



633

# SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Nº

MS 21564-0/160



*1º volume*

**Medida Liminar**

*Octavio Gallotti*

## MANDADO DE SEGURANÇA

MANDADO DE SEGURANCA NR. 21564 -0 LIMINAR  
ORIGEM: DISTRITO FEDERAL  
RELATOR: MIN. OCTAVIO GALLOTTI DATA: 09/09/92  
IMPTE. FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO  
ADV. JOSE GUILHERME VILLELA  
IMPDO. PRESIDENTE DA CAMARA DOS DEPUTADOS

*Medida Liminar  
Julgada em 10.09.92*

Medida Cautelar

fulgata em 10.07.92

635



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES,  
PRESIDENTE DO EG. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES  
- 9 SET 1969 - 025006  
SECÇÃO DE RECEPÇÃO

MS 21564-0

FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, brasileiro, casado, Presidente da República Federativa do Brasil, domiciliado em Brasília (DF), vem, com fundamento no art. 5º, n. LXIX, c/c. o art. 102, inciso I, alínea d, da Constituição Federal, impetrar

mandado de segurança com pedido de liminar

contra ato inconstitucional e abusivo do EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, que, virtualmente, instaurou processo por supostos crimes de responsabilidade contra o impetrante, sem que houvesse a prévia e indispensável autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros e por escrutínio secreto, violando assim — ou, pelo menos, ameaçando violar gravemente — seu direito líquido e certo ao devido processo legal e ao consectário da ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes, tudo nos estritos termos dos arts. 51, n. I, e 5º, n. LV, da Constituição Federal, bem como do art. 188, n. II, do Regimento Interno daquela augusta Casa, como adiante ficará demonstrado.



## I. SÚMULA DOS FATOS

2. Como é notório, em 19.9.92, os ilustres cidadãos Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado apresentaram ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados denúncia contra o Presidente da República, imputando-lhe supostos crimes de responsabilidade capitulados no art. 85, ns. IV e V, da Constituição, e nos arts. 89, n. 7, e 99, n. 7, da Lei n. 1.079, de 10.4.50, os quais teriam ficado comprovados pelo relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, que teve por objeto "apurar fatos contidos nas denúncias do senhor Pedro Collor de Mello referentes às atividades do senhor Paulo César Cavalcante Farias" (doc. 2).

3. Após a entrega da aludida denúncia, que se fez em inusitado e estrepitoso ato público, que culminou com inflamado discurso do ilustre Deputado IBSEN PINHEIRO, no qual Sua Excelência chegou a declarar que "aquilo que o povo quer, esta Casa acaba sempre querendo", deu-se a virtual instauração do processo de impeachment, mediante o seguinte despacho:

"Observado o artigo 218, do Regimento Interno, identifico estarem satisfeitos os requisitos formais.

Os Denunciantes comprovam as condições que os legitimam para o ato.

As firmas estão reconhecidas. Juntaram-se documentos e arrolaram-se testemunhas, em obediência ao número legal.

Os fatos descritos atendem, em tese, os requisitos de tipificação, tendo sido apontadas as hipóteses legais.

Há, portanto, condições de tramitação.

Brasília, 19 de setembro de 1992" (doc. 3).



4. Feita, na sessão do dia seguinte (2.9.92), a leitura da denúncia, o ilustre Presidente da Câmara prosseguiu com as providências para a formação da Comissão Especial (certamente aquela a que se referiu o art. 19 da Lei n. 1.079/50), quando dirigiu aos seus ilustres pares esta exortação, verbis:

"A Mesa entende que, atendendo ao interesse da Nação e das nossas instituições, se deve imprimir um rito tão célere quanto possível à tramitação da matéria, respeitadas, é claro, todas as formalidades essenciais.

Ademais, o Presidente atende, nesse sentido, o apelo que recebeu das lideranças desta Casa e também do Sr. Ministro da Justiça e das Lideranças da Oposição e espera contar com a totalidade da Casa para que os procedimentos tenham a maior celeridade possível.

Por essa razão, determino que na sessão de amanhã se proceda aos atos de formação da Comissão" (doc. 4).

5. Tal propósito de celeridade do impeachment não permitiu sequer que a Mesa se detivesse no esclarecimento das muitas dúvidas de ordem formal e material que se vinham suscitando nos meios jurídicos e políticos, como noticiava a imprensa. Para obviar o mal, que, por si só, já constituía cerceamento à defesa do acusado, por ignorar ele as normas processuais que o ilustre Presidente da Câmara haveria de adotar, o Líder do Governo, ilustre Deputado HUMBERTO SOUTO, formulou questão de ordem sobre os temas de maior interesse pertinentes ao rito procedimental da autorização, ao quorum e à forma de votação, como o fizeram também outros parlamentares, entre eles, os ilustres Deputados ROBERTO JEFFERSON e GASTONE RIGHI.

6. Quando as circunstâncias pareciam indicar que a ilustre autoridade coatora optara pela aplicação da Lei n.



1.079/50, que teria sido recebida pela Constituição de 88 ou, na pior hipótese, adotada pela invocada regra regimental do art. 218, o ilustre Presidente da Câmara, de certo, percebeu que o rito procedimental daquela Lei não possibilitaria que a Câmara dos Deputados viesse a deliberar sobre a matéria ainda no mês de setembro, como de seu desejo externado em inúmeras entrevistas aos repórteres.

7. Por igual, a alternativa de aplicar a norma do art. 217 do Regimento Interno também não abreviaria a tramitação da autorização. Daí, preferiu Sua Excelência construir uma terza legge a seu talante, que não obedece nem ao modelo da Lei n. 1.079/50 nem ao regimental, mas a um modelo misto e inadmissível: suprimindo formalidades da defesa e encurtando-lhe convenientemente os prazos, baixou uma peculiar disciplina processual para o impeachment, que se quer forçar a partir dos desvios de uma CPI, que, relegando a segundo plano a apuração do fato determinado que lhe deu origem e agindo com manifesta ofensa ao art. 58, § 3º, da Constituição, não poupou esforços para, indevidamente, envolver o Presidente da República nos atos ilícitos por ela sindicados.

8. Esclarecendo, na sessão de 8.9.92, os problemas suscitados nas mencionadas questões de ordem, o Presidente da Câmara dos Deputados, malgrado os erros jurídicos em que, d.v., incidiu, teve, pelo menos, o mérito de permitir que os interessados levem a controvérsia à oportuna apreciação do Eg. Supremo Tribunal Federal, a fim de que essa Alta Corte, no desempenho de sua função precípua de guarda da Constituição (art. 102, caput), pronuncie a palavra tranquilizadora e definitiva sobre o tema, notadamente quanto ao rito processual, ao cerceamento de defesa e à modalidade de votação da autorização,



de cuja solução depende, ultima ratio, a subsistência do próprio mandato popular, que mais de 35 milhões de brasileiros confiaram ao impetrante nas urnas do memorável 15 de novembro de 1989.

## II. CABIMENTO DO "WRIT"

9. Convém, desde logo, afastar eventual objeção de que as questões suscitadas envolvam matéria política, que devesse ficar imune ao controle jurisdicional.

10. Não cuida o impetrante, em verdade, de assunto interna corporis do Legislativo, mas pede, tão-somente, que o Poder Judiciário exerça sua irrecusável competência para controle de constitucionalidade dos atos de outro Poder, na qual se insere, obviamente, a atribuição de verificar se determinado processo instaurado contra o Presidente da República observou, ou não, as formalidades exigidas pelas normas constitucionais, legais ou regimentais, nos seus respectivos âmbitos de validade.

11. Anima este mandado de segurança, por outro lado, a certeza do impetrante de que o virtual processo de impeachment instaurado não é regular, por conter violação ou ameaça de violação aos seus mais elementares direitos de acusado, notadamente o da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (C.F., art. 5º, n. LV).

12. Na jurisprudência da Corte Suprema — mesmo em casos menos graves do que o presente, que revela um conflito entre os dois outros Poderes do Estado — não remanesce qual-



quer dúvida quanto ao cabimento do writ, como mostram estes dois arestos:

"... cabe ao Poder Judiciário — nos sistemas em que o controle de constitucionalidade lhe é outorgado — impedir que se desrespeite a Constituição. Na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência de Poderes. Não fora assim e não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para a preservação dela, lhe outorga" (MS 20.257, de 8.10.80, RTJ. 99/1040, trecho do douto voto do eminente Ministro MOREIRA ALVES).

"O que está em discussão, portanto, é o próprio dispositivo constitucional em sua inteireza, em sua plenitude, e tal matéria não é interna corporis do Poder Legislativo, mas, sim, constitucional, cabendo à Suprema Corte o exame do mérito" (MS 20.452, de 7.11.84, RTJ. 116/54, trecho do douto voto do eminente Ministro ALDIR PASSARINHO, ao enfrentar, em face do art. 48 da Carta de 69, questão referente ao quorum para aprovação de emenda constitucional).

13. Ainda com maior adequação à hipótese vertente, por se tratar também de outro rumoroso caso de tentativa de impeachment presidencial, vale recordar esta parte da recentíssima ementa, que o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE deu ao acórdão relativo ao MS 20.941, de 9.2.90, há poucos dias publicado:

"... Preliminar de falta de jurisdição do Poder Judiciário para conhecer do pedido: rejeição, por maioria de votos, sob o fundamento de que, embora a autorização prévia para a sua instrução 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; votos vencidos, no sentido da exclusividade, no processo de impeachment, da jurisdição constitucional das Casas do Congresso Nacional" (in DJ. de 31.8.92).

14. A expressiva e recente maioria que se formou para rejeitar a tese da falta de jurisdição da Corte em relação aos processos de impeachment dispensa maiores considerações sobre o problema, pois revela que o impetrante tem ao seu prol o tranqüilo apoio do Supremo Tribunal, no que concerne ao cabimento da presente impetração.

### III. ATO IMPUGNADO

15. Já se ressaltou acima que o ilustre Presidente da Câmara dos Deputados, a pretexto de levar a Casa a deliberar sobre a autorização prevista no art. 51, n. I, e no art. 86, caput, da Constituição Federal, virtualmente fez instaurar o processo de impeachment contra o impetrante, sem que fosse satisfeita aquela indispensável e prévia condição de procedibilidade.

16. Mas foi além a ilustre autoridade coatora, por quanto, respondendo às questões de ordem formuladas em torno da matéria, estabeleceu, a seu alvedrio, regras processuais mistas, que não são as da Lei n. 1.079/50 nem as do Regimento Interno. Eis o seu teor integral:

"a) é competência da Câmara dos Deputados admitir ou não acusação contra o Presidente da República, dando, em caso positivo, conhecimen



to ao Senado Federal, para fins de processo e julgamento;

b) os dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, são aplicáveis, com exceção dos que traduzem atos típicos do processo, uma vez que a instrução e o julgamento passaram à competência privativa do Senado Federal;

c) proferido o parecer pela comissão especial, no prazo de sete sessões, a matéria irá ao exame do plenário em votação única pelo processo ostensivo nominal, considerando-se admitida a acusação, se nesse sentido se manifestarem 2/3 dos Membros da Casa. Sendo a decisão sobre a admissibilidade ou não da denúncia o ato que autoriza a instauração ou não do processo, a regência é de ordem legal e não regimental, por efeito da aplicação do art. 85, parágrafo único, da Constituição Federal;

d) considera inaplicável o art. 188 do Regimento Interno, inclusive porque conflitante com o art. 218 do mesmo regimento; lei 1.079, de 1950; art. 23 combinado com o art. 184, caput e 187, parágrafo 1º, inciso VI do Regimento Interno" (doc. 5).

17. E, para não deixar qualquer dúvida sobre a virtual instauração do processo de impeachment, dirigiu ao impetrante a Mensagem n. 13/92, de 8.9.92, redigida ao estilo de citação, nestes termos:

"Foi oferecida à Câmara dos Deputados, no dia 1º do mês corrente, denúncia contra V. Exª por crime de responsabilidade, de autoria dos cidadãos Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavagnère Machado.

Na sessão seguinte, 2 de setembro, a denúncia foi lida no plenário desta Casa, juntamente com o despacho que lhe deu tramitação. A partir dessa data, a Câmara dos Deputados examinará a matéria nos termos de sua competência constitucional.



Em anexo, remeto a V. Ex<sup>ã</sup> cópia autêntica da denúncia e documentos pertinentes.

Pretendendo V. Ex<sup>ã</sup> manifestar-se, poderá fazê-lo no período correspondente a cinco Sessões, até às 19:00 horas do dia 15 do corrente mês" (doc. 6).

#### IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA IMPETRAÇÃO

18. Ao simples relancear de olhos, as normas adrede baixadas pelo ilustre Presidente da Câmara dos Deputados com o objetivo imediato de reger a pretendida autorização para processar o impetrante por supostos crimes de responsabilidade se mostram de todo inadmissíveis e ilegítimas, por não respeitarem a Constituição, o Regimento Interno, a Lei n. 1.079/50 e as mais mezinhas garantias contidas na cláusula do due process of law.

19. De fato, à míngua da lei especial prevista no art. 85, parágrafo único da Constituição ("Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento"), a denúncia simplesmente deveria ter sido arquivada, como já ocorreu noutros casos, notadamente no impeachment patrocinado pelos ilustres Senadores José Ignácio Ferreira e outros contra o eminente Presidente JOSÉ SARNEY, quando o então ilustre Presidente em exercício da Câmara dos Deputados, atendendo a judicioso parecer da Assessoria Jurídica, negou seguimento à denúncia.

20. Sob o direito vigente, como acaba de sustentar o ilustre Senador JOSÉ PAULO BISOL, [nem deveria a denúncia ser dirigida ao Presidente da Câmara, como aqui ocorreu, pois ca-



be ao Senado Federal processar e julgar eventuais crimes de responsabilidade do Presidente da República (art. 52, n. I), após satisfeita a prévia e indispensável condição de procedibilidade da autorização da Câmara. Assim como, nos crimes comuns, a denúncia é dirigida ao Supremo Tribunal — órgão processante e judicante — que, em seguida, pede a autorização da Câmara para o processo, deveria a denúncia por crimes de responsabilidade endereçar-se ao Senado Federal — também órgão processante e judicante —, que, como ocorre com o STF, pediria a necessária autorização para o processo. Só esse desvio de destinatário já seria motivo bastante para determinar a nulidade do virtual processo de impeachment que, sem forma nem figura de juízo, se instaurou perante a Câmara dos Deputados.

21. Não acolhendo tal orientação e impulsionando de per si o processo de impeachment, caberia ao ilustre Presidente da Câmara seguir o ritual da Lei n. 1.079/50, se a considerasse recebida pela Carta Magna de 88, no que fosse com ela compatível. Essa parece ter sido a posição inicial da autoridade coatora e de muitos dos adversários do impetrante, que, mercê dessa Lei, chegaram a defender o quorum de maioria simples e o voto ostensivo. Como logo se verificou que o rito dessa Lei protrairia a votação da Câmara para depois das eleições, as normas legais deixaram de servir e não foram sequer substituídas pelas regimentais (art. 217, ou mesmo o art. 218, e o art. 188, n. II), este último imprestável apenas porque exige votação por escrutínio secreto, entre outros, nos casos de "autorização para instauração de processo, nas infrações penais comuns, ou nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado".



22. A inspiração do casuísmo levou afinal à adoção de um modelo absolutamente peculiar — só válido para o caso do impetrante —, que permitisse o voto aberto ainda em setembro, mesmo que para isso fosse preciso agredir a Constituição, a lei e o Regimento Interno e sacrificar elementares direitos processuais do acusado, que há de sofrer um julgamento sumário apenas porque, ao ver de seus algozes, os movimentos orquestrados das ruas estariam clamando por isso.

23. O impetrante, que já sofreu um verdadeiro linchamento moral mediante a tendenciosa manipulação das notícias da CPI, confia na Suprema Corte do País, que não haverá de consentir que prevaleçam atitudes arbitrárias de autoridades para satisfazer quaisquer outras finalidades que não sejam aquelas previstas nas normas definidoras de sua competência funcional.

A) Sistema constitucional vigente

24. É pacífico que, segundo a Constituição, o Presidente da República pode ser acusado pela prática de crimes comuns e de crimes de responsabilidade.

25. Quanto à primeira hipótese, cabe o processo e o julgamento do acusado ao Supremo Tribunal Federal, por efeito do art. 102, inciso I, alínea b, que atribui à Suprema Corte competência para processar e julgar originariamente,

"nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República".



26. Relativamente aos crimes de responsabilidade, a norma constitucional pertinente é a do art. 52, n. I, que diz competir privativamente ao Senado Federal

"processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles".

27. Seria, no entanto, de todo incompreensível que os representantes do povo brasileiro não tivessem qualquer participação nesses processos, de que podem resultar consequências políticas de suma gravidade, a ponto de ensejarem até a suspensão das funções do Chefe do Estado e do Governo e a definitiva perda do seu mandato eletivo. O constituinte de 88, naturalmente, não incidiria em tão clamoroso erro: ao contrário, reservou importante missão política à Câmara dos Deputados, da qual fez depender, em caráter privativo, a indispensável e prévia autorização para qualquer processo contra o Presidente da República, seja por crimes comuns, seja por crimes de responsabilidade, consoante se depreende do art. 51, verbis:

Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I. autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; (...)

28. Como não se refere a norma acima reproduzida a apenas uma das duas espécies — crimes comuns ou crimes de responsabilidade —, forçoso é convir que abrange as duas, ou seja, há necessidade da aludida autorização da Câmara dos Deputados para qualquer processo contra o Presidente da República.



29. Assim, desde o advento da Constituição vigente, a Câmara dos Deputados deixou de desempenhar no processo de impeachment o papel de tribunal de pronúncia, que lhe fora confiado pelo direito anterior, o qual só atribuía ao Senado a função de tribunal de julgamento (de fato, sob a Carta derogada, competia privativamente à Câmara dos Deputados declarar, por dois terços de seus membros, a procedência da acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado — art. 40, n. I — e ao Senado Federal apenas julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles — art. 42, n. I).

