

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO DE *IMPEACHMENT*. LEGITIMIDADE DE PARTIDO POLÍTICO PARA IMPETRAR MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. CISÃO DAS VOTAÇÕES. PEDIDO DE ANULAÇÃO DE PARTE DO JULGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO COATOR. INVIABILIDADE. MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO.

1. O art. 21 da Lei 12.016/2009 deve ser interpretado no sentido de se excluir a restrição ao objeto do mandado de segurança coletivo, ajuizado por partidos políticos, tão somente à defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária.

2. Os partidos políticos, desde que representados no Congresso Nacional, têm legitimação ampla, podendo proteger quaisquer interesses coletivos ou difusos ligados à sociedade, independentemente de vinculação com interesse de seus filiados.

3. Não se admite o controle jurisdicional em relação ao mérito da deliberação empreendida pelo Senado Federal no curso do processo de *impeachment*, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Poder Legislativo, ampliar o âmbito de cognição que lhe é cabível para avançar, de maneira indireta, sobre o resultado do julgamento, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo.

4. No caso, os Impetrantes não se insurgem quanto à forma como a votação ocorreu, mas apenas em relação ao seu resultado, isto é, a impugnação se dirige ao juízo de mérito da votação. Inviável, portanto, o acolhimento do pedido de anulação apenas da segunda votação com extensão do resultado da primeira votação ao todo, já que o pedido de que parte da decisão seja considerada nula caracteriza inépcia da inicial, porquanto evidente a dissociação entre a causa de pedir e o pedido (art. 330, § 1º, III, do CPC).

5. Não sendo possível juridicamente o controle jurisdicional pleiteado sobre o curso do processo de *impeachment* e inexistente qualquer comprovação de ilegalidade, tem-se por incabível o mandado de segurança, tendo em vista a ausência do direito líquido e certo alegado pelo Impetrante.

6. MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO.

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Mandado de Segurança impetrado pela Rede Sustentabilidade contra ato praticado pelo Ministro Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RICARDO LEWANDOWSKI, na qualidade de Presidente do processo de *impeachment* (DEN01/2016) em face da então Presidente da República, DILMA VANA ROUSSEFF, bem como pelo Senador RENAN CALHEIROS, Presidente do Senado Federal à época, que assina a Resolução objeto da deliberação impugnada, e pela Mesa Diretora do Senado Federal, que representa o Plenário.

Os autos foram assim relatados pela Min. ROSA WEBER:

“Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de liminar, impetrado por Rede Sustentabilidade contra ato imputado ao Presidente do Processo de Impeachment no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, ao Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, e à Mesa Diretora do Senado Federal, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo, com inabilitação para o exercício de função pública, da ex-Presidente da República Dilma Vana Rousseff, na fase final do julgamento daquele processo.

Invocando o art. 5º, LXX, ‘a’, da Carta Magna e a Lei 9.096/1995, afirma o impetrante possuir legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo voltado à salvaguarda da ordem e da harmonia constitucional.

Argumenta: ‘ (...) a preposição ‘ **com** ’ prevista no parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal indica adição, associação, simultaneidade, razão pela qual a Sra. Dilma Vana Rousseff deveria ter sido condenada às duas penas previstas no texto constitucional quando se trata de processo de *impeachment* ’ (inicial, fl. 10).

Sustenta que, ao julgamento do MS nº 21689/DF, o Supremo Tribunal Federal teria afirmado a impossibilidade de aplicação apenas da pena de perda do cargo. Consigna, nessa perspectiva, que a ‘ *pena de inabilitação possui caráter acessório* ’ (inicial, fl. 11).

Deduzidos os seguintes pedidos:

a) *Deferir o pedido liminar para sustar os efeitos da segunda votação realizada pelo Senado Federal, na Sessão Deliberativa Extraordinária, encerrada no dia 31 de agosto de 2016, no destaque*

decorrente do Requerimento nº 636, de 2016, impedindo que a Ex-Presidente da República Dilma Vana Rousseff venha exercer qualquer tipo de função pública, até decisão final de mérito do presente Mandamus;

(...)

