, passada a impressão dos fatos e com o hábito das oscilações políticas no julgamento dos homens, tão comuns nos países latinos?”* E conclui: *“A alternativa estatuída pela lei contraria os princípios consubstanciados na instituição do impeachment e de certo não corresponde aos intuitos, que ditaram os constituintes”*<sup>8</sup>.

40. De todo modo e para **além da interpretação literal**, desconsiderar que o artigo 52, parágrafo único da Constituição impõe um bloco de penas vinculadas **desvirtua o sistema constitucional de freios e contrapesos no nosso sistema de Presidencialismo**<sup>9</sup>. Por absoluta

---

<sup>7</sup> “Art. 33. Compete, privativamente ao Senado julgar o Presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma que ela prescreve. (...) §3º Não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro sem prejuízo da ação da justiça ordinária contra o condenado”.

<sup>8</sup> FONSECA. Annibal Freire da. *Do Poder Executivo na República Brasileira*. Brasília: UnB, Biblioteca do Pensamento Político Republicano, v. 7, 1916, p. 86.

<sup>9</sup> Nas palavras de Sustain, tratando da relevância do impedimento do Presidente: *“Sua importância reside em parte no que dizem sobre um sistema de freios e contrapesos, ou a separação de poderes”*. Tradução livre de *“Their importance lies partly in what they say about a system of checks and balances, or the separation of powers”*. SUNSTEIN, Cass. (2001), *Designing democracy: what constitutions do*. Oxford/Nova York, Oxford University Press.

incompatibilidade com o texto constitucional, os artigos 33, *caput*, e 68, parágrafo único, da Lei nº 1.079/1950, não poderiam fundamentar as ilegalidades ora combatidas.

41. Não sem razão, a doutrina, de forma uníssona, manifesta-se no sentido de que a Constituição trouxe como consequência vinculada para a condenação por crime de responsabilidade as duas penas cumuladas:

**José Afonso da Silva** afirma que “a inabilitação decorre necessariamente da pena de perda do cargo, pois, no sistema atual, não comporta apreciação quanto, a saber, se cabe ou não cabe a inabilitação” (AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 554).

Em publicações e pareceres, o **Ministro Luís Roberto Barroso** já afirmou que “o processo por crime de responsabilidade tem por finalidade, como visto no capítulo introdutório, a destituição do agente público do cargo e sua inabilitação para o exercício de função pública por um determinado período” (BARROSO, Luís Roberto. Crimes de responsabilidade e processo de impeachment. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional: organização do Estado* (Coleção doutrinas essenciais; v.3). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 627).

O **Ministro Gilmar Mendes** defende que “o impeachment admite a aplicação de duas penas: perda do cargo e inabilitação” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, p. 932).

Da mesma forma, **Alexandre de Moraes**: “A Constituição prevê em seu art. 52, parágrafo único, as duas sanções autônomas e cumulativas a serem aplicadas na hipótese de condenação por crime de responsabilidade: perda do cargo e inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.” (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32ª ed., São Paulo: Atlas, 2016, p. 768).

E, em sua obra, **Michel Temer**: “A inabilitação para o exercício de função não decorre da perda do cargo, como a primeira leitura pode parecer. Decorre da própria responsabilidade. Não é pena acessória. É, ao lado da pena da perda do cargo, pena principal. O objetivo foi o de impedir o prosseguimento no exercício das funções (perda do cargo) e o impedimento do exercício — já agora não daquele cargo de que foi afastado — mas de qualquer função pública, por um prazo determinado. Essa a consequência para quem descumpriu deveres constitucionalmente fixados. Assim, porque responsabilizado, o presidente não só perde o cargo, como deve afastar-se da vida pública durante oito anos para corrigir-se e, só então, poder a ela retornar” (TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1992, pp. 154-155).

42. Nesse sentido, é inquestionável que a nulidade atinge apenas a segunda votação. Basta a leitura dos quesitos para se concluir que a primeira votação definiu a materialidade e autoria do crime de responsabilidade. A sentença é de condenação, como consignado em ata e na própria decisão do Ministro Presidente do STF. Ora, primeiro se decidiu se "Cometeu a acusada os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimo junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados, devendo ser condenada à perda do seu cargo?" Respondido o quesito autônomo, está caracterizada a prática do crime de responsabilidade. E essa conclusão é autônoma, determinante da pena.