30. A expressão literal do caput do art. 86 da Constituição de 88 — "admitida a acusação contra o Presidente da República por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade" — deve ser entendida como autorizada a instauração do processo, se o intérprete levar em conta, como de seu indeclinável dever, o sistema normativo em que está inserido o mencionado art. 86, isto é, se interpretar essa norma em harmonia com os arts. 51, 52 e 102 da Constituição, que conferem competência à Câmara dos Deputados tão-somente para autorizar a instauração de qualquer processo contra o Presidente da República (art. 51, n. I), ao Senado Federal para processá-lo e julgá-lo nos crimes de responsabilidade (art. 52, n. I) e ao Supremo Tribunal Federal para processá-lo e julgá-lo nas infrações penais comuns (art. 102, n. I, alínea b).

31. Está, pois, fora de qualquer dúvida que o sistema constitucional em vigor inovou em tema de processo por



crimes de responsabilidade, concentrando no Senado Federal o processo e o julgamento do acusado, como ocorre nos crimes comuns, em que também compete à Suprema Corte o processo e o julgamento do Presidente acusado. À Câmara dos Deputados só cabe, em ambos os casos, a atribuição de previamente autorizar a instauração do processo por dois terços de seus membros, quorum qualificado que revela o conteúdo evidentemente político dessa deliberação parlamentar e a importância da Câmara dos Deputados no processo de impeachment, que jamais poderia vir a ser instaurado sem a autorização daquela expressiva maioria de dois terços. Essa autorização configura, portanto, inafastável pressuposto ou condição de procedibilidade contra o Presidente da República, quer nos crimes comuns, quer nos de responsabilidade. À falta desse prius da autorização não se instaura (tanto vale dizer, não se inicia, não começa) nenhum processo contra o Presidente da República, nem mesmo o de impeachment.

32. Que essa prévia autorização de dois terços da Câmara dos Deputados seja exigível para as duas classes de processos (crimes comuns ou de responsabilidade) já o reconheceu a própria Câmara, quando previu no respectivo Regimento Interno — elaborado sob o regime constitucional de 88, pois aprovado pela Resolução n. 17, de 1989 — a enumeração dos casos de votação por escrutínio secreto, como se colhe do seu art. 188. Entre eles figura precisamente o que interessa ao caso, a saber:

II. Autorização para instauração de processo, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

33. Essa norma regimental é, sem a menor dúvida, a sedes materiae, porque a Constituição, ao cuidar da autoriza-



ção para instaurar qualquer processo contra o Presidente da República (art. 51, n. I), não dispôs sobre a forma de votação, se ostensiva ou secreta, razão por que tal matéria ficou relegada ao direito regimental e, efetivamente, foi regulada nos arts. 217 e 188, n. II, do Regimento Interno da Câmara.

34. Não se tem notícia de qualquer objeção quanto à aplicabilidade dessa norma em relação aos crimes comuns, mas apenas no tocante aos crimes de responsabilidade, cujas normas procedimentais dependeriam da lei especial e, não, do Regimento, como previsto no art. 85, que, ao indicar as diretrizes conceituais dos crimes de responsabilidade, reza no seu parágrafo único:

"Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento".

35. A partir desse dispositivo e como ainda não foram editadas as normas legais por ele reclamadas, sustentam alguns que se deu a recepção da Lei n. 1.079, de 10.4.50, pelo menos quanto aos preceitos compatíveis com a Constituição de 1988, entre os quais seus arts. 22 e 23, que, tratando da derogada fase de pronúncia a cargo da Câmara no processo de impeachment, aludem a votação nominal (aliás, votação nominal não se opõe conceitualmente a votação por escrutínio secreto, nem há incompatibilidade entre as duas formas).

36. De qualquer modo, a vexata quaestio da recepção da Lei n. 1.079/50, sem dúvida, haverá de ser analisada e resolvida em eventual processo de impeachment, que venha a ser instaurado contra o Presidente da República perante o Senado Federal. Mas, como só pode haver instauração de qualquer pro



cesso por crimes de responsabilidade ou por crimes comuns após a prévia autorização concedida por dois terços da Câmara dos Deputados, é óbvio que ainda não pode existir qualquer processo de impeachment, por mais eminentes e doutos que sejam seus autores e seus advogados.

37. Se a Câmara dos Deputados — por dois terços de seus membros e por votação secreta (C.F., art. 51, n. I, e Regimento, art. 188, n. II) — vier a autorizar a instauração do processo de impeachment, como notoriamente ainda não o fez, tal processo poderá ser instaurado, se se entender, então, que as normas da Lei n. 1.079/50 foram objeto de recepção. Enquanto a Câmara não autorizar processo contra o Presidente da República — seja por eventual crime de responsabilidade, seja por suposto crime comum — não há falar na lei que deva discipliná-lo.

38. Si et in quantum, todo o problema se cifra à aplicação ao caso do art. 51, n. I, da Carta Magna, e do art. 188, n. II, do Regimento Interno, em virtude dos quais, à falta da prévia e indispensável condição de procedibilidade — autorização de dois terços da Câmara dos Deputados por votação secreta — não há viabilidade jurídica do processo de impeachment, isto é, não existe nem pode existir qualquer processo dessa natureza, mas uma simples tentativa de instaurá-lo.

39. Não deve causar admiração que uma decisão política de tão graves conseqüências, como a autorização para instaurar qualquer processo contra o Chefe do Estado e do Governo, fosse cercada da elementar garantia do escrutínio secreto, que possibilita ao parlamentar votar de acordo apenas com



sua própria consciência, o que é da índole do mandato representativo, de nossa tradição jurídica.

B) Manifestações da doutrina

40. As questões aqui abordadas vêm ocupando nossos melhores jurisconsultos, entre os quais, como não surpreende, prevalece a boa doutrina, que foi resumida no tópico anterior.

41. Convém lembrar, desde logo, o conciso e exato parecer do douto e probo catedrático mineiro, Prof. RAUL MACHADO HORTA, que, respondendo aos quesitos de consulta, que lhe foi presente, assim resumiu seu entendimento a respeito daquelas duas questões:

"A competência privativa da Câmara dos Deputados, para autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República, abrange o processo por crimes de responsabilidade e o processo por infrações penais comuns (Constituição da República - art. 51 - I).

A deliberação da Câmara dos Deputados, para instauração de processo contra o Presidente da República, nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade, deverá ser adotada em votação por escrutínio secreto (Regimento Interno da Câmara dos Deputados - art. 188 - II)".

42. Vale recordar ainda algumas passagens do magnífico parecer proferido pelo mesmo constitucionalista, verbis:

"A Constituição da República, em seu artigo 51 - I -, confere à Câmara dos Deputados competência privativa para

"autorizar, por dois terços de seus mem-



bros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado".

O citado inciso do artigo 52 não particularizou o processo, para limitá-lo ao processo por crime de responsabilidade ou ao processo por infrações penais comuns. Não se pode, por isso, restringir o alcance da locução, para introduzir no texto da Constituição palavras que nele não se contêm. A norma constitucional se afeiçoa ao domínio que a Câmara dos Deputados exerce no processo por crime de responsabilidade e no processo por infrações penais comuns, até o momento culminante da acusação, após a qual se abrirá a fase de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, e a do julgamento na instância privativa do Senado Federal, nos crimes de responsabilidade (Constituição da República - art. 86).

A autorização da Câmara dos Deputados, no exercício de competência privativa, por dois terços de seus membros, aplica-se tanto ao processo por crime de responsabilidade como ao processo por infrações penais comuns, para instauração de um e de outro, quando promovidos contra o Presidente da República, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado.

A competência privativa da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração do processo, por dois terços de seus membros, na forma do artigo 51-I da Constituição Federal, constitui inovação do texto de 1988. Com efeito, as Constituições Federais de 1891, 1946 e 1967, bem como a Carta de 1937 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não contemplaram a competência privativa da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração do processo, como fez a Constituição de 1988, em disposição inovadora que requer, para instauração — isto é, o início, o começo, o princípio, a inauguração,



a instalação do processo — a qualificada autorização de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados".

"A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo, prevê a adoção da votação nominal (art. 23), para apreciação do parecer sobre se a denúncia deve ser ou não  julgada objeto de deliberação.

O Regimento Interno da Câmara (Resolução nº 17, de 1989), exige o escrutínio secreto no caso de autorização para instauração do processo nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade contra o Presidente da República, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado (art. 188 - II). Em fase constitucional que não é a mesma que foi contemplada na lei especial, seja para autorizar a instauração do processo (art. 51 - I) ou admitir a acusação (art. 86), a deliberação da Câmara deverá observar o escrutínio secreto na votação".

43. Outro notável mestre do Direito Constitucional, o Prof. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, após percuciente estudo do tema, também concluiu pelo voto secreto e pela necessidade do quorum de dois terços na Câmara para autorizar a instauração do processo de impeachment. Reproduza-se este trecho conclusivo de seu excelente parecer:

"Em face das premissas expostas, pode-se responder, agora, aos quesitos formulados.

Ao primeiro:

"A autorização da Câmara dos Deputados, a que alude o art. 51, inciso I, da Constituição Federal, é exigida para qualquer processo contra o Presidente da República, abrangendo, portanto, processos por crimes de responsabilidade?"



Sim, pelas razões que detidamente foram expostas mais alto (v. nº 20). Em síntese, re<sup>u</sup> pita-se, isto decorre da mesma razão: a neces<sup>u</sup> sidade de uma apreciação preliminar, dita "po<sup>u</sup> lítica", por parte da Câmara dos Deputados, nos termos do nº 7 (v. supra).

O Min. Paulo Brossard, em seu bem lançado voto na Queixa-crime nº 427-8-DF, recorda a es<sup>u</sup> te propósito ensinamento do grande Rui Barbo<sup>u</sup> sa, figura certamente insuspeita de subalterni<sup>u</sup> dade política:

"Muitas vezes, reconhecendo mesmo a e<sup>u</sup> xistência de faltas, de erros e de viola<sup>u</sup> ções das leis, o Congresso terá de recuar ante as consequências de fazer sentar o Chefe de Estado no banco dos réus" (ob. cit., loc. cit.).

Ao segundo:

"A deliberação da Câmara dos Deputados sobre instauração de processo contra o Pre<sup>u</sup> sidente da República, nos casos do art. 51, inciso I, e do art. 86 da Constitui<sup>u</sup> ção Federal, deve ser tomada por voto no<sup>u</sup> minal e secreto dos Deputados?"

Lembre-se, de passagem, que a Lei nº 1.079/50, nos arts. 22, caput, e 23, caput, exige cla<sup>u</sup> ramente "voto nominal" nas deliberações sobre a acusação do Presidente da República. É ver<sup>u</sup> dade que a decisão do Supremo Tribunal Federal, no MS 20.941-1, rel. Min. Aldir Passarinho, con<sup>u</sup> sidera esses preceitos inaplicáveis, por não<sup>u</sup> haverem sido recebidos pela Constituição atual.

Todavia, o Regimento da Câmara dos Deputa<sup>u</sup> dos é claro ao exigir "votação por escrutínio secreto", para a autorização para a instaura<sup>u</sup> ção de processo contra o Presidente da Repúbli<sup>u</sup> ca".



BARACHO, que igualmente sustentou:

"Pelo que já foi exposto anteriormente, a autorização da Câmara dos Deputados, a que alude o art. 51, inciso I, da Constituição Federal é exigida para qualquer instauração de processo contra o Presidente da República, abrangendo portanto processo por crime de responsabilidade. Em qualquer das espécies processuais torna-se obrigatória a manifestação de dois terços de seus membros. Portanto implica a sua aplicabilidade em processo por crime de responsabilidade".

45. Embora fosse possível continuar citando outros juristas, deixa o impetrante de fazê-lo por amor à brevidade e por serem os ensinamentos transcritos suficiente apoio doutrinário à exposição desenvolvida sob a letra A, supra.

C) Orientação da Suprema Corte

46. Foi objeto de longa discussão no meio jurídico — também entre os políticos e até pela imprensa — o alcance da decisão proferida em 9.2.90 por esse Eg. Supremo Tribunal Federal no MS 20.941, de que o eminente Ministro ALDIR PASSARINHO fora o relator originário.

47. Nesse mandado de segurança impetrando por ilustres Senadores da República pretendiam eles compelir o Presidente da Câmara, que arquivara pedido de impeachment contra o eminente Presidente JOSÉ SARNEY, a dar seguimento ao processo nos termos da Lei n. 1.079/50.

48. Segundo entendimento do Plenário, em decisão recentíssima, a Alta Corte não chegou a acolher a fundamenta-



ção jurídica sustentada pelos eminentes Ministros ALDIR PASSARINHO, CÉLIO BORJA e CARLOS MADEIRA, no sentido da revogação da Lei n. 1.079/50 pela Constituição de 88 — como ficara constando da primeira ementa lavrada pelo relator originário —, porquanto esse fundamento não seria necessário às conclusões dos votos majoritários, que indeferiram a segurança por outra motivação menos abrangente.

49. Como quer que seja, a nova ementa redigida pelo eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, designado relator para o acórdão que acaba de ser publicado, não afirma nem a tese da recepção da Lei n. 1.079/50 nem indicou em que medida se deu eventual recepção e, com maior razão, não alude à questão da forma de votação do impeachment. O préstimo, portanto, desse aresto para o caso vertente é que os doutos votos dos abalizados Ministros ALDIR PASSARINHO, CÉLIO BORJA e CARLOS MADEIRA negaram, desde logo, a pretensa recepção da Lei n. 1.079/50, sem que, nesse ponto, tivessem sido desautorizados pela maioria do Eg. Plenário. Aproveita ainda ao impetrante a tese consignada na ementa — já referida no cap. II desta impetração — de que a matéria aqui discutida é perfeitamente adequada ao controle jurisdicional, que este mandado de segurança está suscitando.

50. Mas, nem por isso, as teses ora sustentadas deixam de contar com o desenganado apoio da Suprema Corte, pois existe outro expressivo aresto que demonstra, à saciedade, ser a autorização do art. 51, n. I, da Constituição inovação do texto de 88, que modificou substancialmente a competência da Câmara dos Deputados no processo de impeachment, e que essa autorização prévia constitui indispensável condição de procedibilidade tanto para os processos por crimes de responsabilidade, quanto por crimes comuns.



51. Refere-se o impetrante à decisão prolatada nas assentadas de 13.9.89, 19.2.90 e 14.3.90 em questão de ordem apresentada pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES na Queixa-Crime n. 427-8, ajuizada contra um Ministro de Estado, a quem se imputava crime comum autônomo, isto é, não conexo com crime eventualmente também atribuído ao Presidente da República.

52. Embora a ratio decidendi da desnecessidade da prévia autorização da Câmara dos Deputados fosse exatamente a ausência de conexão com crime de que também fosse acusado o Presidente da República, ficou meridianamente claro que, se houvesse essa conexão com o Chefe do Executivo, o processo por crime comum ou por crime de responsabilidade dependeria do implemento da condição de procedibilidade da autorização da Câmara por dois terços de seus membros.

57. Compraz-se o impetrante em rememorar alguns excertos dos doutos votos que amparam, nos aspectos de ordem geral, as teses aqui defendidas.

54. No douto voto que proferiu com a proficiência habitual, o eminente Ministro MOREIRA ALVES, em face dos arts. 51, 52 e 86 da Constituição, procurou esclarecer as inovações de 1988, acentuando as modificações substanciais do sistema a começar justamente do fato de se ter substituído "a declaração de procedência da acusação por parte da Câmara dos Deputados pela autorização que deve ser dada por ela para a instauração de processo contra o Presidente e Ministro de Estado". Logo adiante salientou S. Ex<sup>ã</sup> que, pelo direito de agora, "admitida pela Câmara dos Deputados a acusação, "será ele subme tido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos cri-



mes de responsabilidade, sem aludir, aliás, a que o processamento será também perante esses mesmos órgãos julgadores".

55. Discorrendo sobre as razões justificadoras do requisito de procedibilidade para o Presidente da República, declarou o eminente Ministro MOREIRA ALVES:

"Com efeito, o requisito de procedibilidade para o Presidente da República (seja ele de claração de procedência da acusação, seja ele autorização para o processo e julgamento por qualquer espécie de crime) se justifica pela natureza do mandato que ele exerce, e pela repercussão do preenchimento desse requisito: o da suspensão de suas funções, que, no sistema de 1969, era imediata, e, agora, só depende do recebimento da denúncia ou da queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal, ou só sobrevém com a instauração do processo pelo Senado.

Já para Ministro de Estado, que não tem mandato e que é demissível (e, portanto, substituível) ad nutum, não há, por isso mesmo, motivo para garantia dessa natureza, salvo nos casos em que corre a mesma sorte, quanto ao processo e julgamento, que o Presidente da República (crimes conexos).

Por isso mesmo é que a nossa tradição constitucional nunca estendeu aos Ministros de Estado o requisito de procedibilidade do Presidente da República perante o Senado ou perante o Supremo Tribunal Federal, quando ele se apresentava sob a forma de uma pronúncia pelo órgão político que é a Câmara dos Deputados".

56. Na linha dessas considerações, concluiu o eminente relator negando a necessidade de autorização para o Ministro, somente por não existir conexão com crime atribuído ao Presidente da República, verbis:



"Em face do exposto, rejeito a preliminar da necessidade, no caso, de autorização prévia da Câmara dos Deputados para a instauração do processo da presente queixa-crime, por entender, em face da interpretação sistemática da Constituição, que o requisito de procedibilidade a que alude seu artigo 51, I, se restringe, no tocante aos Ministros de Estado, aos crimes comuns e de responsabilidade conexos com os da mesma natureza imputados ao Presidente da República".

57. O eminente Ministro CELSO DE MELLO foi voto vencido, juntamente com o eminente Ministro CÉLIO BORJA, porque exigia a autorização prévia até para os casos de crimes não conexos com os de Presidente da República, como, de resto, sustentara o parecer do eminente Procurador-Geral ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA. No ponto que interessa ao problema ora discutido, esclareceu, com propriedade, o eminente Ministro CELSO DE MELLO:

"O processo de responsabilização penal (infrações comuns) ou político-administrativa (crimes de responsabilidade) do Presidente da República instaurar-se-á, sempre, perante a Câmara dos Deputados, a quem compete, privativamente, emitir, por dois terços dos seus membros, o juízo de admissibilidade da acusação, autorizando, assim, a abertura de processo contra o Chefe do Poder Executivo da União (CF, art. 51, I)".

(...)

"A Constituição defere à Câmara dos Deputados, com exclusão de qualquer outro órgão do Estado, não importando a natureza do ilícito imputado ao Presidente da República, a competência para proferir um julgamento sobre a processabilidade da acusação que lhe foi dirigida.