f) Conceder a segurança, confirmando, ao fim, a liminar requerida, para declarar a ilegalidade praticada no destaque decorrente do Requerimento nº 636, de 2016, autorizado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, determinando a anulação da segunda votação realizada no Plenário do Senado que levou à publicação da Resolução nº 36/2016 e sentença que excluiu do resultado da votação a pena vinculada de inabilitação ao exercício da função pública que decorre, obrigatoriamente, da primeira votação e, ao final, aplicar a pena de inabilitação para cargo político, à Sra. Dilma Vana Rousseff, acompanhando a pena de afastamento do cargo, devido à prática comprovada de crimes de responsabilidade; (inicial, fls. 14-5)

Indeferi a liminar (doc. 21), porque a não concessão desta ' e, portanto, a possibilidade em tese de a litisconsorte necessária Dilma Vana Rousseff vir a exercer função pública não acarreta dano efetivo ao julgamento, por esta Suprema Corte, acerca da alegada violação, pelo Senado Federal, do art. 52, parágrafo único, da Constituição, diante do fracionamento efetuado na votação final do processo do impeachment'.

Por meio de despacho prolatado em 16.9.2016 (doc. 28), assinei prazo para que os impetrantes fornecessem o endereço de citação da litisconsorte passiva necessária, Dilma Vana Rousseff, o que foi realizado (doc. 39). A litisconsorte apresentou defesa (doc. 43).

A Advocacia do Senado Federal, representando o Presidente do Supremo Tribunal Federal à época dos fatos, Ministro Ricardo Lewandowski, ratificou informações prestadas no MS nº 34378/DF (doc. 22). A Mesa do Senado Federal e seu Presidente prestaram informações (doc. 37).

O Procurador-Geral da República opinou pelo não conhecimento da impetração (doc. 47), em Parecer assim ementado:

' DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DENÚNCIA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. IMPEACHMENT. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. SANÇÕES. PARTIDO POLÍTICO. ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO CONHECIMENTO. 1 Não tem o partido político legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança contra atos praticados no curso do procedimento de impeachment de Presidente da República, seja porque não é parte no processo político-disciplinar, seja porque não exerce mandato parlamentar federal eletivo. 2 Parecer pelo não conhecimento da ação mandamental. '

É o relatório."

Iniciada a Sessão Virtual, a Min. ROSA WEBER apresenta voto no sentido de NÃO CONHECER do mandado de segurança, com a seguinte proposta de ementa:

“MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. *IMPEACHMENT* DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA. VOTAÇÃO NO SENADO FEDERAL. CISÃO DE VOTAÇÕES REFERENTES À PERDA DO CARGO E À INABILITAÇÃO, POR OITO ANOS, PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA (ART. 52, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). IMPETRAÇÃO OFERECIDA POR PARTIDO POLÍTICO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO PROCESSUAL EXTRÍNSECO À RELAÇÃO PROCESSUAL. FATO IMPEDITIVO INSCRITO NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 21 DA LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA. INVIABILIDADE DE CONHECIMENTO DO *MANDAMUS* . EXISTÊNCIA DE FERRAMENTAS PROCESSUAIS OUTRAS À DISPOSIÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA ATUAÇÃO NA ARENA JUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE TRANSPLANTE DE RESULTADO DE VOTAÇÃO DE QUESITO. JULGAMENTO DE MÉRITO. SENADO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO.

1. Dentre os pressupostos processuais objetivos extrínsecos, sem os quais a relação processual não se pode realizar validamente (requisitos de legitimidade do processo), há os fatos impeditivos que emanam diretamente da lei.

2. O exame dos pressupostos processuais (subjetivos e objetivos) precede o referente às condições da ação, sendo pressupostos processuais objetivos os extrínsecos à relação processual – correspondentes à inexistência de fatos impeditivos – e intrínsecos, correspondentes estes últimos à subordinação do procedimento à legislação.

3. No caso concreto, presente evidente fato impeditivo – pressuposto processual extrínseco à relação processual – traçado na legislação pelo parágrafo único do art. 21 da Lei do Mandado de Segurança, não sendo viável o conhecimento do *mandamus* .

4. Ainda que os temas subjacentes à impetração digam respeito a finalidades essenciais dos partidos políticos, porquanto relativos ao exercício da cidadania e, mais especificamente, da capacidade eleitoral passiva, o direito coletivo envolvido na disputa é indiscutivelmente difuso, incidindo a vedação legal para o conhecimento da ação.

5. Diante do reconhecimento de que a lei disciplinadora do remédio constitucional instituiu pressupostos processuais válidos, os

quais não se encontram preenchidos, justifica-se o não conhecimento do *writ*.

