

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

URGENTE - MEDIDA CAUTELAR

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 22.441.349/0001-00, com sede na sala 1224 do Edifício Office Tower, localizado no Bloco F, Quadra 2, SHN, Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70.702-906, representado, na forma do seu Estatuto Social por sua Presidente Luciana Barbosa de Oliveira Santos, por meio de seus advogados devidamente constituídos com endereço profissional a SHIS, QL 4, conj. 1, cs. 11, Lago Sul, Brasília/DF, CEP 71.610.215, onde deverão receber qualquer comunicação do feito, vem propor a seguinte

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

objetivando pleitear ao Supremo Tribunal Federal: seja dada interpretação conforme a Constituição ao artigo 187, § 4º, do RICD, para fixar a interpretação segundo a qual a votação alternada a que se refere este dispositivo somente pode ser entendida como a votação intercalada entre Deputados, um do Norte e um do Sul; alternativamente, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 187, § 4º, do RICD, determinando-se a adoção da chamada de Deputados em conformidade com a *ordem alfabética*, tal como ocorreu

no *impeachment* ocorrido em 1992; alternativamente, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 218, §8º, e do art. 187, § 4º, do RICD, determinando-se o emprego da votação nominal, aberta e simultânea por meio do painel eletrônico.

I. LEGITIMIDADE ATIVA DO AUTOR

1. De acordo com o art. 103, VIII, da Constituição Federal, replicado pelo art. 2º, VIII, da Lei nº 9.868, de 1999, os partidos políticos são legitimados a propor ação direta de inconstitucionalidade, desde que tenham representação no Congresso Nacional. O Partido Comunista do Brasil atende a tal exigência, conforme se demonstra pela lista de congressistas anexa.

II. CABIMENTO DE ADI PARA IMPUGNAR A CONSTITUCIONALIDADE DE NORMA DE REGIMENTO INTERNO DE CASA LEGISLATIVA

2. O art. 102, I, *a*, da Constituição Federal, dispõe que compete ao Supremo Tribunal Federal “*processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal*”, sendo pacífico que, dentre os atos normativos federais, figuram aqueles dotados de generalidade e abstração. Além de propostas de emenda à Constituição, leis e medidas provisórias, são passíveis de controle concentrado de constitucionalidade os decretos legislativos e resoluções, inclusive os regimentos internos de Casas Legislativas, conforme leciona o Ministro Luís Roberto Barroso:

*“Decretos legislativos e resoluções. Estas duas espécies normativas veiculam atos privativos do Congresso Nacional ou de cada uma de suas Casas, tendo força de lei. **Sujeitam-se, conseqüentemente, ao controle de constitucionalidade, tanto formal quanto material.** (...) Já as resoluções são o veículo formal da edição de determinados atos, como os **Regimentos Internos das casas legislativas** (tanto do Senado*

Federal como o da Câmara dos Deputados, quanto o regimento comum do Congresso), (...) sendo suscetíveis, igualmente, de controle abstrato.”¹

3. No mesmo sentido, o Professor Luiz Guilherme Marinoni (com grifos nossos):

*“São passíveis de controle de constitucionalidade leis federais de qualquer forma ou conteúdo. As leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos, as **resoluções das Casas Legislativas**, os decretos presidenciais, os regimentos internos dos Tribunais Superiores, (...), entre outros, **podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.**”²*

4. Especificamente no que toca ao controle de constitucionalidade de norma integrante do Regimento Interno de Casas Legislativas há precedentes do Supremo Tribunal Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 147, § 5º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. AFRONTA AOS ARTS. 39, § 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é de reprodução obrigatória pelos Estados-membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna. II – A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono,

¹ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 177-178.

² MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de Direito Constitucional*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1006.

*prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares. III – Ação direta julgada procedente.*³

PS: No inteiro teor, impende destacar o seguinte excerto: "*O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR): Senhor Presidente, inicialmente assento o cabimento desta ação direta de inconstitucionalidade, uma vez que a jurisprudência desta Corte entende possível o acesso ao controle abstrato de constitucionalidade desde que presente o caráter normativo e autônomo do ato impugnado (...)*"

III. PEDIDO SUBSIDIÁRIO. RECEBIMENTO DA PRESENTE AÇÃO COMO ADPF

5. É cabível a presente ação direta de inconstitucionalidade para que se afastem interpretações do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que violem a Constituição Federal. Porém, caso se entenda que o pedido cautelar, em parte, exhibe caráter incidental em relação ao conjunto de decisões inconstitucionais sobre a forma de coleta dos votos dos deputados – atos do poder público -, proferidas no âmbito da Câmara dos Deputados (dentre as quais se encontra decisão que tem lugar no curso do atual processo de *impeachment*), requer-se seja a presente ação recebida como *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. Nesse caso, a Arguição seria cabível ainda em decorrência da **fundamentalidade dos preceitos violados** (devido processo legal – art. 5º -, igualdade – art. 5º -, federação – art. 1º -, república – art. 1º -, impessoalidade da administração pública – art. 37). Evoca-se, a propósito o parâmetro da **fungibilidade**, estabelecido pela jurisprudência do STF:

“(...) 1. A presente ação tem por objeto central analisar a compatibilidade do rito de impeachment de Presidente da República previsto na Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1988. A ação é

³ ADI 4587, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2014, DJe-117 DIVULG 17-06-2014 PUBLIC 18-06-2014.

cabível, mesmo se considerarmos que requer, indiretamente, a declaração de inconstitucionalidade de norma posterior à Constituição e que pretende superar omissão parcial inconstitucional. Fungibilidade das ações diretas que se prestam a viabilizar o controle de constitucionalidade abstrato e em tese. Atendimento ao requisito da subsidiariedade, tendo em vista que somente a apreciação cumulativa de tais pedidos é capaz de assegurar o amplo esclarecimento do rito do impeachment por parte do STF.”⁴

(...) 2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Improriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela. (...)”⁵

IV. A QUESTÃO NÃO É INTERNA CORPORIS

6. A questão não é *interna corporis* por duas razões fundamentais: (a) as violações à Constituição Federal, ainda que ocorridas no âmbito de procedimentos parlamentares, não são, de acordo com a Jurisprudência do STF, questões *interna corporis*; (b) o procedimento de *impeachment* possui gravíssimas repercussões na relação entre os poderes da União, consubstanciando a intervenção mais grave que um poder pode realizar sobre o outro.