Permite-se, desse modo, que a instituição parlamentar, por uma de suas Casas, efetue con

660



trole de admissibilidade sobre as acusações oferecidas contra o Presidente da República, quer nos crimes comuns, quer nos de caráter político-administrativo".

(...)

"Constata-se, assim, que, em nosso direito constitucional positivo (CF/88, art. 86), o Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (penal ou político), pelo voto de 2/3 de seus membros, será submetido a julgamento, (a) nos crimes comuns, perante o Supremo Tribunal Federal e, (b) nos crimes de responsabilidade, perante o Senado Federal".

58. Após assinalar que a autorização da Câmara constitui "juízo congressual eminentemente político", exige a presença dessa condição de procedibilidade também para os processos referentes a crimes de Ministro de Estado, mesmo quando não conexos com os do Presidente da República. Eis o que se contém nesta passagem de seu douto voto:

"O ato de autorização constitui pressuposto processual objetivo, referente à válida constituição e ulterior desenvolvimento regular do processo. Trata-se de requisito mínimo de admissibilidade da instauração da relação processual penal. Sem essa prévia autorização, a instauração de processo penal condenatório contra Ministro de Estado configurará situação de injusto constrangimento.

A regra constitucional mencionada instituiu, em favor dos Ministros de Estado — quando passíveis de ação penal condenatória — típica prerrogativa de ordem funcional, a eles deferida ratione muneris.

Estabeleceu-se, nela, uma hipótese de imunidade formal, destinada a tutelar o interesse público, caracterizada pela improcessabilidade



do Ministro de Estado, salvo ocorrência de autorização parlamentar, emanada, pelo voto da maioria qualificada de 2/3 de seus membros, da Câmara dos Deputados, ou, então, cessação da investidura do Ministro de Estado ex officio.

O grau de maior intensidade que se conferiu a essa prerrogativa ministerial, de índole constitucional, deve-se à vontade do constituinte, que, ao condicionar "a instauração de processo contra (...) Ministros de Estado" (CF, art. 51, I) à prévia autorização da Câmara dos Deputados, agiu em função de uma precisa e consciente opção que fez naquele particular momento histórico representado pela promulgação da nova Constituição brasileira.

A cláusula constitucional foi concebida, em sua formulação redacional, com teor intencionalmente genérico, para, também, abranger os processos penais condenatórios contra Ministros de Estado, em face da prática de ilícitos penais comuns a eles eventualmente imputada.

A intenção do legislador constituinte, objetivamente positivada na regra constitucional em questão, é confirmada por recentíssima deliberação da Câmara dos Deputados, que, ao aprovar o Projeto de Resolução n. 54-C, de 1989, que dispõe sobre o seu Regimento Interno, neste destacou capítulo em que disciplina o procedimento legislativo de autorização para instauração de processo criminal — por crime comum — contra Ministro de Estado".

59. Passou em seguida à integral reprodução do texto, então recentíssimo, do art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e resumiu seu pensamento nestas judiciosas palavras:

"Assim, Senhor Presidente, reitero a observação de que o novo ordenamento constitucional, em norma consubstanciada no art. 51, I, ins



tituiu, de forma ampla, uma nova situação de imunidade formal, caracterizadora da improcessabilidade dos agentes políticos nela referidos: o Presidente da República, o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado. Observe-se que a regra inscrita no preceito constitucional mencionado, de conteúdo genérico, alude à necessidade de prévia autorização da Câmara dos Deputados para a instauração de processo — de qualquer processo — por infrações penais comuns ou por crimes de responsabilidade, imputados àquelas supremas autoridades do Poder Executivo".

60. O eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, em cujo douto voto também foi reconhecido que o sistema constitucional vigente "trocou o requisito anterior daquela pronúncia política pelo novo requisito de uma licença para processar", embora não a exigisse nos crimes de Ministros, não conexos com os do Presidente da República, aduziu:

"Esse juízo político de autorização do processo faz sentido e, por isso, a sua ampla cidadania no direito comparado em relação aos Congressistas, através do secular instituto da imunidade processual, ou quando se trata do Presidente da República, seja porque Chefe de Estado, seja porque Chefe do Poder Executivo e, sobretudo, porque, instaurado o processo, daí adviria a gravíssima consequência da suspensão do exercício de suas altíssimas funções".

61. O notável monografista do Impeachment, título por todos reconhecido ao eminente Ministro PAULO BROSSARD, chegou a criticar a elevação do quorum e salientou, mercê de exemplos da História, a grande dificuldade para processar o Presidente da República, mas se curvou ao texto constitucional e o justificou com estas apropriadas expressões:



"Entregando a uma pessoa qualquer, que tanto pode ser cidadão responsável, como um pulha, um testa de ferro de interesses quicã inconfessáveis, a faculdade de denunciar o Chefe de Estado, era natural que o legislador procurasse resguardar a presidência da República, condicionando a instauração do processo de responsabilidade ao praz-me da Câmara dos Deputados, onde reside a representação nacional, tanto mais quando, decretada a acusação ou autorizada a instauração do processo, o Presidente da República fica automaticamente afastado do cargo, hoje por 180 dias, art. 86, § 2º.

Se razão assiste a SEABRA FAGUNDES, para quem

"Pelo seu caráter eminentemente político, não deixa o juízo de responsabilidade de se exercer através de um verdadeiro julgamento, com apuração de fato (delito), aplicação do direito (pena ou absolvição) e irretratabilidade de efeitos (coisa julgada)", O Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos, nº 67, p. 157,

se devem ser lembradas as palavras do Chief-Justice CHASE ao Senado norte-americano quando do julgamento do sucessor de Lincoln,

"That when the Senate sits for the trial of an impeachment, it sits as a Court, seems unquestionable", American Law Review, 1867-1868, v. 2º p. 556,

há de reconhecer-se que haverá sempre, ou dificilmente deixará de haver, uma dose de discricionariedade na decisão da Câmara. Rui Barbosa, jurisconsulto e homem de Estado, escreveu certa feita,

"muitas vezes, reconhecendo mesmo a existência de faltas, de erros e de violações das leis, o Congresso terá de recuar ante as consequências graves de fazer sentar o Chefe de Estado no banco dos réus" Obras Completas, v. XXV, t. VI, p. 109.



Sem defender o quorum altíssimo hoje consagrado, que torna praticamente inexecutível qualquer processo contra o Presidente, forçoso é convir que se faz necessário um freio a filtrar as iniciativas irresponsáveis de falsos tribunos da plebe".

62. Para finalizar as referências ao aresto da Suprema Corte, citem-se os ensinamentos do eminente Ministro CÉLIO BORJA acerca da interpretação do art. 51, n. I, da Constituição. Após ressaltar que ali se estabeleceu "juízo de mera oportunidade e conveniência", que "não pode ser questionado em nenhum outro foro", confrontou o douto voto o sistema anterior e o vigente, prelecionando:

"Registro a essencial diferença que existe entre a autorização da Câmara para o processo — condição de procedibilidade ou de instauração do processo, nas palavras da Constituição (art. 51, I) — e a declaração de procedência da acusação, que tem lugar em processo já instaurado, reclama instrução e contraditório que assegure ampla defesa ao acusado e importa verdadeiro e próprio iudicium accusationis, com a conseqüente suspensão do exercício do cargo (v. arts. 19 a 23 da Lei 1079/50).

Nessa primeira fase, a Câmara dos Deputados era chamada a manifestar-se, primeiro, sobre se a denúncia deve, ou não, ser objeto de deliberação, constituindo para esse fim Comissão Especial que impulsiona o exame da questão (art. 20, Lei 1079/50). Admitida a denúncia, por votação nominal da Câmara, notificava-se o acusado para contestá-la, facultada a produção de provas (art. 22, *ibid.*). Só então, pronunciava-se o juízo de procedência da acusação, por voto do Plenário.

Vê-se, pois, que não se há de confundir o livre convencimento dos Deputados acerca da pro



cedência da acusação, com a discricionária autorização da Câmara como simples condição de procedibilidade judicial, previsto no artigo 51, I, da Constituição de 5 de outubro".

D) Outras soluções alvitradas

64. Do n. 24 ao n. 63, supra, o impetrante reproduziu literalmente os termos da questão de ordem formulada à Mesa da Câmara dos Deputados pelo ilustre Líder do Governo, Deputado HUMBERTO SOUTO, via da qual ficou bem demonstrado que a autorização para processar o Presidente da República, seja por crime comum, seja por crime de responsabilidade, deve ser resolvida apenas à luz do art. 51, n. I, da Constituição, e do Regimento Interno da Câmara (arts. 217 e 188, n. II), razão por que não há fugir à conclusão de que tal autorização deve ser concedida por dois terços dos membros da Casa, em votação por escrutínio secreto, após observadas as formalidades previstas no citado art. 217.

65. Poder-se-ia sustentar que o art. 218 do Regimento Interno, invocado pelo despacho inicial do ilustre Presidente da Câmara, segundo o qual "o processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministro de Estado obedecerá às disposições da legislação especial em vigor", embaraçaria o raciocínio até aqui desenvolvido. Esse argumento, porém, não é verdadeiro.

66. Em primeiro lugar, porque tal disposição é inteiramente ociosa, já que, sob o direito vigente, a Câmara só tem a ver com a autorização para instaurar processo por crime de responsabilidade ou por crime comum, mas não interfere, a-



pôs autorizar sua instauração, no processo, que se desenvolve perante o Senado Federal, por crime de responsabilidade, idênticamente ao que ocorre, depois de instaurados os processos comuns, perante o Supremo Tribunal. De fato, o art. 218 não passa de simples descuido legislativo, que se compreende em razão da longa prática do sistema anterior, que conferia à Câmara o papel de tribunal de pronúncia no impeachment.

67. Se se quisesse que o art. 218 simplesmente tivesse revigorado as normas da Lei n. 1.079/50, independentemente de terem sido elas revogadas, ou não, pela Constituição de 88, como preconizou o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE em duto voto no MS 20.941, duas conclusões seriam inevitáveis, isto é:

a) não poderia o Presidente da Câmara deixar de assegurar à defesa do impetrante o prazo de 20 dias e a dilação probatória previstos no art. 22 da Lei n. 1.079/50; e

b) a forma de votação seria por escrutínio secreto — ao contrário do que sustentou a autoridade coatora —, porque, se o Regimento Interno pudesse revigorar, por si mesmo, as normas da Lei n. 1.079/50, em virtude da mera recepção de seu texto pelo art. 218, poderia ele também instituir validamente o escrutínio secreto para a votação da autorização para processo de impeachment, como o fez expressamente no art. 188, n. II, norma que abrange, em sua própria literalidade, os crimes comuns e os crimes de responsabilidade.

68. Se se devesse adotar a tese da integral recepção da Lei n. 1.079/50 pela Constituição de 88, como parece que admitiu inicialmente o ilustre Presidente da Câmara, não



poderia ele ter cerceado a defesa do acusado, ora impetrante, reduzindo-lhe o prazo e suprimindo a possibilidade de fazer prova, tal como lhe asseguraria o já citado art. 22 daquela Lei.

69. Finalmente, como a autorização do art. 51, n. I, para processar o Presidente da República é uma só e mesma coisa, quer se trate de crimes comuns ou de crimes de responsabilidade, as normas que o art. 217 estabeleceu, em termos meramente literais, apenas para as infrações comuns, deveriam ser aplicadas também aos crimes de responsabilidade, seja por analogia, seja até mesmo por força de compreensão. Ainda nesta última hipótese, o impetrante não poderia ficar cerceado no direito de defesa escrita pelo prazo de dez sessões da Comissão de Constituição e Justiça e de indicar suas provas (art. 217, § 1º, ns. I a III).

70. Em qualquer dos casos, pois, a situação do impetrante, quanto ao exercício da defesa, seria mais favorável do que a que lhe foi arbitrariamente fixada pelas regras próprias que o ilustre Presidente da Câmara considerou possível estabelecer para obter um conúbio espúrio entre a pressa e o voto aberto, ou melhor, entre o julgamento sumário e a sujeição do votante às pressões susceptíveis de comprometerem sua liberdade de consciência.

71. A Câmara dos Deputados não cassa o mandato de um dos seus membros nem autoriza processo criminal contra eles, a não ser por voto secreto. Por que haveria de impedir o Presidente da República, de afastá-lo de suas importantes funções, por votação aberta, que não garante sequer ao votante a indispensável liberdade de julgamento? Ainda é mais intolerável



que o voto aberto seja imposto contra a Constituição e o Regi-  
mento Interno apenas para satisfazer o clamor de grupos orga-  
nizados que buscam alcançar o poder em detrimento da lei e do  
direito.

E) Revogação parcial da Lei n. 1.079/50 pela  
Emenda Constitucional n. 4, de 1961

72. Em douto parecer do eminente mestre MANOEL GON-  
ÇALVES FERREIRA FILHO, fez-se cabal demonstração de que parte  
das normas de direito substantivo da Lei n. 1.079/50 — ti-  
pificadoras de crimes de responsabilidade — foi revogada pe-  
lo art. 5º da Emenda Constitucional que instituiu o regime par-  
lamentarista de governo (E.C. n. 4, de 2.9.61) — refere-se aos  
incisos V, VI, VII e VIII do art. 89 da Constituição de 1946.

73. Sobrevindo a Emenda Constitucional n. 6, de  
23.1.63, que, por efeito da manifestação plebiscitária, resta-  
beleceu o presidencialismo, não houve reprivatização das nor-  
mas de direito infraconstitucional, que haviam sido revogadas  
pela Emenda n. 4/61. Fundado nessa irrecusável premissa con-  
clui o douto jurisconsulto que sequer subsistem os supostos  
crimes de responsabilidade imputados ao impetrante na denún-  
cia sob apreciação da Câmara dos Deputados, quando assevera:

"Assim, pode-se concluir que a definição  
dos crimes de responsabilidade, que reclama o  
art. 85, parágrafo único, da Constituição de  
1988, é incompleta no direito vigente.

Ela existe, por força da recepção da Lei  
nº 1.079/50, quanto às matérias dos incisos I,  
II (parcialmente), III e IV, ou seja, quanto à  
existência da União, quanto ao livre exercício  
do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos  
Poderes constitucionais dos Estados.



Ela inexistente quanto à matéria dos incisos V, VI e VII, referentes à "proibição na administração", à "lei orçamentária", à "guarda e legal emprego dos dinheiros públicos", ao "cumprimento das leis e decisões judiciais", bem como, da matéria do inciso II, no concernente ao Ministério Público.

Em consequência, em respeito ao princípio nullum crimen nulla poena sine lege, não cabe o enquadramento em crime de responsabilidade, nesses campos".

74. Embora a pretendida autorização da Câmara para o processo obedeça a motivação de ordem política, a comprovada falta de justa causa para o impeachment seria uma razão adicional a determinar que o ilustre Presidente da Casa simplesmente negasse seguimento à denúncia por ele recebida.

#### V. CONCLUSÃO E PEDIDOS

75. Depreende-se das longas considerações acima expendidas que o ato impugnado não pode subsistir por estar privado de evidente inconstitucionalidade, já que não respeitou sequer o devido processo legal e o sagrado direito de defesa com todos os meios e recursos a ela inerentes (C.F., art. 59, n. LV), quando instaurou contra o impetrante virtual processo de impeachment, sem satisfazer previamente a indispensável condição de procedibilidade da autorização da Câmara, que só pode ser concedida por dois terços de seus membros (C.F., art. 51, n. I) em votação por escrutínio secreto (Reg., art. 188, n. II), embora as heterodoxas regras procedimentais adrede baixadas pela ilustre autoridade coatora prevejam voto aberto e constituam, por isso mesmo, outra ameaça de violação ao direi



to que tem o impetrante de ser submetido a um julgamento ditado pela liberdade da consciência dos ilustres Deputados, que não seja resultado da coação que sobre eles venha a ser exercida.

76. Liminar. Os dois requisitos da medida — fumus boni juris e periculum in mora — estão presentes, a toda evidência, nesta causa, que, sem a liminar postulada, não terá qualquer eficácia para impedir que um procedimento excepcionalmente célere, arbitrário, sumário e ilegal produza a aberrante consequência do afastamento do Presidente da República da alta função em que foi investido pelo voto popular.

77. Aos imposteráveis direitos individuais que está o impetrante defendendo nesta impetração, acrescem, pois, as graves repercussões sociais, econômicas e políticas do afastamento provisório ou definitivo do titular da primeira magistratura da República, que devem ser evitadas em nome do superior interesse público.

78. Apesar de a liminar, ora pleiteada, competir, em caráter monocrático, ao eminente Ministro-Relator do presente mandado de segurança, a matéria aqui discutida é de tal magnitude e gravidade que convém, para a estabilidade do regime e das próprias instituições democráticas, que ela seja submetida a julgamento originário do Plenário da Corte Suprema, que haverá de concedê-la

(a) ou para simplesmente determinar a sustação do procedimento de impeachment, já virtualmente instaurado na Câmara dos Deputados, até o final julgamento do writ,



(b) ou para que, com menor amplitude, se faculte à ilustre autoridade coatora, desde logo, submeter à Câmara a denúncia apenas para os efeitos do art. 51, n. I, ou do art. 86, caput, da Constituição Federal, contanto que o faça em procedimento que assegure ao acusado defender-se nos termos do art. 217 do Regimento Interno ou do art. 22 da Lei n. 1.079/50 e seja a deliberação cameral tomada por escrutínio secreto (Reg., art. 188, n. II).

79. Petiturum. Notificada a ilustre autoridade coatora, à vista da segunda via desta impetração e dos respectivos documentos, prestadas as informações que entender cabíveis e ouvido o Ministério Público Federal, o impetrante pede e espera a confirmação da liminar eventualmente deferida ou a concessão definitiva da segurança, a fim de que, declarada a nulidade do ato impugnado, seja determinado ao ilustre Presidente da Câmara dos Deputados que — se entender de submeter a denúncia recebida à deliberação da Câmara dos Deputados, para os efeitos da autorização prevista nos arts. 51, n. I, e 86, caput, da Constituição — observe o devido processo legal contido no art. 217 do Regimento e a votação por escrutínio secreto, de acordo com o art. 188, n. II.

80. Valor da causa. Para efeitos exclusivamente fiscais, o impetrante dá à causa o valor de Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros).