6. O exercício da jurisdição do Supremo Tribunal Federal em mandados de segurança originários envolve, necessariamente, ponderação delicada e complexa a respeito das próprias relações entre os Poderes da República – exigindo, em contrapartida, razões de convencimento incontornáveis para fundamentar intervenção judicial nos trabalhos legislativos.

7. Sob o pálio da técnica, ainda que se pudesse dar guarida à tese da nulidade da segunda votação, observados os limites da via processual eleita, bem como os regulares efeitos jurídicos decorrentes da declaração de nulidade - retirar do mundo o ato anulado, para, se o caso, o seu refazimento -, exsurge óbice intransponível ao efeito buscado no *writ*, qual seja transplantar, para a votação que se pretende anulada, o resultado da primeira votação do *impeachment*, a projetar, de imediato, sanção na esfera pessoal da litisconsorte Dilma Vana Rousseff, privando-a dos seus direitos políticos.

8. Nesse sentido, importa ter presente o resultado das votações para reconhecer a discrepância de quantitativo de votos dados nas primeira e segunda votações, bem como a diversidade dos quesitos postos em votação, a não permitir sejam confundidos ou tomados pelo mesmo objeto. O quórum constitucional foi alcançado para a perda do cargo, enquanto tal não se verificou no que diz com a inabilitação, a afastar a razoabilidade da pretendida substituição, pela via judicial, do mérito realizado no âmbito do próprio Senado Federal.

9. Impossibilidade jurídica de transplante do resultado da votação do primeiro quesito para o segundo, de todo inadmissível a substituição, pela via do mandado de segurança, do julgamento de mérito realizado no âmbito do Senado Federal.

10. Mandado de segurança não conhecido. ”

É o relatório. Decido.

De início, já antecipo, com todas as vênias, que vou acompanhar a Relatora, Ministra ROSA WEBER, no NÃO CONHECIMENTO do mandado de segurança, com ressalva de entendimento no que concerne à legitimidade dos impetrantes.

De início, pontuo que em relação à legitimidade *ad causam* da Rede Sustentabilidade para impetrar mandado de segurança coletivo, reafirmo o que consignei no julgamento do MS 37.097, DJe de 04/05/2020, no qual afirmei que entendo, como sempre defendi (*Direito Constitucional* . 36.ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 194-195), que os partidos políticos, desde que

representados no Congresso Nacional, têm legitimação ampla, podendo proteger quaisquer interesses coletivos ou difusos ligados à sociedade, independentemente de vinculação com interesse de seus filiados (TEORI ZAVASCKI. *Processo coletivo*. 6 ed. São Paulo: RT, 2014. p. 193-194), o que, evidentemente, ocorre na presente hipótese (MS 34.070-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 28/3/2016; MS 34.071-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 28/3/2016; MS 34.069-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 16/2/2017).

Como salientado pela Ministra ELLEN GRACIE,

“se o legislador constitucional dividiu os legitimados para a impetração do mandado de segurança coletivo em duas alíneas, e empregou somente com relação à organização sindical, à entidade de classe e à associação legalmente constituída a expressão *em defesa dos interesses de seus membros ou associados* é porque não quis criar esta restrição aos partidos políticos. Isso significa dizer que está reconhecendo na Constituição o dever do partido político de zelar pelos interesses coletivos, independente de estarem relacionados a seus filiados”, além disso, afirma “não haver limitações materiais ao uso deste instituto por agremiações partidárias, à semelhança do que ocorre na legitimação para propor ações declaratórias de inconstitucionalidade” e conclui que “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” (RE 196.184/AM).

O art. 21 da Lei 12.016/2009 deve ser interpretado no sentido de se excluir a restrição ao objeto do mandado de segurança coletivo ajuizado por partidos políticos tão somente à defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária. A meu ver, se todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (CF, art. 1º, parágrafo único), sendo indispensável para o exercício da capacidade eleitoral passiva (elegibilidade) o alistamento eleitoral (CF, art. 14, § 3º, III), a razão de existência dos partidos políticos é a própria subsistência do Estado Democrático de Direito e da preservação dos direitos e garantias fundamentais (CF, art. 1º, V – consagra o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil). Nesta esteira de raciocínio, o legislador constituinte pretende fortalecê-los concedendo-lhes legitimação para o mandado de segurança coletivo, para a defesa da própria sociedade contra atos ilegais ou abusivos por parte da autoridade

pública. Cercar essa legitimação somente para seus próprios interesses ou de seus filiados é retirar dos partidos políticos a característica de essencialidade em um Estado Democrático de Direito e transformá-lo em mera associação privada, o que, certamente, não foi a intenção do legislador constituinte.