⁴ ADPF 378 MC, Rel. Min. EDSON FACHIN, Relator p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016.

⁵ ADI 4163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/02/2012, DJe-040 DIVULG 28-02-2013 PUBLIC 01-03-2013.

7. Quando há violação à Constituição, não há questão *interna corporis*. O Supremo Tribunal Federal tem considerado possível o controle da regularidade procedimental quando há inobservância da Constituição Federal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite mesmo o controle da regularidade do “devido processo legislativo” sempre que haja violação da Constituição Federal. Trata-se de modalidade excepcional de controle preventivo da constitucionalidade das leis. O professor Paulo Gonet e o Ministro Gilmar Ferreira Mendes esclarecem o ponto:

“Ainda sob a Constituição de 1967/69, o Supremo Tribunal Federal, no MS 20.257, entendeu admissível a impetração de mandado de segurança contra ato da mesa da Câmara ou do Senado Federal, asseverando-se que quando ‘a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda (...), a inconstitucionalidade (...) já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição’.”⁶

8. Confirmam-se os seguintes precedentes:

“1. Mandado de Segurança impetrado por Senadores, para que seja impedida a votação, em 2º turno, no Senado Federal, de proposta de Emenda Constitucional nº 7, que ‘visa a introduzir na Carta Magna o instituto da reeleição para os cargos de Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais’. 2. Alegação de que a tramitação do Projeto estaria viciada, desde a votação, em 1º e 2º turnos, na Casa de Origem (Câmara dos Deputados - P.E.C. nº 1, de 1995), já que dois Deputados teriam admitido o recebimento de vantagens indevidas, em troca do voto favorável; e três outros teriam sido cooptados, pela mesma forma. 3. Invocação do direito ao ‘devido processo legiferante’ e do princípio constitucional da moralidade.”⁷

“O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p.516-7.

⁷ STF, MS 22864 MC-QO/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, J. 04.06.1997, DJ 16.11.2001.

ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo.”⁸

“O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional.”⁹

9. No presente caso, requer-se a aplicação de preceitos constitucionais ao procedimento de *impeachment*. Mesmo sob o prisma dessa postura procedimentalista de autocontenção da jurisdição constitucional, a controvérsia constitucional a propósito da definição das regras procedimentais aplicáveis ao processo de *impeachment* do Presidente da República constitui matéria central para o funcionamento regular da democracia. De fato, está em jogo a necessidade de definição clara, prévia e segura das regras do jogo. A grave insegurança jurídica que gravita em torno do tema desestabiliza um dos pilares do princípio da separação de poderes, na medida em que põe em dúvida o modelo jurídico que deve regular a mais séria intervenção parlamentar no Poder Executivo: a destituição do Presidente da República.

10. Não se aplica à hipótese o parâmetro tradicional de autocontenção judiciária segundo o qual não cabe ao Poder Judiciário interferir em “questões políticas”, razão pela qual as controvérsias em torno do processo de *impeachment* seria “insindicáveis”. Hoje se entende que a vetusta doutrina das “questões políticas” se encontra superada, prevalecendo o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Sobretudo no tocante à observância das normas procedimentais, a atuação judiciária se legitima plenamente. Ao garantir a obediência às regras processuais, o Judiciário contribuirá para a legitimação do resultado final. É o que tem entendido o Supremo Tribunal Federal sob a vigência da Constituição Federal de 1988:

“Impeachment”: (...) 2. Preliminar de falta de jurisdição do poder judiciário para conhecer do pedido: rejeição, por maioria de votos, sob

⁸ STF, MS 24667 AgR/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, J. 04.12.2003, DJ 23.04.2004.

⁹ STF, MS 24642/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, J. 18.02.2004, DJ 18.06.2004.

o fundamento de que, embora a autorização previa para a sua instauração e a decisão final sejam medidas de natureza predominantemente política - cujo mérito é insusceptível de controle judicial - a esse cabe submeter a regularidade do processo de "impeachment", sempre que, no desenvolvimento dele, se alegue violação ou ameaça ao direito das partes.”¹⁰

11. Ressalte-se, ademais, que, na hipótese é igualmente inaplicável a regra de autocontenção judicial segundo a qual descabe ao Supremo Tribunal Federal intervir nas chamadas “questões *interna corporis*” ao Parlamento. O processo de *impeachment* não é questão *interna corporis*. Pelo contrário. Concerne à relação entre os poderes da União. As decisões que sejam tomadas no âmbito do Poder Legislativo produzirão enorme impacto no âmbito do Poder Executivo: o *impeachment* é a modalidade mais incisiva de intervenção do legislativo no Executivo. O ponto foi esclarecido pela Ministra Rosa Weber pelo Ministro Teori Zavascki, em medidas cautelares recentemente concedidas para suspender ato do Presidente da Câmara dos Deputados que estabelecia normas procedimentais para o processamento de pedidos de *impeachment*:

“5. Como reiteradamente tenho enfatizado (v.g. MS 32.885, decisão monocrática de 23.4.2014), na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte e em respeito à independência dos Poderes consagrada no texto constitucional, tenho pautado a minha atuação nesta Casa pela máxima deferência à autonomia dos Poderes quando o conteúdo das questões políticas em debate nas Casas Legislativas se reveste de natureza eminentemente interna corporis e, nessa medida, se mostra estranho à competência do Supremo Tribunal Federal (v.g., MS 32.033/DF, MS 31.475/DF e MS 31.444/DF, também de minha relatoria). Abrem-se, contudo, as portas da jurisdição constitucional sempre que em jogo o texto da Lei Maior, cabendo ao Poder Judiciário o exercício do controle da juridicidade da atividade parlamentar. Nessa linha, ao Deputado Federal esta Suprema Corte reconhece o direito subjetivo ao devido processo legislativo e ao exercício pleno de suas prerrogativas parlamentares.