Brasília, 9 de setembro de 1992

P.P. José Guilherme Villela  
José Guilherme Villela  
adv. insc. 201, OAB-DF



PROCURAÇÃO

doc. 1

Pelo presente instrumento particular de procuração, FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, brasileiro, casado, Presidente da República Federativa do Brasil, domiciliado no SMLN, Trecho 10, casa 1, Brasília, Distrito Federal, nomeia e constitui seu bastante procurador o advogado JOSÉ GUILHERME VILLELA, brasileiro, casado, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Distrito Federal - sob o nº 201 e portador do CIC nº 000 333 321/34, com escritório no Setor Comercial Sul, Edifício Anhanguera, sala 610/12, nesta Capital, com a finalidade de impetrar Mandado de Segurança contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados para o que lhe outorga os poderes **ad judicium** e os especiais para substabelecer.

Brasília, 2 de setembro de 1992.

F. Collor -



1.º OFÍCIO DE NOTAS

Tab. MAURÍCIO G. LEMOS

conheço a firma de: Fernando Affonso Collor de Mello

em data 02 de Setembro de 1992

em testemunho Paulo Resende da verdade

MAURÍCIO GOMES DE LEMOS - LUIZ RONAN SILVA  
PAULO RESENDE e VALDIR MARTINS FERREIRA



AVISO Nº 008 /92

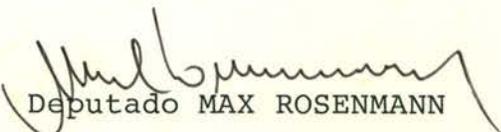
Brasília, 08 de setembro de 1992.

doc. 2

Senhor Secretário-Geral,

Encaminho a V.Exª Mensagem do Senhor Deputado IBSEN PINHEIRO, Presidente da Câmara dos Deputados, na qual comunica, ao Exellentíssimo Senhor Presidente da República, oferecimento de denúncia por crime de responsabilidade, de autoria dos cidadãos BARBOSA LIMA SOBRINHO e MARCELO LAVENÈRE MACHADO.

Aproveito a oportunidade para renovar a V.Exª. protesto de consideração e apreço.

  
Deputado MAX ROSENMANN  
Primeiro Secretário, em exercício

A Sua Excelência o Senhor  
Embaixador MARCOS COIMBRA  
DD. Secretário-Geral da Presidência da República  
N E S T A



MENSAGEM Nº 013 /92

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO

Foi oferecida à Câmara dos Deputados, no dia 1º do mês corrente, denúncia contra Vossa Excelência por crime de responsabilidade, de autoria dos cidadãos BARBOSA LIMA SOBRINHO e MARCELO LAVENÈRE MACHADO.

Na sessão seguinte (2 de setembro) a denúncia foi lida no Plenário desta Casa, juntamente com o despacho que lhe deu tramitação.

A partir desta data, a Câmara dos Deputados examinará a matéria nos termos da sua competência constitucional.

Em anexo, remeto a Vossa Excelência cópia autenticada da denúncia e documentos pertinentes.

Pretendendo Vossa Excelência manifestar-se, poderá fazê-lo no período correspondente a 5 (cinco) sessões, até às 19 (dezenove) horas do dia 15 (quinze) do corrente mês.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, EM 08 DE SETEMBRO DE 1992.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados



BARBOSA LIMA SOBRINHO, brasileiro, casado, jornalista, residente na Rua Assunção, número 217, Botafogo, Rio de Janeiro, e MARCELLO LAVENÈRE MACHADO, brasileiro, casado, advogado, residente no SAS, quadra 05, lote 02, bloco N, 1ª andar, Brasília, ambos cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos, portadores, respectivamente, dos títulos eleitorais nos 19030303-96 e 8354917-73, das 84ª e 1ª Zonas Eleitorais dos Estados do Rio de Janeiro e Alagoas, vêm, com fundamento nos artigos 1º, II, e 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal, e especialmente nos artigos 14 e seguintes, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e com base nas provas colhidas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, oferecer contra FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, Presidente da República,

#### D E N Ú N C I A

por crimes de responsabilidade, previstos nos arts. 85, IV e V, da Constituição Federal, e nos arts. 8º, 7, e 9º, 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, como a seguir exposto, para o fim de ser decretada a perda do cargo e sua inabilitação temporal para o exercício de função pública.

CONFERE COM O ORIGINAL

Brasília, 08 de 09 de 1992

Mozart Vianna de Paiva  
Secretário - Geral da Mesa

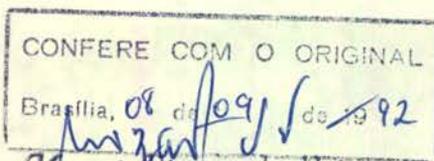


## P R E Â M B U L O

"Todas as crises, portanto, que pelo Brasil estão passando, e que dia a dia sentimos crescer aceleradamente, a crise política, a crise econômica, a crise financeira, não vêm a ser mais do que sintomas, exteriorizações parciais, manifestações reveladoras de um estado mais profundo, uma suprema crise: a crise moral". (RUI BARBOSA, "Ruínas de um Governo").

O "impeachment" não é uma pena ordinária contra criminosos comuns. É a sanção extrema contra o abuso e a perversão do poder político. Por isso mesmo, pela condição eminente do cargo do denunciado e pela gravidade excepcional dos delitos ora imputados, o processo de "impeachment" deita raízes nas grandes exigências da ética política e da moral pública, à luz das quais não de ser interpretadas as normas do direito positivo.

Nos regimes democráticos, o grande juiz dos governantes é o próprio povo, é a consciência ética popular. O governante eleito que se assenhoreia do poder em seu próprio interesse, ou no de seus amigos e familiares, não pratica apenas atos de corrupção pessoal, de apropriação



Mozart Vianna de Paiva  
Secretário - Geral da Mesa

indébita ou desvio da coisa pública: mais do que isso, e escarnece e vilipêndia a soberania popular.



É por essa razão que a melhor tradição política ocidental atribui competência, para o juízo de pronúncia dos acusados de crime de responsabilidade, precisamente ao órgão de representação popular. Representar o povo significa, nos processos de "impeachment", interpretar e exprimir o sentido ético dominante, diante dos atos de abuso ou traição da confiança nacional.

A suprema prevaricação que podem cometer os representantes do povo, em processos de crime de responsabilidade, consiste em atuar sob pressão de influências espúrias ou para a satisfação de interesses pessoais ou partidários.

Em suma, o Presidente da República Federativa do Brasil há de ser julgado perante o povo brasileiro, representado por seus Deputados e Senadores, com base nos largos e sólidos princípios da moralidade política.

O vocábulo e o conceito de decoro nos vieram dos romanos. "Decus, oris" é cognato do verbo "decere", com dois significados: o neutro, de conveniente, e o moral, de decente.

O "decorum" romano traduzia sempre uma idéia de ordem e moderação ou medida. "Ao trazer aos fatos da vida uma certa ordem e medida -- observa Cícero --,

CONFERE COM O ORIGINAL

Brasília, 08 de 09 de 1992

Mozart Vianna de Paiva  
Secretário - Geral da Mesa.



conservamos a honestidade e o decoro" ("De Officiis", 17). Essa ordem e medida na vida pessoal, prossegue ele, traduzem-se pelo recato ("verecundia"), a temperança, a modéstia, o domínio das paixões e a ponderação em todas as coisas. Não há decoro separado da honestidade, "pois o que é decente é honesto e vice-versa" (idem, I, 93).

Especificamente em relação ao governante ou titular de poder político ("magistratus"), adverte Cícero, constitui munus próprio "compreender que ele gere o Estado e que é, portanto, seu dever, defender a dignidade e o decoro do cargo, observar as leis, respeitar os direitos, lembrando-se de que tudo isso lhe foi atribuído em confiança ('ea fidei suae commissa')" (idem, I, 124).

Todo cargo público tem uma dignidade própria, que os romanos denominavam justamente "honor"; e essa dignidade há de ser respeitada e definida, mesmo contra seus próprios titulares.

A falta de honestidade ou decoro no desempenho de função pública não ofende apenas a comunidade dos administrados, mas produz seus efeitos perversos mais além. Ela desmoraliza a própria imagem do Estado, aos olhos do povo. Quando o Estado perde a respeitabilidade, seu ornato moral, é todo o funcionamento da máquina política que entra em colapso.

Não é por outra razão que os crimes contra a honra do Presidente da República, ou mesmo de qualquer funcionário público no exercício de suas funções, são apenados mais severamente (Código Penal, art. 141). O

CONFERE COM O ORIGINAL  
Brasília, 08 de Ag de 1992  
Mozart Vianna de Paiva  
Secretário - Geral da Mesa.



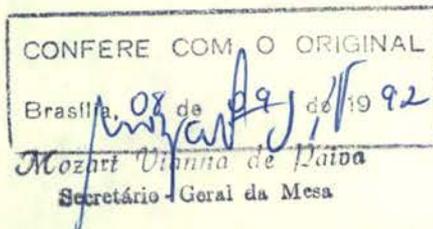
que se protege, aí, não é apenas a honra pessoal do agente político ou do servidor público: é a própria dignidade do cargo que ele ocupa.

Em nosso direito constitucional, a definição dos casos típicos de ofensa ao decoro parlamentar não tem ficado unicamente a cargo dos regimentos das Casas do Congresso. A Carta anterior especificava as hipóteses de "abuso das prerrogativas asseguradas ao congressista ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais" (art. 34, 1º). E a Constituição em vigor manteve-as substancialmente: "é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas" (art. 55, 1º).

Essa especificação constitucional vale, "mutatis mutandis", para se entender o sentido de um comportamento indigno do Presidente da República. O abuso dos poderes inerentes ao cargo, bem como a percepção de vantagens ou de benefícios imorais são atos de improbidade, a assinalar absoluta falta de retidão.

#### I - VANTAGENS INDEVIDAS

Na qualidade de Chefe de Estado e de Governo, o Presidente da República é mantido pela Nação, por meio de recursos públicos, sendo-lhe defeso, em razão da honra e decoro do cargo, exercer desde a posse qualquer atividade profissional. Fora disso, as quantias ou bens





recebidos de terceiros, enquanto no exercício do mandato, devem ter causa certa e definida, sem o que se constituem em vantagens indevidas, de natureza ilícita e imoral.

Verificou-se, entretanto, que, desde 15 de março de 1990, o denunciado, pessoalmente, bem como alguns de seus familiares -- a mulher, a ex-mulher, a mãe -- receberam indevidamente vultosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens.

Essas tranferências de dinheiro e de bens eram feitas reiteradamente, seja mediante depósitos em conta bancária da secretária particular do denunciado e de seus familiares, seja mediante pagamentos diretos a empresas que venderam alfaias para guarnecer a residência particular do Presidente, ou que prestaram serviços de empreitada neste ou em outro imóvel de seu uso ou propriedade, além daquela que lhe vendeu um veículo "Fiat Elba" (A relação dessas transferências e pagamentos consta do relatório da CPI).

Não bastasse essa conduta indecorosa, constatou-se, ademais, que todos esses recursos, assim carreados ao patrimônio do Presidente da República e de seus íntimos, provieram de uma organização delituosa de exploração de prestígio e tráfico de influência, controlada por Paulo César Cavalcante Farias.

Essa organização, integrada por Cláudio Francisco Vieira, Ana Maria Acioli Gomes de Melo, Rosinete de Carvalho Melanias, Jorge Waldério Tenório

CONFERE COM O ORIGINAL  
 Brasília, 08 de 09 de 19 92

Mozart Vianna de Paiva  
 Secretário - Geral da Mesa

*Handwritten signature*



Bandeira de Mello, Severino Nunes Oliveira, George Ricardo Melanias, Geovani Carlos Fernandes de Melo, Marta Sconcelos Soares e outros menos expressivos, atuava intermediando escusos interesses privados junto à Administração.

Destaca a conclusão final do relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que Ana Acioli, secretária do Presidente da República e pessoa de sua total confiança, administrava as contas destinadas ao pagamento das despesas particulares do denunciado, sendo que delas "nenhum centavo" saía sem autorização deste.

Tais contas eram abastecidas por importâncias provenientes das empresas EPC e Brasil Jet, ambas de propriedade de Paulo César Farias.

Assim é que, desde meados de 1990, depósitos de expressivo valor passaram a ser feitos na conta da secretária particular do denunciado, com nomes fictícios e com uso de CPFs falsos. Entre tais depósitos, elevadas somas provenientes da praça de São Paulo, salientando-se cheques contra o Banco Rural, tiveram depositantes "fantasmas", que agiam sob os nomes de Flávio Maurício Ramos, Manuel Dantas de Araújo, Jurandir Castro Menezes, José Carlos Bonfim, Carlos Alberto de Nóbrega e Rosimar Almeida (cf. relação dos cheques no relatório da CPI).

Está comprovado que os chamados "fantasmas" foram responsáveis por depósitos nas contas da primeira-dama, da secretária desta, Maria Isabel Teixeira, da mãe do denunciado, de sua ex-mulher, do mordomo de sua

CONFERE COM O ORIGINAL  
Brasília, 08 de 09 de 1992

Mozart Vianna de Paiva  
Secretário-Geral da Mesa



Residência, da Brasil Gardens e de seu proprietário, Roberto Nehring, além daquelas de dois auxiliares imediatos do Presidente, Cláudio Vieira e Cláudio Humberto (cf. relatório da CPI).

Registre-se, ainda, que a aquisição do "Fiat Elba" do Presidente da República, foi feita com cheque administrativo, adquirido em nome do "fantasma" José Carlos Bonfim, e que a reforma de seu apartamento, em Maceió, foi paga com recursos da empresa EPC, de Paulo César Farias (v. relatório da CPI).

## II - O TRÁFICO DE INFLUÊNCIA

A exploração de prestígio exercida por Paulo César Farias, que, como assinala o relatório da CPI, agia fazendo praça de amizade e prestígio junto ao Presidente da República, evidencia-se pelo fato de inúmeras empresas de vulto haverem pago à EPC, de sua propriedade, serviços por ela não prestados ou de impossível concretização, por absoluta falta de qualificação técnica.

Desse tráfico de influência, que não era e nem podia ser ignorado pelo denunciado, destacam-se aqueles que envolveram as empresas Votorantim, Tratex e Vasp.

O negócio simulado com a Tratex, no valor de US\$ 200,000 (duzentos mil dólares), por contrato e

CONFERE COM O ORIGINAL  
 Brasília, 08 de 09 de 1992  
 Mozart Viana de Paiva  
 Secretário - Geral da Mesa



por serviços verbais, foi justificado por seu diretor, na  
 GPI, pelo interesse que tinha em informações sobre os planos  
 econômicos que mudavam toda semana. Acrescente-se, aqui, que  
 foram beneficiados, com depósitos dos correntistas  
 "fantasmas", altos funcionários do Ministério da Economia.

É singular o caso da Vasp com a  
 Petrobrás. Suficiente citar, como registra o relatório da  
 Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, as pressões  
 exercidas pelo empresário Paulo César Farias junto ao  
 presidente daquela empresa estatal, Luiz Octávio da Motta  
 Veiga, visando que a mesma contratasse, em favor da Vasp, o  
 lesivo mútuo de US\$ 40,000,000 (quarenta milhões de  
 dólares), para pagamento em dez anos, apenas com a correção  
 cambial.

Conforme o depoimento de Motta  
 Veiga na GPI, além da interferência de Paulo César Farias --  
 que lhe disse que o poder que exercia provinha diretamente  
 do Presidente da República --, também o cunhado do  
 denunciado, o Embaixador Marcos Antonio de Salvo Coimbra,  
 Secretário Geral da Presidência da República, fez-lhe o  
 mesmo pedido de empréstimo, que fora considerado prejudicial  
 à Petrobrás pelos pareceres de seus órgãos técnicos.

Ao ser informado de que o  
 empréstimo não seria aprovado pela direção da Petrobrás, o  
 cunhado do denunciado advertiu que a concessão do mesmo era  
 do interesse do governo. E por impedir o lesivo negócio que  
 se impunha à Petrobrás, Motta Veiga foi demitido pelo  
 Presidente da República.

CONFERE COM O ORIGINAL  
 Brasília, 08 de 09 de 1992

Mozart Vianna de Paiva  
 Secretário Geral da Mesa,



Ressalte-se, ademais, que a apuração da CPI demonstrou que a empresa EPC, de Paulo César Farias, depositou cheque de Cr\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de cruzeiros) na conta da empresa Viplan, de Wagner Canhedo, correspondentes a 80% do valor da primeira parcela do preço das ações da Vasp.

### III - A MENTIRA

Face à publicação na Revista Isto É, de 28.06.1992, da entrevista do motorista Francisco Eriberto França, homem simples e de exemplar caráter, o denunciado falou à Nação em rede de televisão, em 30 de junho do corrente ano. E afirmou, mendazmente, que seus gastos pessoais eram pagos com recursos próprios, administrados por Cláudio Vieira, seu secretário particular, e repassados à secretária Ana Acioli que, para tal finalidade, movimentava conta específica. Para sustentar sua alegação, exibiu carta datilografada com assinatura de Ana Acioli, declaração firmada por Cláudio Vieira, e ofício do Bancesa, pretendendo negar que Paulo César Farias, a Brasil Jet ou a empresa EPC tivessem feito depósitos naquela conta de sua secretária.

O rastreamento de cheques e outros documentos constatou que, ao contrário do que afirmara o denunciado à Nação, nenhum dos depósitos investigados fora feito por Cláudio Francisco Vieira, mas, isto sim, procediam das pessoas fictícias acima referidas.

CONFERE COM O ORIGINAL  
Brasília, 08 de 09 de 1992  
Mozart Vianna de Paiva  
Secretário - Geral da Mesa



Tentando estabelecer conexão entre os correntistas "fantasmas" e Cláudio Vieira, para fazer crer que deste provinham, indiretamente, tais depósitos, montou-se a chamada "Operação Uruguai", farsa patente a respeito da qual o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito fez restrições de toda ordem, destacando os péssimos antecedentes dos parceiros naquele escuso negócio, que se disse realizado na República vizinha.

A questão fundamental, para a pretendida ligação entre a importância dita emprestada no Uruguai e a conta de Ana Acioli, deflui da declaração do "doleiro" Najum Turner, asseverando que administrava conta dos correntistas "fantasmas", que faziam generosos depósitos para a secretária particular e para os familiares do Presidente da República.

Os autos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, todavia, demonstram, por provas documentais e periciais, que os correntistas "fantasmas" foram criação do esquema de Paulo César Farias e tinham suas contas administradas por ele e por seus auxiliares, de cujos punhos provinham as assinaturas daquelas figuras fictícias.