43. Foi na segunda votação, que o quesito violou frontalmente a Constituição, ao tratar de forma independente a pergunta: "Votação da expressão "ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos", constante do quesito objeto de julgamento."

44. Com a devida vênia, não é juridicamente válida qualquer afirmação que se sustente na premissa de que "se soubesse que não haveria votação em separado pela inabilitação, não se teria concluído que a Presidente é autora do crime e que praticou crime de responsabilidade." Falta validade e causalidade à afirmação. A conclusão pela prática do crime, por evidente, não se define pela aplicação da pena.

45. Não resta dúvida, portanto, quanto a ilegalidade da segunda votação, encaminhada por decisão do Ministro Presidente desta c. Corte e, conseqüentemente, da Resolução nº 36, de 2016 e da sentença (publicadas na edição extra do DOU de 31.08.2016), bem como da deliberação plenária de 31/08/2016, que suprimem, a partir da condenação, a pena vinculada de inabilitação para a função pública pelo prazo de 8 (oito) anos

### **III. DO PEDIDO LIMINAR**

46. O requisito do *fumus boni iuris* decorre da manifesta procedência dos fundamentos acima expostos. Como exposto, o artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal exclui qualquer deliberação que se refira à aplicação exclusiva de uma das penas. A incidência do

conjunto de penas vinculadas decorre do reconhecimento do crime de responsabilidade. Assim, é inequívoca a ilegalidade que decorre da segunda votação.

47. Já o *periculum in mora* reside no fato de que a Presidente da República cassada permanece habilitada a exercer qualquer função pública bem como requerer o registro de qualquer candidatura. Com efeito, como noticiado pelos meios de comunicação, a qualquer momento é possível que ela seja empossada em um cargo público.

48. Para além da questão individual, em si, a nomeação da Presidente cassada para qualquer cargo público causa enorme instabilidade social e risco para a segurança jurídica. Especialmente para a população em geral que confia no funcionamento de um modelo constitucional – muito claro, neste ponto – e é surpreendida com um arranjo que enfraquece as consequências e as penas previstas para a condenação por crime de responsabilidade.

#### **IV. DO PEDIDO**

49. Pelo exposto, requer-se:

- a) Seja deferido pedido de **liminar** no sentido de suspender a habilitação para o exercício de função pública da Presidente da República cassada **Dilma Vana Rousseff**, até decisão final de mérito;
- b) Sejam notificadas as autoridades coatoras, o **Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski**, Presidente do Supremo Tribunal Federal, o **Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros**, e a **Mesa Diretora do Senado Federal**, para prestar informações no prazo legal;
- c) Seja, nos termos do artigo 7º, II, da Lei nº 12.016/2009, dada ciência à Advocacia Geral da União para se manifestar, caso julgue conveniente;
- d) Seja intimada Procuradoria-Geral da República; e, por fim,
- e) Seja concedida a ordem para reconhecer a ilegalidade do destaque decorrente do Requerimento nº 636, de 2016, autorizado pelo Ministro **Ricardo Lewandowski** e,

por consequência, a nulidade da segunda votação realizada no Plenário do Senado que levou à publicação da Resolução nº 36/2016 e sentença anexa em afronta direta ao artigo 52, parágrafo único da Constituição, ao suprimir do resultado pena vinculada de inabilitação ao exercício da função pública que decorre, obrigatoriamente, da primeira votação em que se concluiu pela condenação da Presidente cassada **Dilma Vana Rousseff** pela prática de crime de responsabilidade.

47. Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 2 de setembro de 2016.

**Marilda de Paula Silveira**

OAB/DF 33.954

**Flávio Henrique Costa Pereira**

OAB/SP 131.364

**Afonso Assis Ribeiro**

OAB/DF 15.010

**Gustavo Kanffer**

OAB/DF 20.839

**Renato Galuppo**

OAB/MG 90.819

**Renato Oliveira Ramos**

OAB/DF 20.562

**Tiago Cedraz Leite Oliveira**

OAB/DF 23.167