

PROJETO DE LEI Nº , DE 2022

(Do Senhor Paulo Martins)

Altera a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, proibindo ao Senado Federal realizar novo juízo de admissibilidade da acusação contra Presidente da República após sua admissão pela Câmara dos Deputados e criando nova hipótese de crime de responsabilidade pelos ministros do Supremo Tribunal Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 24, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com a seguinte redação, renumerando-se seu parágrafo único como § 1º e acrescentando-se o § 2º:

“Art. 24 – (...)

§1º

§2º Admitida a acusação contra o Presidente da República pela Câmara dos Deputados, deve o Senado Federal instaurar o processo, sendo vedada a realização de novo juízo de admissibilidade.” (NR)

Art. 2º O art. 39, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso 6º:

“Art. 39 – (...)

6. manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais ou sobre as atividades dos outros poderes da República, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.



JUSTIFICATIVA

Há muito tempo tem sido discutida, no Brasil¹ e no mundo², a crescente invasão das Cortes Constitucionais sobre áreas de atuação dos demais poderes (Legislativo e Executivo). No geral, a incursão dos tribunais sobre assuntos políticos dá-se por meio da extrapolação de suas competências jurisdicionais, chegando muitas vezes a inovar na ordem jurídica, criando normas em afronta direta ao texto constitucional. O fenômeno, denominado por muitos de “ativismo judicial”³, tem sido objeto de estudos e de críticas.

Ao lado do ativismo judicial, há outro fenômeno a suscitar questionamentos: a participação de magistrados no debate público por meio de declarações aos veículos de comunicação de massa. A Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979) prevê, no seu art. 35, que é vedado aos magistrados: “III - manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério”.

No mesmo sentido, o Código de Ética da Magistratura Nacional (aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça no dia 06 de agosto de 2008) estabelece, no seu art. 12, inciso II, que cumpre ao magistrado “abster-se de emitir opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos, sentenças ou acórdãos, de órgãos

¹ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. *Revista de Direito GV*, São Paulo, n. 4(2), p. 441-464, jul-dez 2008.

² HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004.

³ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.



judiciais, ressalvada a crítica nos autos, doutrinária ou no exercício do magistério”. O art. 15 do referido Código estabelece, ainda, que “a integridade de conduta do magistrado fora do âmbito estrito da atividade jurisdicional contribui para uma fundada confiança dos cidadãos na judicatura”.

Conforme reproduzido nos “Comentários aos princípios de Bangalore de conduta judicial”⁴, documento produzido no âmbito das Nações Unidas quanto aos padrões de comportamento necessários para a garantia de tribunais imparciais e independentes, “a confiança do público no sistema judicial, na autoridade moral e na integridade do Judiciário é de suma importância em uma sociedade democrática moderna” (p. 35). Além disso, “a autoridade da Corte.. possuída nem pela bolsa nem pela espada... ultimamente resta sustentada na confiança do público na sua sanção moral. Esse sentimento deve ser nutrido pelo total desprendimento dos juízes da corte, de fato e na aparência, de embaraços políticos e pela abstenção de se envolverem em conflitos de forças políticas dentro de estabelecimentos políticos” (p. 35).

Na sequência, em relação ao valor da imparcialidade, enuncia-se o seguinte princípio (2.2): “um juiz deve se assegurar de que sua conduta, tanto na corte quanto fora dela, mantém e intensifica a confiança do público, dos profissionais legais e dos litigantes na imparcialidade do Judiciário” (p. 69). Em comentário ao referido princípio, tem-se que “fora da corte também, um juiz deve evitar deliberado uso de palavras ou conduta que poderia razoavelmente dar margem a uma percepção de uma falta de imparcialidade... A atividade político-partidária, ou declarações feitas fora do tribunal pelo juiz, a respeito de questões controversas, de cunho político-partidário, pode enfraquecer a imparcialidade. Elas podem conduzir a uma confusão pública sobre a natureza da relação entre o Judiciário, de um lado, e o Executivo e o Legislativo, de outro. Atividades partidárias e declarações, por definição, envolvem um juiz na

⁴ Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008, 179 pág.



escolha pública entre um lado ou outro do debate. A percepção de parcialidade será reforçada se, quase inevitavelmente, a atividade do juiz atrai crítica e/ou réplica. Em resumo, um juiz que usa a privilegiada plataforma do ofício para adentrar na arena político-partidária põe em risco a confiança do público na imparcialidade do Judiciário...”.