Tais correntistas "fantasmas" tiveram suas fichas cadastrais preenchidas por Rosinete Melanias, secretária de Paulo César Farias, que nelas constava como apresentante, e tinham como endereço o mesmo da empresa EPC.

Desta maneira, desmorona a tentativa de estabelecer um nexu entre o pretenso empréstimo

CONFERE COM O ORIGINAL  
Brasília, 08 de 09 de 1992

Mozart Vianna de Paiva  
Secretário Geral da Mesa,

contraído no Uruguai e a conta de Ana Acioli, destinada ao pagamento das despesas pessoais do denunciado, pois não se encontrou qualquer vínculo entre aquela conta e Najum Turner, nem entre este e os correntistas "fantasmas".



Assim sendo, tornou-se ainda mais veemente a mentira proferida pelo Presidente da República, em rede nacional de televisão.

#### IV - FALTA DE DECORO E DE DIGNIDADE PARA O EXERCÍCIO DO CARGO

Há acusações pessoais, feitas ao denunciado, verdadeiramente chocantes e estarrecedoras. A Nação ainda não se refez do espanto e da revolta que lhe causou a revelação do próprio irmão do Presidente, Pedro Collor de Mello, registrada no relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito:

"Paulo César Cavalcante Farias teria dito que mantinha sociedade informal com o Presidente da República, a quem transferia 70% dos lucros. Este detalhe é relevante, primeiro, porque se a sociedade existe, investigar a atividade de Paulo César implica investigar a atividade do sócio, para cujo efeito

CONFERE COM O ORIGINAL

Brasília, 08 de 09 de 1992

Mozart Vianna de Paiva  
Secretário Geral da Mesa



esta CPI não dispõe de poderes; segundo, porque as investigações posteriores, mesmo que o Presidente fosse investigado, encontraram evidências sobre essa relação, verificando-se que efetivamente Paulo César financiava, inclusive através de contas fantasmas, despesas pessoais do Presidente da República."

Jamais se teve notícia de governante atingido por acusação tão desmoralizadora, ao seu simples relato.

Todo o conjunto de fatos apurados não apenas no âmbito parlamentar, mas também pela Polícia Federal, caracteriza comportamento incompatível com a honra, a dignidade e o decoro que se exigem do Presidente da República.

A falta de decoro, a saber, a desordem e imoderação de vida, a ligação com pessoas desonestas, o recebimento de vantagens indevidas, representa aquela traição e abuso da confiança pública, assinalada por Cícero em relação aos magistrados políticos, e reiterada por Hamilton, um dos Pais Fundadores da federação norte-americana, como justificadora do "impeachment" presidencial ("O Federalista", nº 65).

CONFERE COM O ORIGINAL  
Brasília, 08 de 09 de 1992

Mozart Vianna de Paiva  
Secretário-Geral da Mesa

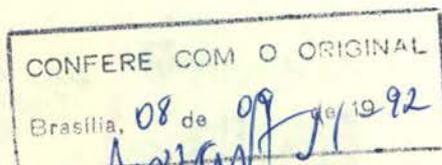


Por força de tudo isso, denunciado, como se percebe claramente e com mais intensidade a cada dia, perdeu, inclusive e notadamente para exercer o comando supremo das Forças Armadas (Constituição Federal, art. 142), toda autoridade moral para governar a nação, bem como para representá-la internacionalmente. O desrespeito popular à sua pessoa coloca em jogo as instituições da República. Seu afastamento do cargo, portanto, patenteia-se inevitável e urgente, como medida de saneamento político e administrativo, dentro do estrito quadro constitucional.

O clamor público, a passeata dos jovens de nosso País, as praças públicas tomadas de cidadãos indignados são a demonstração da perda da dignidade de Fernando Affonso Collor de Mello para o exercício do cargo de primeiro mandatário da Nação.

Falta ao denunciado dignidade para o exercício do cargo de Presidente da República, ou seja, respeitabilidade, por meio da qual se impõe, o Chefe de Estado, perante os servidores e perante a população; falta ao denunciado a honra, outro atributo indispensável para o exercício do cargo de Chefe de Estado, consistente na reputação do crédito e apreço que deve possuir frente à Nação; falta-lhe, enfim, o decoro, enquanto virtude da decência, que deve pautar a vida pública e privada do administrador.

V - GRAVE OMISSÃO



Mozart Vinna de Paiva  
Secretário Geral da Mesa



O Presidente da República, diante do recebimento injustificado de vultosas quantias por meio de correntistas "fantasmas", e diante do fato notório do tráfico de influência exercido por Paulo César Farias, apesar de muitas vezes alertado, como se vê no relatório da CPI, omitiu-se no cumprimento de seu dever básico de zelar pela moralidade pública, valor primacial que deve, segundo a Constituição Federal, presidir a Administração.

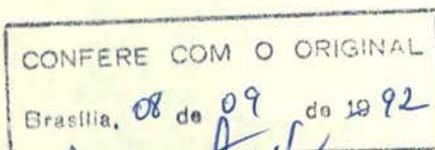
Basta exemplificar com o art. 5º da Lei nº 8.027/90, sancionada pelo próprio denunciado, que considera faltas administrativas puníveis com demissão a bem do serviço público, o fato de o funcionário:

" I - valer-se ou permitir dolosamente que terceiros tirem proveito de infamação, prestígio ou influência, obtidos em função do cargo, para lograr, direta ou indiretamente, proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

.....

VIII - aceitar ou prometer aceitar propinas ou presentes de qualquer tipo ou valor, bem como empréstimos pessoais ou vantagem de qualquer espécie em razão de suas atribuições."

A moralidade administrativa e a probidade no exercício das funções públicas não admitem que



*Mozart Viana de Paiva*  
Secretário-Geral da Mesa



o servidor público receba propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições (Lei nº 8.112/90, art. 117, XII).

Também incompatível com a dignidade, a honra e o decoro, para o exercício de função pública, sob pena de demissão, é valer-se o funcionário de seu cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da coisa pública (Lei nº 8.112/90, art. 117, IX).

Se esta é a disciplina do funcionário, menor não pode ser a do Presidente da República, a quem incumbe, segundo o art. 84, II da Constituição, exercer a direção superior da administração federal. A administração pública há de pautar-se pelos princípios da moralidade e da legalidade, conforme dispõe a Constituição em seu art. 37, e respectivo parágrafo 4º.

Houve-se portanto, o Presidente da República, com grave omissão, permitindo tácita ou expressamente infração a lei federal de ordem pública; os depósitos em sua conta e em benefício de seus familiares, por meio de correntistas "fantasmas", constituíam evidente sonegação fiscal e falsidade documental; eram fruto de exploração de prestígio e desrespeito aos dispositivos das Leis nos 8.112/90 e 8.027/90, que disciplinam a probidade administrativa no exercício de funções públicas. São de ordem pública as leis que regulam assunto de direito público, mormente de interesse do Estado e de preservação da Administração.

CONFERE COM O ORIGINAL  
Brasília, 08 de 09 de 1992  
Mozart Vianna de Paiva  
Secretário - Geral da Mesa



Perfeita é a conceituação de CARLOS  
MAXIMILIANO, em seu consagrado livro "Hermenêutica e  
Aplicação do Direito" (Rio de Janeiro, Forense, 9ª ed., p.  
216) :

"Consideram-se de ordem pública as disposições que se enquadram nos domínios do Direito Público: entram, portanto, naquela categoria as constitucionais, as administrativas, as penais, as processuais, as de polícia e segurança e as de organização judiciária".

E continua o ilustre jurisconsulto:

"Não parece ocioso especificar que também pertencem à classe referida as leis de impostos."

Assim sendo, houve, por parte do Presidente da República, infração ao disposto no art. 8º, 7, da Lei nº 1.079/50, ao permitir, com sua omissão, de forma tácita ou expressa, infração a lei federal de ordem pública, ou seja, afronta a leis penais, administrativas e tributárias.

CONFERE COM O ORIGINAL
Brasília, 08 de 09 de 1972
Mozart Vianna de Paiva
Secretário - Geral da Mesa

## O PEDIDO

Investidos da função de juizes e compenetrados da importância histórica da decisão que vão proferir, os membros do Congresso Nacional hão de inspirar-se na lição de Rui Barbosa, quando invocou os dizeres do grande pregador do Século XVII, o Padre Manuel Bernardes:

"A todo que faz pessoa de juiz, ou ministro, manda Deus que não considere na parte a razão de príncipe poderoso ou de pobre desvalido, senão só a razão de seu próximo... Bem praticou esta virtude Canuto, rei dos vândalos, que, mandando justicar uma quadrilha de salteadores, e pondo um deles embargos de que era parente del Rey, respondeu: se provar que é nosso parente, razão é que lhe façam a força mais alta."

Nem hão de olvidar, também, o ensinamento de Edmund Burke:

"É por este tribunal que os governantes que abusam do poder são julgados; não segundo as minúcias e

CONFERE COM O ORIGINAL

Brasília, 08 de 09 de 19 92

Mozart Viana de Paiva  
Secretário Geral da Mesa,



refinamentos da teoria criminal, mas de acordo com os largos e sólidos princípios da moralidade."

Quando o Poder Legislativo se reúne para julgar atos de improbidade do Chefe do Poder Executivo, não é apenas a figura humana deste que está em julgamento, mas a honra e a dignidade da Nação Brasileira.

Assim sendo, pelos fatos acima imputados, denuncia-se, a Vossa Excelência, FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, Presidente da República, por infração aos arts. 85, IV e V, da Constituição Federal, e 8º, 7, e 9º, 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, requerendo que, recebida esta como objeto de deliberação, e admitida nessa Câmara dos Deputados a acusação ora formulada, seja a mesma remetida ao Senado Federal, onde será julgada, com o reconhecimento de sua procedência, para aplicar ao denunciado a pena de perda do cargo, com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo do procedimento penal competente, pelas infrações penais comuns, na forma do art. 52, parágrafo único, da Constituição.

**PROPOSITURA DE PROVAS:**

Requerem a juntada do incluso relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada para "apurar fatos contidos nas denúncias do senhor

CONFERE COM O ORIGINAL  
Brasília, 08 de 09 de 1992  
Mozart Vianna de Paiva  
Secretário - Geral da Mesa



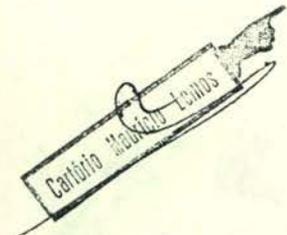
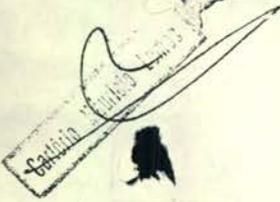
edro Collor de Mello referentes às atividades do senhor Paulo César Cavalcante Farias" (doc. 1), bem como dos pronunciamentos do ora denunciado, feitos nos dias 30 de junho e 30 de agosto deste ano, através de rede nacional de rádio e televisão, e publicados em toda a imprensa do país (docs. 2 e 3); requerem também, na forma do art. 16 da Lei nº 1.079/50, sejam requisitadas cópias do inteiro teor dos autos do inquérito realizado pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, e de todas as peças, colhidas até agora, no inquérito policial instaurado pela Polícia Federal acerca das mesmas imputações, e do respectivo relatório, se já estiver concluído. Ainda para comprovação do alegado, os denunciantes apresentam o seguinte rol de testemunhas:

- 1. Francisco Eriberto Freire de França;
- 2. Sandra Fernandes de Oliveira;
- 3. Luiz Octávio da Motta Veiga;
- 4. Paulo César Cavalcante Farias;
- 5. Najum Turner, e
- 6. Gláudio Francisco Vieira, todos com qualificação e endereço nos autos da CPMI.

Brasília, 1º de setembro de 1992.

*Barbosa Lima Sobrinho*  
**BARBOSA LIMA SOBRINHO**

*Marcello Lavenère Machado*  
**MARCELLO LAVENÈRE MACHADO**



CONFERE COM O ORIGINAL  
 Brasília, 08 de 09 de 1992

*Mazart Viana de Paiva*  
 Secretário - Geral da Mesa

1.º OFÍCIO DE NOTAS

Tab. MAURÍCIO G. LEMOS

Reconheço a firma de: Alexandre José  
Dorival Lima Sozinho

Brasília, 01 SET 1992 19

Em testemunho da verdade

MAURÍCIO GÓMEZ DE LEMOS - LUIZ RONAN SILVA  
PAULO RESENDE - VALDIR MARTINS FERREIRA

CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO DE NOTAS  
E PROTESTO  
José Altino Marques da Luz  
Técnico Judiciário Autorizado  
BRASILIA - D. F.

1.º OFÍCIO DE NOTAS

Tab. MAURÍCIO G. LEMOS

Reconheço a firma de: Evocello Cavemire  
Leuchato

Brasília, 01 SET 1992 19

Em testemunho da verdade

MAURÍCIO GÓMEZ DE LEMOS - LUIZ RONAN SILVA  
PAULO RESENDE - VALDIR MARTINS FERREIRA

CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO DE NOTAS  
E PROTESTO  
José Altino Marques da Luz  
Técnico Judiciário Autorizado  
BRASILIA - D. F.

CONFERE COM O ORIGINAL  
Brasília, 08 de 09 de 1992  
Mozart Vinha de Paiva  
Secretário Geral da Mesa



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**SUBSECRETARIA DE INFORMAÇÕES ELEITORAIS**

**D E C L A R A Ç Ã O**

Para os devidos fins, declaro que **ALEXANDRE JOSÉ BARBOSA LIMA SOBRINHO** inscrito no Cadastro Eleitoral do TRE/RJ sob o número 19030303/96, na 4ª Zona Eleitoral, 79ª Seção, está quite com a Justiça Eleitoral, não constando, até a presente data, nenhuma restrição para com suas obrigações eleitorais, conforme informação obtida na Zona de Inscrição.

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 1992.



**FERNANDO PESTANA DE ALMEIDA**  
Diretor da SUSEIN

**CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO**  
DISTRITO FEDERAL  
BRASÍLIA

Autentico para os devidos efeitos e presente fotocópia que é reprodução fiel do documento que me foi apresentado e devolvido.  
(Decreto-Lei n.º 2.176 de 23/04/1940)

**01 SET. 1992**

**MARCOS GOMES DE LEMOS, LUIZ ROMAN SILVA,**  
**VALDIR MARTINS FERREIRA e PAULO RESENDE**

**CONFERE COM O ORIGINAL**  
Brasília, 08 de Setembro de 1992  
*Mozart Uliana de Paiva*  
Secretária-Geral da Mesa



ESTADO DE ALAGOAS  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL



C E R T I D Ã O

O Bel. ZOROASTRO BEZERRA DE BARROS, Direto  
Geral da Secretaria do Tribunal Regiona  
Eleitoral de Alagoas, na forma da lei, etc  
.....

CERTIFICO, para os devidos fins, que Marcelo Lave-  
nere Machado \*\*\*\*\*, filho(a) de Zephyrino Lave-  
nere Machado \*\*\*\*\* e de Maria Luzia Lavenere Ma-  
do \*\*\*\*\*, nascido(a) em 30-01-1938  
é eleitor(a) na 001ª Zona, Município de Maceio  
sob o título de nº 0008354917-83. CERTIFICO, ainda  
que o(a) referido(a) eleitor(a) está quite com a Justiça Eleitoral.  
referido é verdade e dou fé. Dada e passada na Secretaria do Tribunal  
Regional Eleitoral de Alagoas, em Maceió, 28 de Agosto  
de 1992. Do que para constar, eu, ZOROASTRO BEZERRA DE BARROS, Direto  
da Secretaria, fiz datilografar a presente que subscrevo e assino.

ZOROASTRO BEZERRA DE BARROS

CONFERE COM O ORIGINAL

Brasília, 08 de 09 de 1992

Mozart Viana de Paiva  
Secretário-Geral da Mesa

900



DK. DUPRAT

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPARTAMENTO DE TACUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

Orador - Ibsen Pinheiro

Hora - 16h26min

Quarto Nº 69/1

Relator - Zilfa

Revisor - Leila

Data - 02.09.92

doc. 3

O SR. PRESIDENTE (Ibsen Pinheiro) - Sobre  
a mesa, denúncia por crimes de responsabilidade oferecida contra  
o Sr. Presidente da República pelos cidadãos Barbosa Lima Sobri-  
nho e Marcelo Lavêner na data de ontem.

Sobre a matéria, a Presidência exaurou o  
seguinte despacho:

Observado o artigo 218, do Regimento Interno,  
identifico estarem satisfeitos os requisitos formais.

Os Denunciantes comprovam as condições que os le-  
gitimam para o ato.

As firmas estão reconhecidas. Juntaram-se documen-  
tos e arrolaram-se testemunhas, em obediência ao mínimo legal.

Os fatos descritos atendem, em tese, os requisitos  
de tipificação, tendo sido apontadas as hipóteses legais.

Há, portanto, condições de tramitação.

Brasília, 12 de setembro de 1992.

(Palmas)



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

Orador -

Hora - 16h<sup>28</sup>20mim

Quarto Nº 70/1

Taquígrafo - Socorro

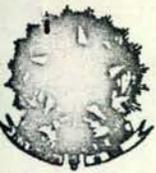
Revisor - Leila

Data - 02.09.92

O SR. PRESIDENTE (Ibsen Pinheiro) - Esclareço ao Plenário q  
se encontram em estudos junto à Mesa denúncias contra o Sr. Presidente da  
pública por crime de responsabilidade oferecidas pelo Sr. João Bastista B  
soni e pela Sra. Angela Maria Moreira Canuto Mendonça, entre outros, as qua  
estando presentes as exigências <sup>legais,</sup> serão oportunamente apreciadas e apensad  
denúncia que acaba de ser lida, nos termos regimentais.

Determino <sup>que</sup> o Sr. Secretário, Deputado Inocêncio Oliveir  
proceda à leitura do inteiro teor da denúncia.

É lida a seguinte denúncia:



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

Orador - Ibsen Pinheiro

Hora - 17h04

Quarto Nº 88/1

Taquígrafo - M. Vinícius

Revisor - Leo

Data - 2/9/92

Doc. 4

O SR. PRESIDENTE (Ibsen Pinheiro) - Cumprida a formalidade da leitura, a tramitação prevê, a seguir, a formação de Comissão Especial.