Faço tais registros porque a controvérsia, na espécie, apenas aparentemente se circunscreve aos limites das questões de natureza

¹⁰ MS 20941, Relator Min. Aldir Passarinho, Relator p/ Acórdão: Min. Sepulveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/1990, DJ 31-08-1992.

interna corporis, em especial no que diz com a prevalência, ou não, do fundamento da preclusão expendido pela autoridade coatora para indeferir o processamento do recurso do ora impetrante contra a Resposta à Questão de Ordem nº 105/15, considerada a interposição em plenário na primeira oportunidade em que a ele conferida a palavra, mantido em pauta o assunto por força de acalorados debates, sem solução de continuidade, e presente a impossibilidade fática de manifestação simultânea de vários Deputados. Não há como desconsiderar, pelo menos em juízo precário de delibação, a controvérsia como um todo, nos moldes em que posta no mandamus, a ferir tema de inegável relevância e envergadura constitucional, pertinente à definição das regras sobre o processo e o julgamento de Presidente da República por crime de responsabilidade, objeto do art. 85, parágrafo único, da Constituição, e a apontar dificultada a deliberação do Plenário sobre incidentes a respeito. Visualizada nessa perspectiva, desvela-se, pelo menos em juízo perfunctório, o caráter materialmente constitucional do seu conteúdo.”¹¹

“Embora, à primeira vista, a controvérsia pareça revestir-se de características de simples questão interna corporis, o que na realidade subjaz em seu objeto é, pelo menos indiretamente, a tutela de importantes valores de natureza constitucional, notadamente o que diz respeito à higidez das normas editadas pela autoridade impetrada sobre procedimentos “relacionados e à análise de denúncias em desfavor da Presidente da República pela suposta prática de crimes de responsabilidade”. Questiona-se, com respaldo em respeitáveis fundamentos, o modo e a forma como foi disciplinada essa matéria (por decisão individual do Presidente da Câmara, mediante resposta a questão de ordem), como também a negativa de admissão, por essa autoridade, de meio impugnativo de revisão ou de controle do seu ato por órgão colegiado da Casa Legislativa. São questões cuja estatura constitucional ficam especialmente realçadas pelo disposto no parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal, que submete a cláusula de reserva de ‘lei especial’ não apenas a definição dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, como também o estabelecimento das correspondentes ‘normas de processo e julgamento’. Ora, em processo de tamanha magnitude institucional, que põe a juízo o mais elevado cargo do Estado e do Governo da Nação, é pressuposto elementar a observância do devido processo legal, formado e desenvolvido à base de um procedimento cuja validade esteja fora de qualquer dúvida de ordem jurídica. No caso, os fundamentos deduzidos na inicial e os documentos que os acompanham deixam transparecer acentuados questionamentos sobre o inusitado modo de formatação do referido procedimento, o que, por si só,

¹¹ MS 33838 MC, Relator Min. Rosa Weber, julgado em 13/10/2015, DJe-206 15/10/2015.

justifica um pronunciamento do Supremo Tribunal Federal a respeito.”¹²

V. MÉRITO - DO REGIME DE VOTAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS COMO GARANTIA DA ISONOMIA E DO JUSTO PROCESSO

12. A presente ação direta visa a discutir a constitucionalidade de dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), ou de sua interpretação de aplicação, de modo a que o curso do processamento de denúncia por crime de responsabilidade em face de Presidente da República ocorra com integral respeito aos princípios do devido processo legal (CF, art. 5º), do contraditório (CF, art. 5º), da ampla defesa (CF, art. 5º) e da impessoalidade (CF, art. 37), da moralidade (CF, art. 37) e da República (CF, art. 1º). Questiona-se, na presente Ação, a compatibilidade de dispositivos regimentais da Câmara dos Deputados, ou de interpretações que se façam deles, que afrontam princípios da Constituição. Serão discutidos, conforme se explicitará adiante, os artigos 218, § 8º e 187, § 4º, do RICD, que possuem a seguinte redação:

Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade.

[...]

§ 8º Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido à votação nominal, pelo processo de chamada dos Deputados.

[...]

Art. 187. A votação nominal far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas às instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização.

[...]

§ 4º Quando o sistema eletrônico não estiver em condições de funcionamento, e nas hipóteses de que tratam os arts. 217, IV, e 218, §

¹² MS 33837 MC, Relator Min. Teori Zavascki, julgado em 12/10/2015, DJe-206 15/10/2015.

8º, a votação nominal será feita pela chamada dos Deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa, observando-se que:
I - os nomes serão enunciados, em voz alta, por um dos Secretários;
II - os Deputados, levantando-se de suas cadeiras, responderão sim ou não, conforme aprovem ou rejeitem a matéria em votação;
III - as abstenções serão também anotadas pelo Secretário.

V.1. VOTAÇÃO POR CHAMADA DE DEPUTADOS. EFEITO CASCATA

13. O art. 218, § 8º, dispõe que o procedimento de votação, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do parecer proferido pela Comissão Especial da Casa em um processo de *impeachment* será o de votação nominal por chamada dos Deputados. Em seus termos (com grifos nossos):

Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade.

*§ 8º Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a **votação nominal, pelo processo de chamada dos Deputados.***

14. Esse procedimento provoca impacto direto sobre o resultado do julgamento: os parlamentares que votam antes interferem na decisão dos parlamentares que votam depois. A perspectiva de derrota ou de vitória pode inclinar os parlamentares que ainda não estão convencidos, que tem dúvidas, ou que simplesmente desejam ficar do lado dos vencedores, a acompanhar a tese que parece se apresentar como predominante. Em um processo que tem como propósito apurar a prática de crime de responsabilidade, e no qual a dúvida deveria militar a favor do acusado, a adoção de uma solução institucional que estimula o voto estratégico viola a imparcialidade que está no cerne do princípio do devido processo legal. O procedimento não é neutro, como deveria ser, em relação ao resultado. Conforme se demonstrará no presente tópico, a forma como decisões colegiadas são tomadas influencia seu resultado final, e, por isso, deve ser submetida a estrito exame de constitucionalidade. O *processo de votação nominal por chamada*

tende a comprometer a imparcialidade dos julgadores, sendo, portanto, contrário aos postulados do devido processo legal. O problema se agrava significativamente se são adotados critérios parciais de ordenação da chamada dos deputados, como é o caso do critério regional.