Muitos pesquisadores têm se dedicado ao exame da questão da legitimidade dos tribunais face à atuação de seus membros fora de suas atribuições jurisdicionais, em especial, no debate público⁵. A participação crescente⁶ de ministros do Supremo Tribunal Federal no debate público tem suscitado cada vez mais reações em relação à percepção de parcialidade dos magistrados⁷.

Com o intuito de preservar a necessária imparcialidade do Supremo Tribunal Federal, o presente projeto estabelece nova hipótese de crime de responsabilidade, proibindo que os ministros do Supremo Tribunal Federal venham a se manifestar publicamente acerca de temas *sub judice* ou fora da estrita esfera jurisdicional. Essa nova hipótese de crime de responsabilidade já estava prevista na Lei Orgânica da Magistratura Nacional como conduta vedada aos juízes e agora, diante da atuação recente do Supremo Tribunal

⁵ SMITH, Christopher E. (1990) "The Supreme Court in Transition: Assessing the Legitimacy of the- Leading Legal Institution," Kentucky Law Journal: Vol. 79 : Iss. 2 , Article 5; LOEWENSTEM, Melissa E., *The Impartiality Paradox*, 21 YALE L. & POL'Y REV. (2003); Or Bassok, *The Supreme Court's New Source of Legitimacy*, 16 U. PA. J. CONST. L. 153 (2013); Zilis, Michael A. 2015. *The Limits of Legitimacy: Dissenting Opinions, Media Coverage, and Public Responses to Supreme Court Decisions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

⁶ <http://www.osconstitucionalistas.com.br/luiz-fux-querem-me-sacanear-o-pau-vai-cantar>; <http://www.osconstitucionalistas.com.br/joaquim-barbosa-diz-que-juizes-tem-mentalidade-pro-impunidade>; <http://www.osconstitucionalistas.com.br/nao-ha-um-surto-de-ativismo-judicial>; <http://www.osconstitucionalistas.com.br/e-de-dificil-exequibilidade-diz-gilmar-mendes-sobre-plebiscito-para-reforma-politica>; <http://www.osconstitucionalistas.com.br/marco-aurelio-credibilidade-do-supremo-esta-a-beira-do-precipicio>; <http://www.osconstitucionalistas.com.br/celso-de-mello-nunca-a-midia-foi-tao-ostensiva-para-subjuagar-um-juiz>; <http://www.osconstitucionalistas.com.br/marco-aurelio-me-preocupo-com-a-formacao-que-o-tse-tera-em-2014>.

⁷ <http://www.osconstitucionalistas.com.br/oscar-vilhena-vieira-vivemos-o-apice-do-nosso-momento-supremocratico>; <http://www.osconstitucionalistas.com.br/contrado-hubner-mendes-ostf-e-refem-do-capricho-dos-seus-ministros>.



Federal⁸, faz-se necessária a alteração aqui proposta na Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950.

Em dezembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Federal 378 relativamente ao rito estabelecido pelo Congresso Nacional para o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República. No caso, discutia-se a questão à luz dos acontecimentos envolvendo a ex-presidente da República Dilma Rousseff, que estava a enfrentar a acusação de crime de responsabilidade perante a Câmara dos Deputados.

No referido julgamento, o Supremo Tribunal Federal houve por bem, nos termos do item III.3 do voto do ministro Luis Roberto Barroso, conferir ao Senador Federal a atribuição de proferir novo juízo de admissibilidade quanto à acusação de crime de responsabilidade praticado por Presidente da República. No entanto, tal interpretação afronta a literalidade do texto constitucional bem como o entendimento consolidado da doutrina.

Nos termos do art. 86 da Constituição Federal, “admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento... perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.”. A Constituição, de forma clara, enuncia que, uma vez admitida a acusação contra o Presidente da República, ele será submetido a julgamento perante o Senado Federal, ou seja, o Senado Federal deverá proferir julgamento quanto ao mérito das acusações e não acerca de sua admissibilidade, juízo esse a ser formulado única e exclusivamente pela Câmara dos Deputados.

⁸ <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-supremo-quousque-tandem/>.



O próprio relator do caso acima mencionado, Ministro Luiz Edson Fachin, expressa esse entendimento (item 10.1 de seu voto): “Observe-se que, da leitura dos dispositivos regimentais, cuja incidência, nesta fase do rito, é justificada pelo art. 24, caput, da Lei 1.079/50 e pelo art. 58 da Constituição de 1988, **inexiste competência do Senado para rejeitar a autorização expedida pela Câmara dos Deputados. Nem poderia. O comando constitucional é claro ao indicar, no art. 86, que “admitida a acusação contra do Presidente da República, será ele submetido a julgamento”.** Como se observa da leitura do Texto, não há faculdade da Mesa do Senado quando recebe a autorização: deve ela instaurar o procedimento.”