A Mesa entende que, atendendo ao interesse da Nação das nossas instituições, deve-se imprimir um rito tão célere quanto à tramitação da matéria, possível, respeitadas, é claro, todas as formalidades essenciais.

Ademais, o Presidente atende, nesse sentido, <sup>c</sup>apelo que recebeu das Lideranças desta Casa, <sup>v</sup>especialmente, também, <sup>v</sup>apelo do Sr. Ministro da Justiça e das Lideranças da Oposição e espera contar com a totalidade da Casa para que os procedimentos tenham a maior celeridade possível.

Por essa razão, determino que na sessão de amanhã se ~~proceda~~ <sup>proceda</sup> aos atos de formação da Comissão.

\* \* \*

13/92  
Fernando Affonso Collor de Mello (PMDB/RS) - Presidente da Câmara dos Deputados  
pede a atenção dos parlamentares para a decisão da Comissão Especial sobre as questões-de-ordem relativas aos procedimentos que adotará na tramitação de denúncia formulada pela OAB e ABI).

doc. 5



Esclarece ao plenário que "esta é a primeira oportunidade adequada para o Presidente da Câmara se manifestar, pois, se antes tivesse ocorrido qualquer manifestação, esta seria intempestiva".

Em seguida, presta os seguintes esclarecimentos:

- a) é competência da Câmara dos Deputados admitir ou não acusação contra o Presidente da República, dando, em caso positivo, conhecimento ao Senado Federal, para fins de processo e julgamento;
- b) os dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, são aplicáveis, com exceção dos que traduzem atos típicos do processo, uma vez que a instrução e o julgamento passaram à competência privativa do Senado Federal;
- c) proferido o parecer pela comissão especial, no prazo de sete sessões, a matéria irá ao exame do plenário em votação única pelo processo ostensivo nominal, considerando-se admitida a acusação, se nesse sentido se manifestarem 2/3 dos Membros da Casa. Sendo a decisão sobre a admissibilidade ou não da denúncia o ato que autoriza a instauração ou não do processo, a regência é de ordem legal e não regimental, por efeito da aplicação do art. 85, parágrafo único, da Constituição Federal;
- d) considera inaplicável o art. 188 do Regimento Interno, inclusive porque conflitante com o art. 218 do mesmo regimento; Lei 1.079, de 1950; art. 23 combinado com o art. 184, Caput e 187, parágrafo 1º, inciso VI do Regimento Interno.)



Em seguida, faz a leitura da mensagem que está encaminhando ao Presidente da República:

"Mensagem nº 13/92

Exmo. Sr. Presidente da República

Fernando Affonso Collor de Mello,



Foi oferecida à Câmara dos Deputados, no dia 1.º do mês corrente, denúncia contra V. Exa. por crime de responsabilidade, de autoria dos cidadãos Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado.

Na sessão seguinte, 2 de setembro, a denúncia foi lida no plenário desta Casa, juntamente com o despacho que lhe deu tramitação. A partir dessa data, a Câmara dos Deputados examinará a matéria nos termos da sua competência constitucional.

Em anexo, remeto a V. Exa. cópia autenticada da denúncia e documentos pertinentes.

Pretendendo V. Exa. manifestar-se, poderá fazê-lo no período correspondente a cinco Sessões, até às 19:00 horas do dia 15 do corrente mês.

Câmara dos Deputados

Em 8 de setembro de 1992

Presidente Ibsen Pinheiro." |





III — as abstenções serão também anotadas pelo Secretário.

Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos:

I — deliberação, durante o estado de sítio, sobre a suspensão de imunidades de Deputado, nas condições previstas no § 7º do art. 53 da Constituição;

II — autorização para instauração de processo, nas infrações penais comuns, ou nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

III — por decisão do Plenário, a requerimento de um décimo dos membros da Casa ou de Líderes que representem este número, formulado antes de iniciada a Ordem do Dia.

§ 1º A votação por escrutínio secreto far-se-á mediante cédula, impressa ou datilografada, recolhida em urna à vista do Plenário:

I — quando o sistema eletrônico de votação não estiver funcionando;

II — no caso de pronunciamento sobre a perda do mandato de Deputado ou de suspensão das imunidades constitucionais dos membros da Casa durante o estado de sítio;

III — para eleição do Presidente e demais membros da Mesa, do Presidente e Vice-Prezidentes de Comissão Permanente, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional, dos dois cidadãos que irão integrar o Conselho da República, e nas demais eleições.

§ 2º Não serão objeto de deliberação por meio de escrutínio secreto:

I — recursos sobre questão de ordem;

II — projeto de lei periódica;

III — proposição que vise à alteração de legislação codificada ou disponha sobre leis tributárias em geral, concessão de favores, privilégios ou isenções e qualquer das matérias compreendidas nos incisos I, II, IV, VI, VII, XI, XII e XVII do art. 21 e incisos IV, VII, X, XII e XV do art. 22 da Constituição.



doc. 6

CONSULTA

1) Considerando que o art. 102, inciso I, alínea "b", da Constituição Federal atribui competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente o Presidente da República nas infrações penais comuns;

Considerando que a Câmara dos Deputados tem competência privativa para autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República, nos termos do art. 51, inciso I;

Considerando que o julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade pressupõe seja admitida a acusação por dois terços da Câmara dos Deputados (art. 86, caput);

Considerando que as Comissões Parlamentares de Inquérito são instituídas para apuração de fato determinado e por prazo certo (art. 58, § 3º),

Pode a CPI instituída pelo Congresso Nacional para apurar irregularidades atribuídas ao empresário Paulo César Cavalcante de Farias envolver nas respectivas investigações e conclusões o Presidente da República?

2) A autorização da Câmara dos Deputados, a que alude o art. 51, inciso I, da Constituição Federal, é exigida para qualquer processo contra o Presidente da República, abrangendo, portanto, processo por crimes de responsabilidade?

3) A deliberação da Câmara dos Deputados sobre instauração de processo contra o Presidente da República, nos casos do art. 51, inciso I, e do art. 86, da Constituição Federal, deve ser tomada por voto nominal e secreto dos Deputados?

4) Foram objeto de recepção pela Constituição Federal de 1988 as normas da Lei nº 1.079, de 10.4.50, que definem os crimes de responsabilidade e regulam o respectivo processo de julgamento?

5) O critério constitucional da proporcionalidade dos Partidos Blocos Parlamentares dos órgãos do Poder Legislativo (art. 58, § 1º) prevalece em relação à Comissão Especial de que cuida o art. 19 da Lei nº 1.079/50?



- 2 -

6) O elevado número de Partidos atualmente representados na Câmara dos Deputados e a diminuta representação de alguns deles, que, por vezes, não ultrapassa um ou dois membros, permite abrandamento da regra do art. 19 da Lei nº 1.079/50, que prevê a participação de todos os Partidos?

PARECER

O Requerimento nº 52, de 27 de maio de 1992, publicado no Diário do Congresso Nacional, firmado pelos Senadores e Deputados que o subscrevem, promoveu a criação automática de COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, com fundamento no artigo 58, § 3º da Constituição da República de 1988 e no artigo 21 - parágrafo único - do Regimento Comum do Congresso Nacional, para

"apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. PEDRO COLLOR DE MELLO, referentes às atividades do Sr. PAULO CESAR CAVALCANTE FARIAS, capazes de configurar ilícito penal".

Na JUSTIFICAÇÃO, os ilustres signatários particularizaram e concentraram a finalidade da COMISSÃO DE INQUÉRITO na pessoa e nas atividades do Sr. PAULO CESAR CAVALCANTE FARIAS, referindo-se, sucessivamente, ao

"empresário PAULO CESAR CAVALCANTE FARIAS; às declarações de Imposto de Renda do Sr. PAULO CESAR CAVALCANTE FARIAS; na existência de flagrantes discrepâncias entre a renda e os bens declarados por aquele empresário, e os sinais



externos de riqueza, manifestos no seu sofisticado padrão de vida, empresas, imóveis em geral, estranhamente omitidos nas informações prestadas ao Fisco"; às "empresas de propriedade do Sr. PAULO CÉSAR CAVALCANTE FARIAS, que permaneceram quase inativas no período de 1984 a 1986, surgem em 1989 com centenas de dólares de lucros oficiais"; às rendas do Sr. PAULO CÉSAR CAVALCANTE DE FARIAS"; "as declarações do Sr. PAULO CÉSAR CAVALCANTE FARIAS não resistem a uma peritagem séria, demonstram a clandestinidade de seus negócios e contêm outros elementos explicitamente irregulares, que valeriam outros processos na Receita Federal".

No texto do Requerimento nº 52 e na JUSTIFICAÇÃO que desenvolve os fundamentos da instauração da COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO os Autores da iniciativa só cuidaram da pessoa e das atividades do Sr. PAULO CÉSAR CALVANCATE FARIAS, para encarecer a necessidade de apurar ilicitudes atribuídas nas denúncias, de modo a não permanecer omissos o Congresso Nacional, "diante da gravidade dos fatos denunciados".

As referências aos documentos, ao padrão de vida, ao patrimônio, aos negócios e à ilicitude penal limitam-se à pessoa do Sr. PAULO CÉSAR CAVALCANTE FARIAS. Essas referências abundantes e iterativas configuram o FATO DETERMINADO, para cuja apuração se instaurou a COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, na forma dos preceitos da Constituição Federal, da Lei Federal e do Regimento Comum do Congresso Nacional. Inutilmente se buscará no Requerimento e na Justificação a prefiguração de atividades eventualmente atribuídas a outras pessoas, para o correlato esboço do FATO DETERMINADO, sem o qual não se concebe, nos termos da Constituição Federal, da Lei e do Regimento a formação de COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO.



O FATO DETERMINADO não se esconde no sombrio desvão do anonimato. Não lhe dá consistência o exercício fantasioso da imaginação. Determinado é o que tem significação definida, fixada, marcada, certa, estabelecida, como esclarecem os Dicionários da Língua.

A identificação do fato determinado, que constituirá objeto de apuração, é o pressuposto constitucional (Constituição Federal - art. 58, § 3º), legal (Lei federal nº 1.579, de 18 de março de 1952 - art. 1º) e regimental (Regimento Interno da Câmara dos Deputados - art. 35. Regimento Interno do Senado Federal - art. 45, § 1º) para criação de Comissão Parlamentar de Inquérito.

O Direito Parlamentar e a doutrina constitucional elucidam alcance da exigência do fato determinado.

"Considera-se fato determinado, diz o atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão (Art. 35, § 1º).

O vigente Regimento Interno do Senado Federal impõe a prévia determinação do fato a ser apurado, verbis:

"o requerimento de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito determinará o fato a ser apurado ..." (Art. 145, § 1º).



A doutrina constitucional brasileira sempre insistiu na concepção objetiva do fato determinado, de modo a distanciá-lo do fato aleatório, impreciso, incerto, desconhecido.

Pontes de Miranda oferece a exemplificação do fato determinado, partindo de situações concretas, as quais, se forem transpostas para o domínio de Comissão de Inquérito, receberão a correspondente individualização do fato determinado ("Comentários à Constituição de 1967" - Tomo III - Revista dos Tribunais - São Paulo - 1967 - pág. 48).

J. Cretella Júnior esclarece que

"fato determinado é fato concreto, específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado"

"... Comissão Parlamentar de Inquérito, investigando "fato determinado", não investiga "fantasias" ou "hipóteses", que pertencem ao mundo artificial das meras cogitações"

("Comentários à Constituição de 1988" - volume V - Forense Universitária - 1991 - págs. 2.700 - 2.705).

Pinto Ferreira, em seu comentário sobre as Comissões Parlamentares (págs. 60/88), de modo geral, e as Comissões Parlamentares de Inquérito (págs. 88/155), de forma particular, também elucida que

"o fato determinado deve possuir uma característica própria, a fim de não incidir em rota de colisão com outros dispositivos constitucionais". "Deve ser um fato objetivo, claro, preciso, determinado" ("Comentários à Constituição Brasileira" - 3º volume - Editora Saraiva - pág. 125).

R



Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que o fato determinado deve ser indicado de "modo preciso" ("Comentários à Constituição Brasileira de 1988" - volume 2 - Editora Saraiva - 1992 - pág. 70).

Samuel Duarte, na sua condição de parlamentar experimentado, aduziu, com manifesta propriedade, que a exigência constitucional do fato determinado visa "impedir sindicâncias impertinentes, sem fins precisos" e advertiu que a ausência do

"conteúdo concreto e definido, expresso na própria resolução criadora do órgão investigador"

compromete a constitucionalidade do procedimento da Comissão de Inquérito ("Inquéritos Parlamentares" - Revista Forense volume 151 - janeiro/fevereiro de 1954 - pág. 77).

Eugène Pierre, em seu clássico "Traité de Droit Politique", analisando as Enquêtes Parlementaires, apoiado nas deliberações da Câmara e do Senado, como, entre outros, os famosos "affaires du Panama" (págs. 622/624), já sustentava, no final do século passado, que a investigação parlamentar obedecia a "un mandat déterminé" ("Traité de Droit Politique Électoral et Parlementaire" - Paris - 1893 - pág. 596).

Gomes Canotilho, para acentuar a relevância da determinação do objeto do Inquérito, correspondente ao fato determinado da Constituição Federal, lembra que o Regimento da Assembléia da República (AR) confere ao seu Presidente a competência de rejeitar liminarmente a iniciativa desprovida daquele requisito, verbis:

"Exigência ineliminável do requerimento de inquérito é a da determinação do objeto - a doutrina alemã alude a este respeito à exigência da determinabilidade (Bestimmtheits-



gebot), pois um requerimento ou proposta que não indique os fundamentos e delimite o seu âmbito deve ser liminarmente rejeitado pelo Presidente da AR (cfr art. 251 do Reg. da AR) ("Direito Constitucional" - 5ª edição - Livraria Almedina - Coimbra - 1991 - pág. 752).

A apuração de fato determinado encerra, ao mesmo tempo, o objeto e a limitação constitucional e legal da Comissão Parlamentar de Inquérito (Constituição Federal - art. 58, § 3º - Lei Federal nº 1.579/52, art. 1º). Criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, as Comissões Parlamentares de Inquérito se destinam a apurar fato determinado e nessa missão exaurem sua atividade. Como órgão interno da Câmara, do Senado ou na qualidade de órgão misto do Congresso Nacional, oriundo da relação inter-orgânica do sistema bicameral, as Comissões de Inquérito não podem ultrapassar a competência constitucional da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Dotadas da finalidade própria que lhe deu a Constituição, à Comissão de Inquérito é vedado assumir ou exercer outra função, invadindo competência constitucionalmente distribuída ao Poder Legislativo, no seu conjunto, e aos órgãos legislativos, separadamente contemplados com atribuições constitucionais e legais, específicas e exclusivas.

A importância conferida às Comissões de Inquérito não envolve o desconhecimento das limitações que cercam o exercício do poder de investigação parlamentar. É o que proclamam os publicistas nacionais e estrangeiros, analisando as limitações que condicionam o comportamento das Comissões (v.g. - Pinto Ferreira - "Comentários à Constituição Brasileira - 3º volume - obra citada - págs. 139/145. Manoel Gonçalves Ferreira Filho - "Comentários Constituição Brasileira de 1988" - volume 2 - págs. 71/72. Francisco Campos - "Comissão Parlamentar de Inquérito - Poderes do Congresso. Direitos e Garantias Individuais. Exibição de papéis privados" - Parecer - Revista Foren-



se - volume 195 - julho/agosto/setembro 1961 - págs. 75 - 78 - 80 - 85 - 87 - 89 - 93 - 95. José Alfredo de Oliveira Baracho - "Teoria Geral das Comissões Parlamentares. Comissões Parlamentares de Inquérito - pág. 8. Ministro Mario Guimarães. Voto no Recurso de Habeas Corpus nº 32.678 - Revista Forense - volume 151 - janeiro/fevereiro de 1954 - pág. 379. Castilho Cabral, Presidente e Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as atividades da Comissão geral de Preços - Parecer - Revista Forense - volume 151 - janeiro/fevereiro de 1954 - págs. 103/109. Alcino Pinto Falcão - José de Aquiar Dias - "Constituição Anotada" - volume I - 1956 - José Konfino Editor - Rio de Janeiro - pág. 151. Pietro Virga - "Diritto Costituzionale" - Palermo - Edizioni Universitarie - 1961 - págs. 247/248. Carlo Cereti - "Corso di Diritto Costituzionale Italiano - Giappichelli Editore - Torino - 1958 - pág. 338. Alfonso Tesaurò - "Istituzioni di Diritto Pubblico - I - UTET - 1960 - págs. 286/287. Leon Duguit - "Traité de Droit Constitutionnel" - vol. 4 - Paris - Boccard - 1924 - págs. 395 - 397 - 399. Giuseppe Cuomo - "Appunti sull'inchiesta politica delle Camere" - Studi in Onore di Emilio Crosa - vol. I - Giuffrè Editore - 1960 - págs. 689 - 692. "Commentario della Costituzione a cura di G. Branca" - Tomo II - Zanichelli Editore - 1979 - págs. 334 - 348 - 349).

As limitações genéricas, que decorrem da posição que a Comissão de Inquérito ocupa na organização do Poder Legislativo, acrescento as limitações específicas que provêm da inabilitação da Comissão de Inquérito para absorver no âmbito de sua competência titulares de Poder, o processo incluído na competência privativa de outros órgãos e as situações indevassáveis pela Comissão de Inquérito.

Não se aplica ao Presidente da República a processualística das Comissões Parlamentares (Pinto Ferreira - obra citada - vol. 39 - pág. 54). Constitui limitação aos poderes das Comissões de Inquérito os direitos de órgãos constitucionais do Estado, que são independentes, como as Câmaras,



- 9 -

a Presidência da República, o Poder Judiciário (Ferrucio Percolesi - "Diritto Costituzionale" - XIVª edição - Padova - CEDAM - 1960 - pág. 361/362). A imunidade do Presidente pode ser oposta à investigação parlamentar (Edward S. Corwin - "The President - Office and Powers" - New York University Press - 1957 - pág. 112). As investigações que têm por fim a declaração da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República ou o processo e julgamento do Presidente da República não são objeto adequado das funções das Comissões de Inquérito ..." (Pontes de Miranda - "Comentários à Constituição de 1967 - Tomo III - citado - pág. 59). "As investigações do Congresso Norte-Americano, que são instrumentalmente vinculadas às competências legislativas e financeiras, não se relacionam com o "impeachment" ". "É insustentável a tese de que o poder de investigação instrumental é aplicável ao processo de acusação do Presidente da República" ("Commentario della Costituzione a cura di G. Branca" - Tomo II - obra citada - págs. 330 e 331 (4)).