a) O imperativo da imparcialidade nas deliberações de processos de *impeachment*

15. Pela sua inegável importância, a Constituição Federal consagrou, em seu art. 5º, LIV, que o devido processo legal deve ser respeitado para o regular desenvolvimento do processo. Este princípio engloba, dentre outros aspectos, a existência de um juiz *independente, imparcial e pré-constituído*. O juiz, como lembra Luigi Ferrajoli, deve ter independência para absolver ou condenar alguém **independentemente da vontade da maioria**, cabendo a ele o controle contra violações de direitos fundamentais.¹³ O julgador deve agir com imparcialidade, neutralidade: “*distanciamento dos interesses defendidos por aqueles que protagonizam o conflito a decidir (in-partial) e ausência de interesse particular frente ao caso a decidir.*”¹⁴ A garantia do juiz imparcial é pedra fundamental da jurisdição, princípio basilar que lhe dá sentido. Na lição de Gustavo Henrique Badaró, “*a necessidade de um terceiro imparcial é a razão de ser do processo, enquanto forma de heterocomposição de conflitos*”. Acrescenta o professor que: “*Não há como se conceber a existência de um processo com a decisão nas mãos de um terceiro interessado em prejudicar ou beneficiar uma das partes. É ínsito ao processo um juiz imparcial, sem o que deixará de haver processo*”¹⁵.

16. Não se ignora que o *impeachment* é um processo com características próprias e que, nele, o órgão julgador é formado por parlamentares. No entanto, deve-se garantir

¹³ FERRAJOLI, Luigi. “Jurisdição e Democracia”. Em: Revista do Ministério Público, ano 18, outubro-dezembro de 1997, n. 72, pp.11-29., p.16.

¹⁴ MAIER, Julio B. J. Dimensión política de un poder judicial independiente. Nueva Doctrina Penal. B, 1998, pp.495-507, p. 501. Tradução livre.

¹⁵ BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Direito Processual Penal*. Tomo I, São Paulo: Elsevier, 2008, p. 6.

que a deliberação dos parlamentares seja feita de maneira livre e independente. O *impeachment* é um *processo*, e, como tal, deve observar as regras constitucionais. As garantias constitucionais inerentes ao devido processo legal devem ser rigidamente observadas em julgamentos realizados em qualquer esfera, como, aliás, já decidiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos no emblemático caso *Tribunal Constitucional c. Peru*¹⁶, ao analisar os dispositivos do art. 8.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto de São José da Costa Rica (internalizado no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto n° 678, de 6 de novembro de 1992). A seguir, estão colacionados excertos do referido *decisum*:

71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

77. En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete.

¹⁶ Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf. Acesso em: 09.04.2016.

84. De conformidad con los criterios establecidos por este Tribunal, es evidente que el procedimiento de juicio político al cual fueron sometidos los magistrados destituidos no aseguró a éstos las garantías del debido proceso legal y no se cumplió con el requisito de la imparcialidad del juzgador. Además, la Corte observa que, en las circunstancias del caso concreto, el Poder Legislativo no reunió las condiciones necesarias de independencia e imparcialidad para realizar el juicio político contra los tres magistrados del Tribunal Constitucional.

17. Conforme se extrai do exposto, portanto, a garantia de um órgão julgador imparcial e independente é fundamental para o respeito ao devido processo legal, sendo aplicável ao processo de *impeachment*.

b) O comprometimento da imparcialidade pelo processo de votação por chamada dos Deputados

18. Mesmo que o *impeachment* seja um processo jurídico-político, **a ele se aplicam os princípios garantidores do devido processo**, pois eles são necessários não somente para o processo penal, mas para todos os processos que possam gerar sanção, conforme se demonstrou no item anterior (item 3.1, a). No processo de *impeachment*, ademais, mostra-se desnecessário apontar a relevância das sanções que podem dele resultar. E para assegurar o justo processo é que se faz de importância fundamental, como adiantado acima, a discussão acerca das **regras de votação, pois elas podem interferir sobre o resultado final, uma vez que sobre ele exercem influência**, não por erro ou má-fé, mas devido à existência de limites cognitivos a que estão sujeitos todos os seres humanos.

19. Estudos recentes indicam que **a tomada de decisão humana não depende apenas do convencimento com base em argumentos, mas também de fatores situacionais e contextuais do ambiente de tomada de decisão**. Essas influências,

inconscientes ou implícitas, não são propriamente uma “falha” da racionalidade humana, mas seu próprio modo de funcionar, como salienta o ganhador do prêmio Nobel Daniel Kahneman em consagrada obra¹⁷. Mesmo as decisões que resultam de reflexão prévia estão sujeitas a elas, como é o caso do “efeito cascata”, que pode estar presente em deliberações de grupo. Esse fenômeno é discutido na literatura científica há muitos anos, e é observado em áreas tão diferentes quanto o comportamento do consumidor, práticas profissionais e eventos políticos¹⁸. Uma “cascata informacional” ocorre quando não é a convicção íntima do indivíduo o principal fator a guiar sua decisão, mas o comportamento observado em seus pares. Como salienta o festejado professor da Faculdade de Direito de Harvard, Cass Sunstein:

“Quando ocorre um efeito cascata [em uma deliberação coletiva], as pessoas estão seguindo um ao outro; elas não estão fazendo suas próprias decisões da questão. (...). Efeitos cascata vêm em duas formas diferentes: informacionais e de reputação. Em uma cascata informacional, a maioria das pessoas formam seus julgamentos sobre a base dos julgamentos reais ou aparentes de outros”¹⁹.

20. **Ao se fracionar a votação conforme qualquer critério arbitrário, o seu resultado está necessariamente sendo influenciado.** Também no Parlamento, como em qualquer grupo que tenha diante de si uma deliberação, a exibição prévia das escolhas individuais influencia as escolhas subsequentes, e, portanto, **a forma como os primeiros votantes anunciam seus posicionamentos afeta a decisão dos seguintes.** Sobre a influência que a ordem de julgamento exerce sobre o posicionamento dos demais julgadores, em especial se houver uma maioria sendo formada no colegiado, manifestou-se o professor Barbosa Moreira (com grifos nossos):

¹⁷ KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

¹⁸ BIKHCHANDANI, Sushil; HIRSHLEIFER, David; WELCH, Ivo. “Learning from the Behavior of Others: Conformity, Fads, and Informational Cascades”. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 12, N.3, 1998, p. 151-170.

¹⁹ SUNSTEIN, Cass. *A Constitution of Many Minds: Why the Founding Document Doesn't Mean What It Meant Before*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009, p. 128.