No mesmo sentido, o entendimento da doutrina:

“Recebida a autorização da Câmara para instaurar o processo, o Senado Federal se transformará em tribunal de júízo político, sob a Presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal. Não cabe ao Senado decidir se instaura ou não o processo. Quando o texto do art. 86 diz que, admitida a acusação por dois terços da Câmara, será o Presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade, não deixa a este possibilidade de emitir júízo de conveniência de instaurar ou não o processo, pois que esse júízo de admissibilidade refoge à sua competência e já fora feito por quem cabia.”⁹

“O processo de responsabilidade se inicia na Câmara dos Deputados para declarar a procedência ou improcedência da acusação. Se declarada procedente, far-se-á o julgamento pelo Senado Federal...”

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.



A Câmara dos Deputados haverá de autorizar a instauração do processo pela maioria qualificada de 2/3 de seus membros.”¹⁰

“Na Constituição de 1988, o impeachment é um instituto político-administrativo. É correto o associarmos a um processo, no sentido de um conjunto de providências e meios elucidativos de fatos gravosos para a vida pública, em que se desenvolvem: (i) juízo de admissibilidade do processo na Câmara de Deputados; e (ii) processo e julgamento no Senado da República...

... admitida a acusação, a peça se desloca para o Senado, que se transforma num tribunal político, momento em que o Presidente da República é suspenso de suas funções, só retornando a elas se for absolvido, ou se, decorrido o prazo de 180 dias, o julgamento não for conclusivo, cessando o afastamento, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (CF, art. 86, §§1º e 2º).”¹¹

“O processo de crime de responsabilidade divide-se em duas fases: a) juízo de admissibilidade, que correrá perante a Câmara dos Deputados; b) processo e julgamento, a cargo do Senado Federal.

A Constituição estabelece que, admitida a acusação contra o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, por 2/3 dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Senado Federal (CF, art. 86, caput).

¹⁰ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 168.

¹¹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1267-1269.



Instaurado o processo pelo Senado Federal, será ele suspenso de suas funções (CF, art. 86, § 1º, II).¹²

“De acordo com a Constituição de 1988, o processo e o julgamento do Presidente nos crimes de responsabilidade cabem ao Senado Federal. Este será então presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, e só poderá proferir sentença condenatória pelo voto de dois terços de seus membros.

Note-se que, instaurado o processo pelo Senado, ficará o Presidente suspenso de suas funções. Isto por um máximo de seis meses.

À Câmara dos Deputados compete tão somente dar, ou não, licença para que o Presidente seja processado. Esta licença exige o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara.”¹³

Na mais importante monografia jurídica existente no Brasil sobre o impeachment, da lavra do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, a seguinte lição¹⁴:

“Contudo, examinada a questão com espírito desarmado, não haverá exagero em dizer-se que a alteração não tem maior relevo, pois a autorização da Câmara é requisito necessário à instauração do processo e, uma vez concedida, sua instauração é irrecusável e dela resulta a suspensão do Presidente... Nem teria sentido requerer o voto de dois terços da Câmara para autorizar a instauração do processo e esta ainda pender da anuência do Senado.”

¹² MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. Saraiva: São Paulo, 2012.

¹⁴ BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.



Dessa forma, conforme explicitado por Paulo Brossard, não cabe ao Senado Federal emitir novo juízo de admissibilidade acerca de denúncia já admitida pela Câmara dos Deputados, em flagrante violação ao texto constitucional. Com base na decisão do Supremo Tribunal Federal, o Senado Federal pode reverter a decisão da Câmara dos Deputados por mera maioria simples, ou seja, o voto de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados pode ser revertido por maioria simples de senadores, violando-se a igualdade que deve vigorar entre as duas Casas Legislativas.

Dessa forma, a alteração prevista no art. 24 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, dá mera concretude ao art. 86 da Constituição Federal, limitando a emissão de juízo de admissibilidade de acusação de crime de responsabilidade contra Presidente da República à Câmara dos Deputados, cabendo ao Senado Federal o processo e o julgamento da denúncia.

Certo de que os pares bem aquilatarão a conveniência e oportunidade da alteração legislativa ora proposta, conclamo-os a apoiar a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, 22 de março de 2022.

DEPUTADO FEDERAL PAULO MARTINS
(PSC-PR)