A Constituição Federal não conferiu às Comissões Parlamentares de Inquérito competência para investigar, convocar ou intrometer-se na atividade do Presidente da República. A Lei Federal nº 1.579/52, que autoriza requerer a convocação de Ministro de Estado, não fez previsão dessa natureza em relação ao Presidente da República, o que seria indispensável, se fosse legítimo, por exigência do princípio fundamental da independência e harmonia dos Poderes da União (Constituição Federal - art. 29). Por outro lado, já se acha sedimentado no Direito Brasileiro o entendimento de que a convocação ou a intimação do Presidente da República encontra barreira intransponível na separação dos poderes (Nelson de Souza Sampaio - "Do Inquérito Parlamentar" - Fundação Getúlio Vargas - 1964 - pág. 93). Não sendo instrumento constitucional e legal para investigar o Presidente da República, a Comissão Parlamentar de Inquérito, que dispõe de fato determinado como objeto de sua apuração, identificado no ato de sua criação, incorrerá em desvio de finalidade, agravado pela inconstitucionalidade do procedimento, se sobrepuser ao fato determinado na sua instituição fatos de outra natureza



- fatos indeterminados, fatos desconhecidos, fatos omitidos no requerimento -  
na tentativa de transpor as proibições que se contêm nas regras constitucio-  
nais de competência e no princípio fundamental da independência e harmonia  
dos Poderes. Cumpre observar que, se procedimento dessa natureza vingasse,  
estaria submetido ao procedimento inquisitorial do inquérito o titular do  
Poder Executivo, em violação da Constituição e da Lei.

Pelos fundamentos expostos, entendo que a Comissão Parla-  
mentar Mista de Inquérito, criada para apurar fato determinado em função das  
atividades atribuídas ao Sr. PAULO CÉSAR CAVALCANTE FARIAS, nos termos do  
Requerimento e de sua Justificação, não poderá envolver nas respectivas in-  
vestigações e conclusões o Exmº. Sr. Presidente da República e, se o fizer,  
estará incorrendo em desvio de sua finalidade, capaz de configurar o que,  
no Direito Francês, recebeu a denominação de "détournement de pouvoir".

2. A Constituição da República, em seu artigo 51 - I -,  
confere à Câmara dos Deputados competência privativa para

"autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração  
de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da Re-  
pública e os Ministros de Estado".

O citado inciso do artigo 51 não particularizou o processo,  
para limitá-lo ao processo por crime de responsabilidade ou ao processo por  
infrações penais comuns. Não se pode, por isso, restringir o alcance da lo-  
cução, para introduzir no texto da Constituição palavras que nele não se  
contêm. A norma constitucional se afeiçoa ao domínio que a Câmara dos Depu-  
tados exerce no processo por crime de responsabilidade e no processo por in-  
frações penais comuns, até o momento culminante da acusação, após a qual  
se abrirá a fase de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas in-



frações penais comuns, e a do julgamento na instância privativa do Senado Federal, nos crimes de responsabilidade (Constituição da República - art. 86).

A autorização da Câmara dos Deputados, no exercício de competência privativa, por dois terços de seus membros, aplica-se tanto ao processo por crime de responsabilidade como ao processo por infrações penais comuns, para instauração de um e de outro, quando promovidos contra o Presidente da República, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado.

A competência privativa da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração do processo, por dois terços de seus membros, na forma do artigo 51-I da Constituição Federal, constitui inovação do texto de 1988. Com efeito, as Constituições Federais de 1891, 1946 e 1967, bem como a Carta de 1937 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não contemplaram a competência privativa da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração do processo, como fez a Constituição de 1988, em disposição inovadora que requer, para instauração - isto é, o início, o começo, o princípio, a inauguração, a instalação do processo - a qualificada autorização de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1891 (arts. 29 e 53), a Constituição de 1946 (arts. 59 - I e 88), a Constituição de 1967 (arts. 42 - I - 85), a Carta de 1937 (art. 86) e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 40 - I e 83) limitaram a competência constitucional da Câmara dos Deputados a declarar a procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República (1891 - 1946) ou a procedência da acusação, em linguagem simplificada (1937 - 1967 - 1969). A Constituição de 1934 estabeleceu modelo próprio da responsabilidade presidencial, prevendo Tribunal Especial (art. 58) e Junta de Investigação (art. 58, § 2º). Nenhuma das Constituições Federais anteriores consignou a competência privativa da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração do processo, por dois terços de seus membros, exigindo, para a fase inaugural do processo, a maioria qualificada do artigo 51 - I. A inovadora regra da Cons-

R



Constituição de 1988 impõe a observância da maioria de dois terços dos membros em dois momentos distintos na Câmara dos Deputados: o da autorização para instaurar o processo, na abertura dele (art. 51 - I) e o da admissão da acusação, que encerra a competência da Câmara dos Deputados, como "Tribunal de pronúncia" (Lei nº 1.079/50 - art. 80), para passar ao julgamento pelo Senado Federal. Autorizar a instauração do processo (art. 51 - I) não é o mesmo que admitir a acusação (art. 86). A autorização para instaurar o processo adquiriu autonomia na responsabilidade do Presidente da República. A inovação deverá repercutir na lei especial (Constituição - art. 85 - parágrafo único) para que se possa prever nas normas de processo e julgamento a autorização para instaurar, em fase ulterior à denúncia. O processo por crime de responsabilidade percorre etapas sucessivas. A denúncia, a autorização para instaurar o processo, a procedência da denúncia e a acusação são fases processuais que se localizam na competência da Câmara dos Deputados. Atos processuais são igualmente praticados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, dentro da competência de cada Casa. Não me parece acertado desconhecer o conteúdo processual dos atos da Câmara.

3. A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo, prevê a adoção da votação nominal (art. 23), para apreciação do parecer sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação.

O Regimento Interno da Câmara (Resolução nº 17, de 1989) exige o escrutínio secreto no caso de autorização para instauração do processo nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade contra o Presidente da República, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado (art. 188 - II). Em fase constitucional que não é a mesma que foi contemplada na lei especial, seja para autorizar a instauração



ração do processo (art. 51 - I) ou admitir a acusação (art. 86), a deliberação da Câmara deverá observar o escrutínio secreto na votação.

4. A recepção da lei pretérita no ordenamento jurídico estabelecido pela nova Constituição presume a compatibilidade entre as regras da norma anterior e a nova Constituição. Se ocorrer a incompatibilidade, dar-se-á a revogação da lei. É o entendimento que está consolidado na jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, que afastou, para os casos de incompatibilidade entre a lei anterior e a Constituição superveniente, a solução da inconstitucionalidade, decidindo pela revogação. Embora a Constituição de 1988 não tenha explicitado o princípio da continuidade das leis, prevalece o seu reconhecimento implícito no conjunto inominado dos princípios e garantias decorrentes do regime adotado pela Constituição (art. 59, § 2º).

A recepção da Lei nº 1.079 pelo ordenamento constitucional de 1988 comporta ressalvas e a extensão dessas ressalvas demonstra que não se trata de recepção total e sim de recepção parcial, para permitir a subsistência de partes da Lei anterior. É inegável o desfiguramento da Lei nº 1.079, elaborada sob a vigência da Constituição de 1946, pelos textos constitucionais posteriores, incluindo, nesse grupo, a Constituição de 1988. O título que abre a primeira parte da Lei nº 1.079 recebeu modificação, para incluir o Vice-Presidente da República no domínio do crime de responsabilidade, por força dos artigos 51 - I e 52 - I da Constituição vigente. A inabilitação para o exercício de qualquer função pública, que a Lei admite até cinco anos, a Constituição de 1988 ampliou para oito anos (art. 52 - parágrafo único). O Ministério Público foi incluído entre os órgãos cujo livre exercício a Constituição protege (art. 85 - II). A Constituição atual suprimiu o inciso VII do art. 4º da Lei 1.079 e acrescentou o cumprimento das leis no inciso VIII do mesmo artigo. O capítulo VII do Título I da Lei, que versa sobre os crimes contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos (art. 11 - 1.2.3.4.5), deixou de configurar caso constitucional de crime de responsabilidade. O processo e o julgamento, que a Lei circunscreveu ao Pre-



Presidente e ao Ministro de Estado, passará a abranger o Vice-Presidente da República (Constituição - arts. 51 - I e 52 - II). A suspensão do exercício das funções não decorrerá do decreto de acusação, como dispõe a Lei (art. 23 - § 5º), e sim da instauração do processo no Senado, de acordo com a regra da Constituição (art. 86 - § 1º - II). O prazo de inabilitação não é fixado pelo Senado, o que se concebia na regra elástica "até cinco anos", que desapareceu, preferindo a Constituição atual estabelecer, em seu texto, o prazo da inabilitação em oito anos. A convocação extraordinária do Congresso não se faz por iniciativa do terço de uma de suas Câmaras, como admitia a Lei (art. 37), mas pela maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, como dispõe a Constituição (art. 57, § 6º - II). A acusação do Presidente requer dois terços e não maioria absoluta, como diz o artigo 81 da Lei. O prazo de cento e vinte dias foi superado pela regra nova da Constituição (art. 86, § 2º).

*suspensão*

Eliminadas da Lei nº 1.079 as partes assinaladas, é admissível a recepção parcial das regras não incompatíveis, assim na indicação dos crimes de responsabilidade (art. 4º - I - II - III - IV - V - VI - VIII), na definição de cada tipo (arts. 5º - 1 até 11; 6º - 1 até 8; 7º - 1 até 10; 8º - 1 até 8; 9º - 1 até 7; 10 - 1 até 4; 12 - 1 até 4), a iniciativa e os requisitos da denúncia (arts. 14 - 18) e o processamento da acusação (arts. 19 - 23). É certo que as modificações sofridas pela Lei comprometem a unidade do texto e desfiguram o sistema da lei especial, exigindo, para suprir o vazio legal decorrente da revogação das regras incompatíveis, a aplicação direta de normas da Constituição.

*aplicação direta de CC*

5. A Comissão Especial, prevista no artigo 19 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, pertence à categoria das Comissões Temporárias (Regimento Interno da Câmara dos Deputados - arts. 22- II - 33 - I).

A regra da representação proporcional dos Partidos ou dos Blocos Parlamentares na constituição de cada Comissão do Congresso Nacional é de natureza constitucional (art. 58, § 1º), com reprodução nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (art. 23), do Senado Federal (art. 78) e no Regimento Comum do Congresso Nacional (arts. 10 e 21 - parágrafo único). A regra da representação proporcional prevalece na constituição da Comissão Espe-



cial, que deverá contar com a "representação de todos os Partidos", conforme dispõe a Lei nº 1.079/50. Para alcançar a "representação de todos os Partidos", o Regimento Interno da Câmara dos Deputados contém regra de adequação, segundo a qual "na constituição das Comissões Temporárias observar-se-á o rodízio entre as bancadas não contempladas, de tal forma que todos os Partidos ou Blocos Parlamentares possam fazer-se representar" (Art. 33 - § 2º).

6. A Constituição Federal encarregou-se de introduzir abrandamento na regra que assegura a representação proporcional dos Partidos ou dos Blocos Parlamentares na constituição de cada Comissão do Congresso Nacional, para submetê-la a cláusula atenuadora da locução - "tanto quanto possível" (art. 58, § 1º). A norma da "representação de todos os Partidos", para formação da Comissão Especial, prevista no artigo 19 da Lei nº 1.079/50, deve ser igualmente subordinada ao temperamento constitucional da cláusula "tanto quanto possível". Desta forma, se não fôr possível contemplar "a diminuta representação de Partidos atualmente representados na Câmara dos Deputados", na hipótese formulada na Consulta, essa impossibilidade estará amparada pela ressalva constitucional da representação proporcional, "tanto quanto possível".

### CONCLUSÕES

1. A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, instituída para apuração de fato determinado, vinculado às atividades atribuídas ao Sr. Paulo César Cavalcante Farias, "capazes de configurar ilícito penal" e, sucessivamente, identificadas na JUSTIFICAÇÃO do REQUERIMENTO nº 52, subscrita pelos Exm<sup>os</sup>. Srs. Senadores e Deputados proponentes, não poderá envolver nas respectivas investigações e conclusões o Exm<sup>o</sup>. Sr. Presidente da República. E, por hipótese, se assim proceder, estará a Comissão Parlamentar de Inquérito incorrendo em desvio de finalidade, na intromissão de competência privativa de órgão do Congresso Nacional e na prática de ofensa ao princípio constitucional da harmonia e da independência dos Poderes



da União, um dos fundamentos basilares do Estado Democrático de Direito (Constituição da República - art. 2º).

2. A competência privativa da Câmara dos Deputados, para autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República, abrange o processo por crimes de responsabilidade e o processo por infrações penais comuns (Constituição da República - art. 51 - I).

3. A deliberação da Câmara dos Deputados, para instauração de processo contra o Presidente da República, nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade, deverá ser adotada em votação por escrutínio secreto (Regimento Interno da Câmara dos Deputados - art. 188 - II).

4. A recepção de lei anterior no ordenamento jurídico regido por Constituição nova e posterior presume a compatibilidade entre a lei pretérita e a Constituição. Está sedimentado na jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal que o conflito entre a lei antiga e a Constituição ulterior se resolve pela revogação.

A Lei nº 1.079, de 1950, elaborada sob a vigência da Constituição Federal de 1946, contém disposições revogadas pela Constituição de 1988, o que compromete a unidade do texto e a eficácia do sistema da lei especial. Excluídas as normas revogadas, pode-se admitir a recepção parcial da Lei nº 1.079/50, para as partes nela compatíveis com a Constituição da República de 1988.

5. A Comissão Especial, prevista no artigo 19 da Lei nº 1.079, de 1950, é Comissão Temporária (Regimento Interno da Câmara - arts. 22 - II e 33 - I), e nessa condição está sujeita, na sua composição, à regra constitucional da representação proporcional dos Partidos ou dos Blocos

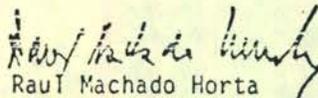


Parlamentares (Constituição art. 58 - § 10), reproduzida nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (art. 23) e do Senado Federal (art. 78).

6. A Constituição Federal introduziu abrandamento na regra que assegura a representação proporcional dos Partidos ou dos Blocos Parlamentares na composição de cada Comissão do Congresso Nacional, para admitir que essa representação se faça "tanto quanto possível" (art. 58 - § 10). A impossibilidade de apurá-la, na hipótese formulada na Consulta, se concretamente verificada, estará idoneamente amparada pela cláusula constitucional da representação proporcional, "tanto quanto possível".

É o que me parece,  
salvo melhor Juízo.

Belo Horizonte, 17 de agosto de 1992

  
Raul Machado Horta

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da  
Universidade Federal de Minas Gerais



doc. 7

Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

1

PARECER

I. Consulta.

1. Foi-me submetida Consulta, em que se expõe:

"Considerando que o art. 102, inciso I, alínea "b" da Constituição Federal atribui competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente o Presidente da República nas infrações penais comuns;

Considerando que a Câmara dos Deputados tem competência privativa para autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República, nos termos do art. 51, inciso I;

Considerando que o julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade pressupõe seja admitida a acusação por dois terços da Câmara dos Deputados( art. 86, caput);



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

2

1) A autorização da Câmara dos Deputados, a que alude o art. 51, inciso I, da Constituição Federal, é exigida para qualquer processo contra o Presidente da República, abrangendo, portanto, processos por crimes de responsabilidade?

2) A deliberação da Câmara dos Deputados sobre instauração de processo contra o Presidente da República, nos casos do art. 51, inciso I, e do art. 86 da Constituição Federal, deve ser tomada por voto nominal e secreto dos Deputados? *nominal*

3) Foram objeto de recepção pela Constituição Federal de 1988 as normas da Lei nº 1.079, de 10/04/50, que definem os crimes de responsabilidade e regulam o respectivo processo de julgamento? *recepção*

4) O critério constitucional da proporcionalidade dos Partidos e Blocos Parlamentares dos órgãos do Poder Legislativo (art. 58, § 1º) prevalece em relação à Comissão Especial de que cuida o art. 19 da Lei nº 1.079/50?

5) O elevado número de Partidos atualmente representados na Câmara dos Deputados e a diminuta representação de alguns deles, que, por vezes, não ultrapassa um ou dois membros, permite abrandamento da regra do art. 19 da Lei nº 1.079/50, que prevê a participação de todos os Partidos?"

## II. Premissas fundamentais.

2. Dois são os temas que se salientam dentre os muitos suscitados pela Consulta.

Rua Hungria, 664, 91/92 - São Paulo - 01455-904 - Tel. (011)  
212.1588 - Fax (011) 814.0278



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

3

Um concerne à caracterização do crime de responsabilidade no direito brasileiro em vigor. Isto envolve, por um lado, a aplicação do princípio da legalidade no plano criminal, por outro, a questão da recepção de lei ordinária pelo direito constitucional a ela posterior. O segundo diz respeito ao processo e ao julgamento do Presidente da República, também em face do direito brasileiro, quer no chamado *impeachment*, quer em face de crime dito comum, o que também implica no problema da recepção.

Por sua importância, cada um desses temas merecerá um exame relativamente aprofundado, numa seção separada deste estudo. Isto depois de algumas considerações preliminares, de caráter geral e histórico, que a matéria justifica.

Seção preliminar. Aspectos gerais.

A) Alguns elementos históricos.

3. Cabem, para o melhor esclarecimento de ambos os aspectos acima levantados, breves observações de índole



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

4

histórica.

É sabido que o **impeachment** nasceu na Inglaterra, ainda na Idade Média( Cf. Paulo Brossard de Souza Pinto, O **impeachment**, Porto Alegre, 1965, nº 18). Portanto, a um tempo em que não se fazia a distinção entre as funções do Estado, e seu exercício por Poderes separados, idéia que Montesquieu, nas pegadas de Locke, iria tornar clássica.

Na sua origem, o **impeachment** consistia num processo criminal, perante o Parlamento, pelo qual uma autoridade era destituída do cargo e sofria a condenação a uma pena corporal. Todavia, por assegurar defesa ao acusado, foi posto de lado, quando, no séculos XVII, o Parlamento preferiu meios mais expeditos, como a lei condenatória, o **bill of attainder**, para derrubar e castigar as autoridades que se lhe antepunham( Cf. meu Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva, 19a. ed., 1992, pág. 141 e segs.).