“É fora de dúvida que os primeiros votos proferidos - independentemente, em certa medida, da solidez dos argumentos em que se apóiem - costumam exercer maior influência sobre o sentido da deliberação do que os proferidos mais para o fim. Isso se acentua notavelmente quando a marcha da votação desde logo revela tendência nítida ao prevalecimento de qualquer das teses em jogo; mais ainda, quando se atinge determinada altura sem qualquer divergência alguma. Não poucos juízes inclinam-se de hábito a aderir à corrente predominante, e são em número ainda maior os que hesitam em adotar posição totalmente isolada. Variadíssimas as razões: timidez; insegurança; comodismo; desejo de não retardar o desfecho do julgamento; convicção sincera de que, na dúvida, o melhor é ficar com a maioria, cujo entendimento se presume digno de confiança; sentimento da inutilidade prática da discordância; escassa disposição para redigir voto vencido, por estar o votante sobrecarregado de trabalho, ou por motivo menos sério. Alguém que, noutras circunstâncias, provavelmente votaria em certo sentido talvez prefira acompanhar os diversos pronunciamentos já emitidos em sentido contrário, se parece selada, em virtude deles, a sorte do processo.”²⁰

21. Nesse sentido, é bom lembrar que, nas eleições gerais, as regras de escrutínio fazem com que todos os eleitores possam, com plena liberdade, debater as opções que têm diante de si, mas só venham a ter conhecimento do resultado da agregação dos votos ao final, de forma simultânea. Qualquer procedimento que permitisse a apuração em tempo real dos votos, no dia de votação, nitidamente influenciaria indevidamente os resultados.

22. Não se afirma que toda a votação por chamada feriria a Constituição. Mas é certo que, em se tratando de votação em um julgamento, quando se pretende proferir decisão de continuidade de processamento de Presidente da República, devem ser aplicadas todas as garantias constitucionais relativas ao devido processo legal. E, assim sendo, não podem ser aceitos mecanismos de votação capazes de gerar distorções que prejudiquem especialmente a defesa.

²⁰ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre alguns fatores extrajurídicos no julgamento colegiado. *Caderno de doutrina e jurisprudência da Escola da Magistratura da 15ª Região*, 2005, p. 161 Disponível em <<http://www.iabnacional.org.br/IMG/pdf/doc-6390.pdf>> Acesso em 11 de abril de 2016.

V.2. VOTAÇÃO ALTERNADA - DA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ART. 187, § 4º

23. Algumas das possíveis interpretações do art. 187, § 4º, guardam o potencial de violar os princípios da isonomia e do devido processo legal, previstos no art. 5º da Constituição Federal, bem como seu artigo 37, *caput*, pois têm o condão de permitir que o procedimento adotado interfira no julgamento. Prevê o dispositivo regimental (com grifos nossos):

Art. 187. A votação nominal far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas as instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização.

(...)

§ 4º Quando o sistema eletrônico não estiver em condições de funcionamento, e nas hipóteses de que tratam os arts. 217, IV, e 218, § 8º, a votação nominal será feita pela chamada dos Deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa, observando-se que: I - os nomes serão enunciados, em voz alta, por um dos Secretários; II - os Deputados, levantando-se de suas cadeiras, responderão sim ou não, conforme aprovem ou rejeitem a matéria em votação; III - as abstenções serão também anotadas pelo Secretário.

24. Nos termos deste dispositivo, o voto nominal por chamada dos Deputados para a votação em Plenário no processo de impedimento ocorrerá **alternadamente**, do norte para o sul, e vice-versa. Aqui reside o cerne da questão, uma vez que somente é cabível interpretar o art. 187, § 4º, de forma a se assegurar a isonomia da votação e a consequente garantia do devido processo legal. **Ocorre que não somente existem possíveis interpretações inconstitucionais do referido dispositivo como elas têm sido utilizadas pela Câmara dos Deputados.** A interpretação até o momento aplicada ao dispositivo consiste em que a alternância se dará exclusivamente em relação às regiões do país em que se iniciará e se terminará a coleta de votos. Ou seja, nas votações ímpares, a coleta de votos se inicia pelos Deputados da Região Norte do país e se encerra

com os Deputados da Região Sul; e, nas votações pares, a coleta de votos se inicia pelos Deputados da Região Sul e termina com os Deputados da Região Norte. Esse cenário pode ser verificado pelos dados apresentados no quadro abaixo:

DATA	ASSUNTO	ORDEM DE CHAMADA DA VOTAÇÃO	MOTIVO
11/08/1998	RQU ao PL 518/95, que dispõe sobre a incidência da COFINS, da CSLL, e da contribuição para PIS-PASEP.	Todos os Deputados de cada Estado chamados do Norte para Sul	Problemas no Painel (Sessão no Nereu Ramos)
28/11/2001	Votação do PL 5.483/01, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT	Todos os Deputados de cada Estado chamados do Sul para Norte	Problemas no Painel

25. Conforme alegado anteriormente, a interpretação do art. 187, § 4º, do RICD que tem sido adotada **desrespeita o princípio do devido processo legal e da isonomia e, assim, afronta o equilíbrio federativo**. Permitir que todos os Deputados de determinada região apresentem seus votos antes dos Deputados das demais regiões resulta em direta influência no resultado da votação e privilegia determinados blocos regionais. Em outras palavras, nas votações ímpares, todos os deputados das regiões Norte e Nordeste terão a oportunidade de apresentar seus votos antes dos Deputados das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul. O mesmo ocorre nas votações pares, em que todos os Deputados das Regiões Sul e Centro-Oeste terão a oportunidade de manifestar seus votos antes dos Deputados das demais regiões.

26. Conforme demonstrado anteriormente, **a votação por chamada é capaz de influenciar na forma de votação dos Deputados, especialmente daqueles que votarem por último.** O problema se agrava substancialmente se a ordenação da votação dos deputados não respeitar a uma ordem aleatória. Se as preferências dos deputados não forem distribuídas homoganeamente pelo território nacional, o procedimento perde totalmente sua neutralidade em relação ao resultado final. Em votações apertadas, se apenas a coleta de votos se inicia por uma das regiões, para só depois se coletarem os votos da outra região, a adoção de um procedimento não imparcial pode produzir a própria alteração do resultado. A decisão de autorizar ou não a abertura do processo de *impeachment* deve resultar da livre deliberação dos Deputados, não de imposição arbitrária de um procedimento parcial.