Reafirmo que a supremacia absoluta das normas constitucionais e a prevalência dos princípios que regem a República, entre eles, a cidadania e o pluralismo político como seus fundamentos basilares, obrigam o intérprete, em especial o Poder Judiciário, no exercício de sua função interpretativa, a aplicar não só a norma mais favorável à proteção aos direitos humanos, inclusive aos direitos políticos, mas também eger, em seu processo hermenêutico, a interpretação que lhes garanta a maior e mais ampla proteção; e, conseqüentemente, exigem a inconstitucionalidade, com a respectiva declaração de nulidade parcial, do *caput* do artigo 21 da Lei 12.016/09, no sentido de se excluir a restrição ao objeto do mandado de segurança coletivo ajuizado por partidos políticos tão somente à defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária (de minha autoria: Lei transformou partidos em meras associações. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-nov-23/lei-ms-coletivo-transformou-partidos-meras-associacoes-classe>).

O partido requerente, portanto, possui plena legitimidade ativa para a propositura do presente mandado de segurança coletivo.

Ultrapassada a preliminar, no mérito, acompanho a Relatora no que concerne à impossibilidade de adoção do resultado da primeira votação em relação à segunda votação dos quesitos, ambas realizadas no processo de *impeachment*.

Nos termos do artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e do artigo 1º da Lei nº 12.016/2009, o mandado de segurança será concedido para proteger *direito líquido e certo*, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais foram as funções que exerça.

O âmbito de análise deste mandado de segurança, portanto, está circunscrito à verificação da existência de direito líquido e certo decorrente de eventual ilegalidade atribuída ao Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Min. RICARDO LEWANDOWSKI, bem como ao Presidente do

Senado Federal, RENAN CALHEIROS e à Mesa Diretora do Senado Federal, que, segundo narram os Impetrantes, teriam dividido em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo e o de inabilitação para o exercício de função pública na fase final do julgamento do Processo de *Impeachment* da então Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.

Cumpre salientar, no entanto, que, no caso, os Impetrantes não se insurgem quanto à forma como a votação ocorreu, mas, frise-se, apenas em relação ao seu resultado, isto é, a impugnação se dirige ao juízo de mérito da votação.

Tanto é assim que o pedido é de anulação parcial da votação realizada pelo Senado Federal, embora a suposta ilegalidade ou abuso de poder se encontre na própria cisão da votação das penas incidentes. Assim, o único pedido possível seria o de anulação completa de ambas as votações para que outra fosse realizada, já que, uma vez reconhecida sua ocorrência, seus efeitos se projetariam sobre ambas as votações.

Ocorre que não se admite o controle jurisdicional em relação ao mérito da deliberação empreendida pelo Senado Federal no curso do processo de *impeachment*, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, ampliar o âmbito de cognição que lhe é cabível para avançar, de maneira indireta, sobre o resultado do julgamento, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo (*Direito constitucional*. 38. Ed. Atlas, 2022. Cap. 12, item 9.1.5).

A análise da acusação e a conclusão sobre o cometimento ou não de crime de responsabilidade serão do Senado Federal, atuando como órgão jurisdicional, não sendo possível a revisão judicial do mérito da decisão senatorial; não cabe, portanto, ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL modificar a conclusão de mérito resultante da manifestação dos Senadores, sob a alegação de inobservância do procedimento previsto para o processo de *impeachment*.

O tema não é novo. No caso do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, levado a julgamento no MS 21.689 (Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 1/2/1994), esta CORTE, embora tenha afastado a preliminar de falta de jurisdição para verificar a regularidade do processo de *impeachment*, reiterou posicionamento quanto à impossibilidade de interferência no mérito da conclusão adotada pela casa legislativa, conforme muito bem destacado pelo então Ministro PAULO BROSSARD:

“A minha conclusão não decorre do fato de tratar-se de questão política, como por vezes se diz, ou *interna corporis*. Embora o processo seja marcadamente político, a sanção política, as infrações políticas, isto não importa em associar-se o *impeachment* às questões meramente, puramente ou exclusivamente políticas, segundo o sentido que essas expressões têm na linguagem do Direito Constitucional. O meu entendimento se funda no fato de a constituição haver reservado ao Senado toda a jurisdição a respeito da matéria, e excluído, por conseguinte, a interferência do Poder Judiciário. Não fora assim e a última palavra, direta ou indiretamente, seria dada pelo STF e não pelo Senado.