27. Para que se garanta um julgamento justo, é elemento fundamental, em casos de julgamento no âmbito político, que se preserve ao máximo a aleatoriedade das votações. É imprescindível, assim, **que seja respeitada a alternância que a norma de regência exige, em prol da concretização de um procedimento justo e equilibrado, que não influencie no resultado.**

28. Referida alternância deverá ser compreendida como intercalação de votos entre deputados dos entes federados. Ou seja, nas votações ímpares, primeiro votará um deputado do Norte, depois se manifestará um deputado do Sul, que, por sua vez, será seguido pela apresentação de voto de deputado do Norte, e assim sucessivamente até que todos os Deputados de todas as regiões do país sejam ouvidos. Igualmente, nas votações pares, o primeiro Deputado a votar será do Sul, o segundo do Norte, o terceiro do Sul e assim se seguindo até que todos os Deputados tenham se manifestado.

29. Tendo em vista ser fundamental a garantia do juiz imparcial e independente, como demonstrado no item 3.1, é imperativo que este dispositivo do Regimento Interno seja interpretado em cotejo com a garantia do devido processo legal e do pacto federativo, insculpidos no art. 5º, caput e LIV, art. 1º e art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal, para que a alternância prevista no art. 187, §4º, do RICD **tenha como**

interpretação do termo “alternadamente” a intercalação de votos entre deputados de cada região.

**V.3. DESRESPEITO À ISONOMIA ENTRE OS ESTADOS -
INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 187, § 4º. CHAMADA EM ORDEM
ALFABETICA**

30. O art. 187, § 4º, do RICD regula o detalhamento da votação por chamada de Deputados. Forçosa a análise de seu detalhamento, contido no referido art. 187, § 4º, que estabelece o procedimento de votação em Plenário do parecer elaborado pela Comissão Especial. Ocorre que referido dispositivo apresenta vícios de inconstitucionalidade, como se nota de sua leitura (com grifos nossos):

Art. 187. A votação nominal far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas as instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização.

(...)

§ 4º Quando o sistema eletrônico não estiver em condições de funcionamento, e nas hipóteses de que tratam os arts. 217, IV, e 218, § 8º, a votação nominal será feita pela chamada dos Deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa, observando-se que: I - os nomes serão enunciados, em voz alta, por um dos Secretários; II - os Deputados, levantando-se de suas cadeiras, responderão sim ou não, conforme aprovem ou rejeitem a matéria em votação; III - as abstenções serão também anotadas pelo Secretário.

31. Trata-se de votação em que se analisa uma denúncia em desfavor de Presidente da República. Como salientado, os **corolários do devido processo legal devem ser plenamente aplicados a casos como esse, razão pela qual o princípio da isonomia deve ser observado**. Independente da interpretação que se faça do referido dispositivo, fato é que os Deputados dos Estados do Norte ou do Sul serão, em algum momento, privilegiados em relação aos Deputados dos demais Estados do País. Há, portanto, violação do disposto no artigo 19, III, da Constituição Federal, segundo o qual

“É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.” Por isso, o dispositivo em comento afronta a Constituição (art. 5º, LIV, art. 1º e art. 60, § 4º, I) e deve, por isso, ser declarado inconstitucional.

32. No recente julgamento da ADPF 378, **esta Suprema Corte sustentou a necessidade de aplicação, sempre que possível, do rito adotado no processo de impeachment do ex-Presidente Fernando Collor**. Tendo sido ele um processo ocorrido sob a égide da Constituição de 1988 e, mais ainda, tendo sido cancelado pelo Supremo Tribunal Federal, há relevantes motivos para que as regras utilizadas sejam replicadas. Trata-se de respeito basilar à segurança jurídica, na forma reconhecida pelo STF, quando enunciou as premissas que guiarium o julgamento da ADPF 378:

1.2. Há três ordens de argumentos que justificam esse entendimento. Em primeiro lugar, esta é a única interpretação possível à luz da Constituição de 1988, por qualquer enfoque que se dê: literal, histórico, lógico ou sistemático. Em segundo lugar, é a interpretação que foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em 1992, quando atuou no impeachment do então Presidente Fernando Collor de Mello, de modo que a segurança jurídica reforça a sua reiteração pela Corte na presente ADPF. E, em terceiro e último lugar, trata-se de entendimento que, mesmo não tendo sido proferido pelo STF com força vinculante e erga omnes, foi, em alguma medida, incorporado à ordem jurídica brasileira. Dessa forma, modificá-lo, estando em curso denúncia contra a Presidente da República, representaria uma violação ainda mais grave à segurança jurídica, que afetaria a própria exigência democrática de definição prévia das regras do jogo político. (ADPF 378, Tribunal Pleno, Rel. p. acórdão Ministro Roberto Barroso, julgado em 17/12/2015).

33. Pelo que foi exposto, poder-se-ia afirmar que, se esta E. Corte entendeu inaplicável o disposto no art. 187, *caput*, do RICD, a adoção de rito de votação idêntico ao adotado no caso do processo de *impeachment* do ex-Presidente Collor poderia pacificar potenciais controvérsias existentes sobre o tema. Nesse caso, entende-se que

solução de respeito ao precedente estabelecido seria a de reconhecer que votação deve respeitar a **ordem alfabética** dos Deputados presentes. A metodologia de ordem alfabética **não apenas homenageia a segurança jurídica e a isonomia, fundamentais para a concretização do devido processo legal, como garante um critério sabidamente mais neutro do que a chamada de Deputados por região**. Em controle concentrado de constitucionalidade, devem ser prezadas decisões que tenham o condão de estabelecer parâmetros seguros que extrapolem casos concretos e específicos. É dizer: a segurança jurídica gerada para quaisquer outros processos semelhantes seria considerável se, não sendo reconhecida como aplicável a regra do art. 187, *caput*, do RICD, uma baliza objetiva e mais neutra como a votação nominal por ordem alfabética fosse estabelecida por este Supremo Tribunal Federal.

34. Pelas razões expostas, entende-se que o art. 187, § 4º, do RICD, **desrespeita o princípio do devido processo legal e da isonomia, previstos na Constituição, e fere, também, o equilíbrio federativo**. Dessa forma, pede-se a declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo e o consequente estabelecimento da regra disposta no art. 187, *caput*, do RICD ou, ainda, que seja adotada a votação por ordem alfabética, em paralelismo ao ocorrido no rito de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor.

V.4. PREFERÊNCIA PELA VOTAÇÃO NOMINAL, ABERTA E SIMULTÂNEA. EMPREGO DO PAINEL ELETRÔNICO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

35. Pode-se se sustentar a própria inconstitucionalidade do procedimento previsto no art. 218, § 8º, do RICD. A inconstitucionalidade persiste mesmo que se extraiam do sistema critérios inconstitucionais de distinção entre os deputados. Um sistema de votação que provoque “efeito cascata” nunca será neutro em relação ao resultado. E a deliberação parlamentar nunca será efetivamente livre. Os deputados que

votarem primeiro, ainda que selecionados por ordem alfabética, sempre influenciarão de modo significativo os votos dos deputados que votarem depois.

36. Verificada a importância do julgador imparcial e independente para a garantia do devido processo, analisemos o processo de votação de denúncia por crime de responsabilidade na Câmara dos Deputados. O referido processo de votação vem disciplinado pelo art. 23, *caput*, da Lei nº 1.079, de 1950, e pelos art. 218, § 8º, e 187, § 4º, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A Lei 1.079/50 prevê (com grifos nossos):

*Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a **votação nominal**, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.*

37. O único requisito estabelecido na lei de regência é de que a votação seja **nominal**. Sendo este o único requisito legal, o passo seguinte recai sobre a análise do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pois, conforme decidido na ADPF nº 378 (com grifos nossos), “*é possível a aplicação dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, desde que sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes*” (Tribunal Pleno, Rel. p. acórdão Ministro Roberto Barroso, julgado em 17/12/2015). O art. 218, § 8º, do RICD, conforme adiantado, é o dispositivo regimental que versa especificamente sobre o processo por crime de responsabilidade, estatuinto que sua votação, em Plenário, dar-se-á de forma nominal, **pelo processo de chamada dos Deputados**.

38. Vale explicar que a votação nominal, no entanto, pode se dar de duas maneiras: por meio de **chamada individual** ou por meio de **sistema eletrônico**, conforme determinado no artigo 187, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Confira-se a redação do preceito:

Art. 187. A votação nominal far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas as instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização.

(...)

§ 4º *Quando o sistema eletrônico não estiver em condições de funcionamento, e nas hipóteses de que tratam os arts. 217, IV, e 218, § 8º, a votação nominal será feita pela chamada dos Deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa, observando-se que: I - os nomes serão enunciados, em voz alta, por um dos Secretários; II - os Deputados, levantando-se de suas cadeiras, responderão sim ou não, conforme aprovem ou rejeitem a matéria em votação; III - as abstenções serão também anotadas pelo Secretário.*

39. Nesse cenário, indaga-se: seria a chamada dos Deputados para a votação nominal o procedimento constitucionalmente adequado para a votação de uma denúncia por crime de responsabilidade contra Presidente da República? Ou melhor, seria esta a forma de votação garantidora de um julgamento mais isonômico, mais livre de interferência e, portanto, mais justo, respeitando-se o princípio do devido processo legal insculpido na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LIV? A resposta é negativa: pode-se sustentar a própria **inconstitucionalidade do dispositivo regimental**.

40. Vale salientar que a declaração de inconstitucionalidade da votação de processo de *impeachment* por sistema de chamada e, portanto, **sua realização por escrutínio aberto simultâneo e eletrônico, não fere o princípio da publicidade, os direitos de acesso à informação e à transparência**, uma vez que os votos de cada parlamentar estarão disponíveis no painel eletrônico para que cada eleitor tenha condições de avaliar o comportamento de seu representante. Especialmente, o presente processo de *impeachment* ocorre em ambiente de absoluta e irrestrita publicidade. Todos os jornais noticiam diariamente a orientação assumida por cada parlamentar. As redes sociais submetem ao escrutínio dos internautas as opções já reveladas. Não há qualquer possibilidade de que as decisões dos parlamentares se subtraíam à crítica pública.

41. Em julgamento recente, o Supremo Tribunal Federal determinou a forma de aplicação do princípio da publicidade para quaisquer votações em um processo de *impeachment*. O acórdão, proferido em sede de Arguição de Descumprimento de

Preceito Fundamental - ADPF 378/DF, é claro quanto à obrigatoriedade do caráter público dos atos. *In verbis*:

5. A VOTAÇÃO PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL SOMENTE PODE SE DAR POR VOTO ABERTO (CAUTELAR INCIDENTAL): No impeachment, todas as votações devem ser abertas, de modo a permitir maior transparência, controle dos representantes e legitimação do processo. No silêncio da Constituição, da Lei nº 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RI/CD, por analogia, à eleição para a Comissão Especial de impeachment. Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. (ADPF 378, Tribunal Pleno, Rel. p. acórdão Ministro Roberto Barroso, julgado em 17/12/2015).

42. Ante as evidências científicas de que o conhecimento dos votos alheios exerce forte influência sobre a tomada de decisão dos parlamentares, tão relevante quanto preservar a transparência da votação – como, de resto, esta Corte decidiu na ADPF 378, ao declarar a impossibilidade de votação fechada – é preservar que os votos sejam, sempre que possível, depositados simultaneamente. **A publicidade pode ser plenamente preservada sem a votação nominal por chamada.** Os principais direitos associados ao princípio da publicidade são garantidos com uma votação nominal que se utilize de outro mecanismo de coleta de votos - no caso do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a previsão existente é a da votação por painel eletrônico. Mais do que isso, **garante-se que não se aplique um método de votação que, no caso concreto, viola a Constituição Federal por desrespeito ao devido processo legal.**

43. Não se afirma que toda a votação por chamada feriria a Constituição. Mas é certo que, em se tratando de votação em um julgamento, quando se pretende proferir decisão de continuidade de processamento de Presidente da República, devem ser aplicadas todas as garantias constitucionais relativas ao devido processo legal. E, assim

sendo, não podem ser aceitos mecanismos de votação capazes de gerar distorções que prejudiquem especialmente a defesa.