(...)

Pode o STF interferir no mérito do julgamento que compete ao Senado fazer, e reformar sua decisão, como pretende o impetrante, sob o fundamento de que ela decorre de uma exegese menos feliz e de uma orientação doutrinária menos louvável? Não me parece que isto possa ser feito.

(...)

Em verdade, as leis não concebem recurso algum da decisão do Senado para qualquer outra Corte, nem mesmo para o próprio Senado; nem a rescisória é admitida; o judiciário, originariamente ou em grau de recurso, não pode conhecer da matéria, dado que a Constituição, bem ou mal, reservou para o Senado e exclusivamente para ele conhecer e decidir acerca do assunto.

JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, firmada de 1895 a 1937, O *impeachment*, n. 57, p. 83-85, n os 127 a 136, p. 155-162, assim como a lição dos nossos maiores constitucionalistas, Rui Barbosa, *Comentários à Constituição*, III, 176; Barbalho, *Constituição Federal brasileira*, 1902, p. 100 e 240; Felinto Bastos, *Manual do direito público e constitucional*, 1914, p. 395; Maximiliano, *Comentários*, 1929, nos 391, p. 643, n o 282; p. 398-9, nota 5; n o 455, p. 796; Lacerda, *Princípios do direito constitucional*, 1929, II, n o 631, p. 470; Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro*, 1964, II, 566 e 567.

É que o Senado, quando julga o Presidente da República, não procede como órgão legislativo, mas como órgão judicial, exercendo jurisdição recebida da constituição, e de cujas decisões não há recurso para nenhum tribunal. Isto nada tem de inaudito. Da decisão do STF nas infrações penais comuns em que figure como acusado o Presidente da República (bem como o Vice-presidente, os membros do Congresso, os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República), art. 102, I, a, da CF, também não há recurso algum, nem para outro tribunal, nem para o Senado.

Por mais eminentes que sejam as atribuições do STF, e o são, ele não é curador do Senado e sobre ele não exerce curatela. No particular, a constituição traçou, com nitidez matemática, as atribuições privativas do Senado e do Poder Judiciário. Aliás, penso não ser inoportuno lembrar que o Senado e só o Senado pode processar e julgar os Ministros do STF nos delitos de responsabilidade. Os Ministros do STF, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União, art. 52, II, da CF. (Pleno, MS 21.689-1, DJ, 7-4-1995).“

Inviável, portanto, o acolhimento do pedido de anulação apenas da segunda votação com extensão do resultado da primeira votação ao todo, já que o pedido de anulação parcial da decisão caracteriza inépcia da inicial, em razão da evidente dissociação entre a causa de pedir e o pedido (art. 330, § 1º, III, do CPC).

É que, na esteira do que pontuou a Relatora, “ *a pretensão de transplantar, tout court , para o quesito referente à supressão dos direitos políticos, o quantitativo de votos obtidos no quesito perda do cargo, implica indevida substituição, per saltum , do mérito da decisão tomada pelo voto* ”.

Em suma, não sendo possível juridicamente o controle jurisdicional pleiteado sobre o curso do processo de *impeachment* e inexistente qualquer comprovação de ilegalidade, tem-se por incabível o mandado de segurança, tendo em vista a ausência do direito líquido e certo alegado pelo Impetrante, pois, como ressaltado pelo Ministro CELSO DE MELLO, “ *a noção de direito líquido e certo, para efeito de impetração de mandado de segurança, ajusta-se, em seu específico sentido jurídico, ao conceito de situação que deriva de fato incontestável, vale dizer, de fato passível de comprovação documental imediata e inequívoca* ” (MS 21.865-7, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ, 1/12/06).

Diante do exposto, acompanho a Relatora, para NÃO CONHECER do mandado de segurança, com ressalva de entendimento quanto à legitimidade dos partidos políticos para impetrarem mandado de segurança coletivo.

É como voto.