44. É importante notar, ademais, que **o dispositivo do RICD impugnado (art. 218, § 8º) não existia à época em que houve o processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor**. Ele foi acrescentado ao RICD por meio da Resolução nº 22, de novembro de 1992, ou seja, logo após a ocorrência do referido processo na Câmara dos Deputados. Nas justificativas apresentadas para a alteração proposta ao art. 187 do RICD, fez-se constar que se buscava uma adequação dos procedimentos da Câmara à Constituição e à Lei de Crime de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 1950). No entanto, a única adequação necessária ao objetivo almejado seria a relativa à votação nominal e por voto aberto, previstos na referida Lei, e não à votação por chamada de Deputados.

45. Sendo inconstitucional o art. 218, § 8º, pois, como se demonstrou, disciplina método de votação que propicia influência indevida no resultado, deve-se aplicar ao caso o art. 187, *caput*, do RICD, que subsistiria íntegro, ao menos com relação ao disposto em seu *caput*. O referido art. 187 traz como regra a **votação por sistema eletrônico**, que, em vista de suas **características de simultaneidade e aleatoriedade**, é mais efetiva para assegurar **um processo justo**. Houve extrapolação da competência para disciplinar a matéria pela via do Regimento Interno. Foi além das possibilidades que lhe foram outorgadas pela Lei nº 1.079, de 1950 (que não prevê a votação por chamada), para estabelecer procedimento que não se coaduna com o devido processo legal, eis que voltado a constranger a forma de voto daqueles que serão os últimos a serem chamados a votar.

46. Por todo o exposto, **requer-se, alternativamente, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 218, §8º, do RICD**, por infringência ao princípio do devido processo legal, constante do art. 5º, LIV, da Constituição Federal, bem como dos princípios da república (art. 1º) e da impessoalidade (art. 37) impondo-se a **votação**

nominal, aberta e simultânea, por sistema eletrônico pelo Plenário da Câmara dos Deputados nos processos por crime de responsabilidade.

VI. CAUTELAR. FUNDAMENTOS E PEDIDOS

47. Requer-se a concessão de medida cautelar (arts. 10 a 12 da Lei nº 9.868, de 1999), uma vez presentes seus requisitos autorizadores, conforme se demonstrará.

48. Presente o *fumus boni iuris*, pela patente afronta ao devido processo legal, à isonomia, ao pacto federativo, ao princípio republicano e ao princípio da impessoalidade promovida pela metodologia de votação que tem sido aplicada pelo Plenário da Câmara dos Deputados e que será aplicada à votação do parecer elaborado pela Comissão Especial de *impeachment* prevista nos artigos 218, § 8º e 187, § 4º, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

49. Também presente o *periculum in mora*, porque a votação do parecer da Comissão Especial ocorrerá no próximo dia 17 de abril, domingo próximo. E o Presidente Eduardo Cunha já noticiou (doc. anexo) que colherá os votos de todos os deputados do Sul para depois colher os votos dos deputados dos Norte, desconsiderando a alternância prescrita pelo Regimento Interno da Câmara e exigida pela Constituição, como antes consignado. A concessão de **medida cautelar é urgente devido à iminência da realização da votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados** do parecer.

51. Requer-se, assim, **seja determinada a concessão de medida cautelar para que:**

(a) seja dada interpretação conforme a Constituição ao artigo 187, § 4º, do RICD, para se determinar que, em cada a votação, os votos sejam colhidos alternadamente de um deputado do Norte e de um do Sul (ou vice-versa),

vedando-se a coleta de todos os votos dos deputados de uma das regiões para, apenas depois, se colherem os votos dos deputados da outra região.

(b) alternativamente, seja suspensa a execução do art. 187, § 4º, do RICD, para se determinar a adoção da *chamada de Deputados* de acordo com a *ordem alfabética*, tal como se deu no *impeachment* ocorrido em 1992, nos termos do artigo 11, § 2º, da Lei 9868/99;

(c) alternativamente, seja suspensa a execução dos art. art. 187, § 4º, e 218, §8º, do RICD, empregando-se, no processo de *impeachment*, a votação nominal, simultânea e aberta por meio de painel eletrônico.

52. A sessão do Plenário que julgará o Parecer da Comissão Especial criada para Avaliação da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015 ocorrerá no dia 17.04.2016. Por isso, requer-se a Vossa Excelência que, **monocraticamente**, conceda a cautelar ora pleiteada determinando a **imediate aplicação ao procedimento de *impeachment*** ora em processamento, ou que, considerando a importância da matéria, leve ao exame do Plenário do Supremo Tribunal Federal na sessão do dia de hoje, 14 de abril de 2016.

VII. PEDIDOS PRINCIPAIS

53. Diante do exposto, requer-se a confirmação do deferimento dos pedidos cautelares e, quanto ao mérito, que:

- a) seja recebida e julgada procedente a presente ADI;
- b) subsidiariamente, caso se entenda que a ADI não é cabível, que a presente seja recebida como ADPF e julgada procedente;
- c) seja notificada a Câmara dos Deputados, por intermédio de seu Presidente, para que, como responsável pela elaboração das normas impugnadas, se manifeste;

- d) seja notificado o Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, para se manifestar sobre o mérito da presente ação;
- e) seja notificado o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, para que emita o seu Parecer;
- f) seja julgada procedente a presente ADI, para que o STF profira decisão nos termos aduzidos nos itens que se seguem;
- g) seja dada interpretação conforme a Constituição ao artigo 187, § 4º, do RICD, para fixar a interpretação segundo a qual a votação alternada a que se refere este dispositivo somente pode ser entendida como a votação intercalada entre Deputados, um do Norte e um do Sul;
- h) alternativamente, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 187, § 4º, do RICD, determinando-se a adoção da chamada de Deputados em conformidade com a ordem alfabética, tal como ocorreu no *impeachment* ocorrido em 1992;
- i) alternativamente, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 218, §8º, e do art. 187, § 4º, do RICD, determinando-se o emprego da votação nominal, aberta e simultânea por meio do painel eletrônico.

Termos em que pedem deferimento.

Brasília, 13 de abril de 2016.


Cláudio Pereira de Souza Neto

OAB/DF n° 34.238 e OAB/RJ n° 96.073


Beatriz Veríssimo de Sena
OAB/DF n.º 15.777 e OAB/RJ n.º 182.622

Guilherme Leite Chamum Aguiar
OAB/DF n° 13.625-E