Depois do Bill of Rights, de 1688, que proibiu os monarcas de concederem graça aos condenados no **impeachment**, recobrou certa importância. Na verdade, foi usando da ameaça do **impeachment**, justamente temido em razão da perda da maioria na Câmara dos Comuns, que os oposi-



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

5

tores ao Gabinete logravam se exonerarem os Ministros, ou o Ministério, em minoria, para evitá-lo. Isto, consideram os historiadores do Direito Constitucional levou ao estabelecimento do princípio da responsabilidade política do Gabinete, elemento básico do parlamentarismo, segundo o qual deve deixar o Poder o Ministro, ou o Gabinete, posto em minoria perante a Câmara dos Comuns.

Na verdade, a consagração do referido princípio da responsabilidade política do Gabinete levou ao desuso o impeachment, que, desde 1806, não é mais usado, segundo consta.

4. Foi o Direito norte-americano que salvou do esquecimento esse instituto. Com efeito, consagraram-no constituições estaduais (Virgínia, Massachussets...), bem como a Constituição Federal de 1787, esta no art. 2º, seção 4a.

Entretanto, neste passo, como noutros, o Direito Constitucional norte-americano não seguiu rigorosamente o modelo.

Com efeito, o impeachment norte-americano difere do inglês, em pontos essenciais. O impeachment inglês



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

6

tem nítida conotação de processo criminal; o norte-americano, não.

Transcreva-se a lição de Brossard:

"Entre um e outro processo( o inglês e o norte-americano), embora de igual denominação, rito semelhante e semelhantes formalidades, ambos com aparato e solenidades mais ou menos judiciais, há afinidades e distinções que é de mister acentuar:

a) começam por acusação da Câmara popular, sem o que a Câmara alta não pode profereir julgamento e nada lhe é dado fazer;

b) seus efeitos, que são políticos nos Estados Unidos, na Inglaterra são de natureza criminal;

c) a Câmara dos Lordes funciona como tribunal judiciário, -- o mais alto do reino--, e por simples maioria inflige quaisquer penas, ainda as mais terríveis -- morte, exílio, desonra, prisão, confisco de bens; o Senado só pelo voto de dois terços dos membros presentes aplica sanções meramente políticas, não passando além da destituição da autoridade, com ou sem inabilitação para o exercício de outro cargo, reservado à justiça o encargo de adotar sanções criminais, quando elas couberem;

d) os Lordes julgam de fato e de direito, fazem o crime e a pena; o Senado, como corte política, apenas afasta do poder a autoridade, para que não continue ela a prejudicar o país, em casos de traição, concussão e outros grandes crimes e delitos, ou má conduta, compreendendo-se nesta expressão faltas inominadas, com ou sem repercussão na esfera do crime, cometidas ou não no exercício das funções;

e) o impeachment nos Estados Unidos cabe apenas contra quem esteja investido em cargo público; cabendo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República, os juizes federais e os funcionários da União, excluídos os militares e os congressistas, cessa quando, por qualquer causa, haja desligamento efetivo do cargo; na Inglaterra é( ou foi) mais largo

*MF*



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

7

o espectro do instituto. A ele estão sujeitos todos os súditos do reino, pares e comuns, altas autoridades ou simples cidadãos, militares ou civis, investidos ou não em funções oficiais. Só a Coroa a ele não está sujeita; etc." (Ob. cit., nº 17).

5. No direito brasileiro, foi o impeachment previsto pela Constituição do Império, nos arts. 38 e 47, para Ministros de Estado. Lei complementar, de 15 de outubro de 1827, regulou-o em termos penais. O desenvolvimento da responsabilidade política, entretanto, conservou sem uso, fora casos esporádicos em 1827, 1828, 1829, 1831, 1832 e 1834, os quais não chegaram a resultado algum (Brossard, ob. cit., nºs 31 e 32).

Todas as Constituições republicanas, sem exceção, o previram para o Presidente da República, e altas autoridades. Inspirou-se para tanto o constituinte no direito norte-americano, embora sem deixar de adotar modificações nalguns pontos. É o que se verá adiante.

#### B) A natureza do impeachment.

6. Não é pacífica, todavia, a questão da natureza do impeachment tanto no Direito americano como no brasileiro.

730



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

8

Nos Estados Unidos, aponta Brossard, numerosos juristas sustentam ser o impeachment um processo político. Cita, a propósito, o eminente Story que o considera "de natureza puramente política", bem como a Lawrence, que partilha dessa opinião, entre outros (ob. cit., nº 53).

Entretanto, Corwin, no clássico *The President - office and powers*, pretende que o impeachment é "essencialmente um processo criminal". Assinala até que a tese oposta, sustentada no caso Chase pela acusação, de que o impeachment é uma "inquest of power", foi repeliada (Edward S. Corwin, ob. cit., Nova Iorque: New York Univ. Press, 4a. ed., p. 351).

Igualmente, Lawrence Tribe, professor de Harvard, se inclina pela tese do caráter criminal do impeachment, ( *American Constitutional Law*, New York: Foundation Press, 2a. ed., 1988, pág. 290).

7. No Brasil, Pontes de Miranda, entre outros, considera o impeachment de natureza criminal:

"Não há julgamento político, *sensu stricto*, do Presidente da República" ( *Comentários à Constituição de 1946*, Rio de Janeiro: Borsoi, 3a. ed., 1960, tomo III, pág. 137).



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

9

Outros, como Brossard, o vêem como político (ob. cit., pág. 78 e segs.), assim como Felisbello Freire e, hoje Pinto Ferreira (Comentários à Constituição Brasileira (São Paulo: Saraiva, 1992, 3º vol, pág. 599 e segs.)

Terceiros, como José Frederico Marques o tomam por misto (Da competência em matéria penal, São Paulo: Saraiva, 1953, pág. 154), como o faziam Epiácio Pessoa, Pedro Lessa, Aníbal Freire, etc. (apud Pinto Ferreira, ob cit., vol. cit., pág 601).

Na verdade, parece necessário distinguir, no impeachment à brasileira, o papel da Câmara dos Deputados do que é conferido ao Senado, nos crimes de responsabilidade, ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns.

O do Senado, ou do Supremo Tribunal Federal, é estritamente jurisdicional: ambos processam e julgam.

Já a Câmara dos Deputados "autoriza", admite a acusação. Ora, neste passo, há dois aspectos a considerar. } X



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

10

*dest  
sent*

Um, inexistente, mesmo em tese, o crime. A Câmara não pode conceder a autorização. De fato, num sistema presidencialista, não se pode admitir que o impeachment degenerem em inquest of power, sob pena de transformar o regime em parlamentarista. *x*

Outro, existe, em tese, o crime, seja comum, seja de responsabilidade. A Câmara pode, ou não, conceder a autorização. Sim, porque neste passo ela deve ponderar o interesse nacional, mormente no que tange à oportunidade, o que pode levar a adiar o desencadear de um processo que seguramente traz grandes transtornos para a vida do País. Mormente em se tratando de crime de responsabilidade, que no fundo é uma conduta politicamente indesejável, não uma conduta anti-social grave.

Esta última tese é, aliás, sufragada pelo voto do Min. Aldir Passarinho no MS 20.941-1-DF.

Ela também o é pela doutrina. Barbalho, com efeito, já ensinava:

*yo*

"E é por razões de ordem política e para maior resguardo da autoridade do primeiro magistrado da Nação, que ele, mesmo em crimes particulares, só é processado depois que a acusação, apreciada pela Câmara dos Deputados, é por ela julgada procedente. Assim remover-se-ão denúncias caluniosas, evitar-se-á ao Chefe de Estado o incômodo da posição de processado antes por vindicta e propósito



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

11

hostil, do que por legítimo desagravo, e obstar-se-á que processos inoportunos e impertinentes, venham, quiçá em conjuntura gravíssima para a Nação, o primeiro magistrado dela" (João Barbalho, Constituição Federal Brasileira, Rio de Janeiro: Briguiet, 2a. ed., 1924, pág. 236).

No mesmo sentido, Rui Barbosa (Obras Completas, v. XXV, t. VI, pág. 109).

Seção I. O crime de responsabilidade no direito brasileiro.

8. A caracterização do crime de responsabilidade é um dos pontos em que se manifestam diferenças entre o direito estrangeiro, particularmente norte-americano, e o brasileiro.

No direito norte-americano-- saliente-se-- há controvérsia sobre a determinação do que sejam, verdadeiramente, as infrações que dão lugar ao **impeachment**. Seriam, sempre, crimes?

O art. 2º, seção 4a. da Constituição dos Estados Unidos da América dispõe:

"O Presidente, o Vice-Presidente e todas as autoridades civis dos Estados Unidos, serão destituídos dos cargos em processo de acusação, e em caso de condenação por trai-



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

12

ção, suborno e outros crimes graves e ofensas."

Ou, no original:

"The President, Vice President and all officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other High Crimes and Misdemeanors." ( nota 1).

Traição( "treason") é indubitavelmente um crime, no sentido de conduta anti-social e no sentido jurídico-formal. Aliás, a própria Constituição de Filadélfia expressamente a define como tal, no art. 3º, § 3º. Suborno( "bribery") igualmente o é, em toda parte e em toda legislação criminal.

High crimes são evidentemente... crimes graves...  
Mas quais?

Lawrence Tribe, a esse respeito, aponta haver largo acordo de que a frase "high crimes and misdemeanors", na intenção dos constituintes de Filadélfia, se refere a uma "categoria limitada", análoga à das "great offenses", sujeitas a impeachment, na common law inglesa. Estas "great offenses" incluiriam:

"Desvio de fundos, abuso de poder, negligência de dever, violação das prerrogativas do Legislativo e corrupção"( American Constitutional Law, ob. cit., pág. 290/291).

  
Rua Hungria, 664, 91/92 - São Paulo - 01455-904 - Tel. (011)  
212.1588 - Fax (011) 814.0278



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

13

A) O direito constitucional brasileiro.

9. Não é essa a concepção de crime de responsabilidade que deflui do estudo comparativo das Constituições republicanas brasileiras.

É preciso ter presente o texto de cada uma delas.

91.

Constituição de 1891.

"Art. 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra:

- 1º) A existência política da União;
- 2º) A Constituição e a forma do Governo Federal;
- 3º) O livre exercício dos poderes políticos;
- 4º) O gozo e o exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) A segurança interna do país;
- 6º) A probidade da administração;
- 7º) A guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos;
- 8º) As leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º) Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º) Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º) Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do primeiro Congresso".

34

Constituição de 1934.

"Art. 57. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição e a forma do governo federal;

*YJP*



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

14

- c) o livre exercício dos poderes políticos;
- d) o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais;
- e) a segurança interna do país;
- f) a probidade da administração;
- g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos;
- h) as leis orçamentárias;
- i) o cumprimento das decisões judiciais".

Constituição de 1937.

"Art 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição;
- c) o livre exercício dos poderes políticos;
- d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros públicos;
- e) a execução das decisões judiciais".

46  
Constituição de 1946.

"Art. 89 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, que atentarem contra a Constituição e, especialmente contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais ou sociais;
- IV - a segurança interna do país;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
- VIII - o cumprimento das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento."

67  
Constituição de 1967.

"Art. 84 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente, que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes cons-



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

15

titucionais dos Estados;

- III - o exercício dos direitos políticos, individuais ou sociais;
- IV - a segurança interna do país;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das decisões judiciais e das leis.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento."

69  
—

Emenda nº 1/69

"Art. 82 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente, que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais ou sociais;
- IV - a segurança interna do país;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária; e
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento."

88  
—

Constituição de 1988.

"Art. 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais ou sociais;
- IV - a segurança interna do país;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento."

*Handwritten signature*



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

16

Deste exame três pontos se destacam:

Primeiro. O crime de responsabilidade é sempre uma violação da Constituição. Isto é nítido, sobretudo, a partir da Constituição de 1946.

Segundo. Configura, pois, uma conduta politicamente indesejável, conquanto não, necessariamente, uma conduta anti-social. Por isso, nem sempre o crime de responsabilidade é crime comum.

Terceiro. Há de ser, sempre, definido em lei. Note-se que todas as Constituições citadas o exigem expressamente. Aplica-se, pois, em relação a tais crimes o inafastável princípio nullum crimen nulla poena sine lege.

Esta é a lição de Pontes de Miranda:

"Sem lei que defina os crimes, não há crime de responsabilidade." ( **Comentários**, ob. cit., tomo cit., pág. 138).

Também de José Cretella Júnior:

"Crime de responsabilidade é aquele em que pode incidir o Presidente da República e qualquer Ministro de Estado, na esfera da União, devendo, porém, ser antes definido em lei especial, conforme o princípio do nullum crimen nulla poena sine lege ( **Comentários** à



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

17

Constituição - 1988 ( Rio de Janeiro: FU,  
1991, vol. V, pág. 2932).

Claramente, quanto a este último ponto, o direito brasileiro destoa não só do direito norte-americano, mas do direito de outros povos.

Como salienta Brossard:

"Raros são os países que em lei defini-  
ram os crimes ou infrações que ensejam o pro-  
cesso parlamentar." ( ob. cit., nº 38).

B) A definição dos crimes de responsabilidade no direito brasileiro em vigor.

10. Exigida lei para a definição dos crimes de responsabilidade, qual é a que vigora, hoje, nessa matéria?

É sabido que nenhuma lei foi promulgada após a entrada em vigor da Constituição de 1988 a respeito desse assunto. Entretanto, isto não é impedimento para que haja lei em vigor a propósito de crimes de responsabilidade, dado o princípio da recepção.



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

18

L 1079

É, aliás, o que sucede. A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, editada sob a Constituição de 1946 para definir os crimes de responsabilidade e regular o seu processo, é apontada como diploma vigente.

11. Aceitam a doutrina e a jurisprudência brasileiras que lei promulgada sob uma Constituição pode ser recebida pelo ordenamento erigido a partir de nova Constituição.

A questão é de justificação delicada, porque, como, logicamente, a Constituição é a base da ordem jurídica, que se constrói a partir dela, a cessação da eficácia de uma Lei Magna acarreta a perda de eficácia de todo o sistema jurídico dela decorrente. Em consequência, a ordem jurídica voltaria ao ponto zero, cessando a eficácia da Constituição, devendo reconstruir-se por inteiro com apoio na nova Lei Fundamental ( Cf. Hans Kelsen, *Teoria Generale del Diritto e dello Stato*, Milão: Edizioni di Comunità, 1952, p. 118 e segs.).

É verdade que, para fugir a essa situação, o ato constitucional fundamental da nova ordem, a nova Constituição, pode estipular a continuidade, "mantendo" em vigor as normas infraconstitucionais que vigiam sob a Lei Magna anterior.



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

19

A história constitucional brasileira disso fornece exemplos. Um está no Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, formalização jurídica da revolução de 1930; outro é o art. 183 da Carta de 1937:

Não teve, todavia, essa precaução a Constituição de 1988.

12. Entretanto, mesmo no caso de silêncio da nova Constituição, é geralmente admitida a sobrevivência da ordem jurídica infraconstitucional. Várias são as doutrinas que procuram justificá-lo. Delas a mais aceita é a da "recepção" ( Cf. Mário Cattaneo, *Il concetto di rivoluzione nella scienza del diritto*, Milão: Editoriale Cisalpino, 1960, p. 86 e segs.).

Na verdade, antes de os juristas debaterem o assunto, Thomas Hobbes já sustentara essa tese no *Leviatã*, onde afirma:

"Pois o Legislador é não só aquele por cuja autoridade as leis foram primeiramente feitas mas também aquele por cuja autoridade elas continuam a ser leis" ( Parte II, cap. 26).

A exposição clássica da doutrina da recepção é devida a Kelsen. Está na citada *Teoria Generale del Di-*



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

20

ritto e dello Stato:

"Se as leis emanadas sob a velha Constituição continuam a ser válidas sob a nova, isto é possível somente porque lhes foi conferida validade, expressa ou tacitamente, pela nova Constituição. O fenômeno é um caso de recepção, similar à recepção do direito romano. O novo ordenamento recebe, isto é, adota certas normas do velho ordenamento. Isto significa que o novo ordenamento atribui validade, dá vigor a normas que têm o mesmo conteúdo das normas do velho ordenamento. A recepção é um procedimento abreviado de criação do direito. As leis que, segundo a linguagem corrente, inexata, continuam a ser válidas, são, de um ponto de vista jurídico, leis novas, cujo significado coincide com o das velhas. Estas não são idênticas às leis antigas, porque o seu fundamento de validade é diverso; o fundamento de sua validade reside na nova Constituição, não na velha, e entre as duas não existe continuidade, nem do ponto de vista de uma, nem do ponto de vista de outra. Portanto, não é apenas a Constituição, mas o ordenamento jurídico inteiro que muda com uma revolução." (Ob. cit., p. 119).

Assim, tecnicamente falando, as normas infraconstitucionais fundadas na velha Constituição, não permanecem em vigor sob a nova, mas são substituídas por normas de igual sentido, que têm como fundamento esta nova Constituição. São, portanto, normas iguais no conteúdo, embora não idênticas, já que diferente o seu fundamento de validade (Cf. Cattaneo, ob. cit., p. 97; também meu O Poder Constituinte, São Paulo: Saraiva, 2a. ed., 1985, n.ºs 82/3).

  
Rua Hungria, 664, 91/92 - São Paulo - 01455-904 - Tel. (011)  
212.1588 - Fax (011) 814.0278



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

21.

13. A recepção, todavia, tem um limite. É o da  
compatibilidade.

Não pode operar-se a recepção se a norma infra-constitucional é incompatível com a nova Constituição. Aplica-se aqui, sem tirar nem por, o princípio que exprime o art. 2º, § 1º da chamada Lei de Introdução. (Decreto-lei nº 4.657/42).

Compatibilidade material veja-se bem, porque é irrelevante para a recepção a forma da norma a ser recebida. Quanto a esta, aplica-se a lei do tempo em que foi estabelecida. É o que exprime o brocardo **tempus regit actum** ( Cf. Carlos Maximiliano, **Direito Intertemporal**, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946, nº 22).

Sublinhe-se que a mesma regra **tempus regit actum** repele a possibilidade de que atribuição de competência estabelecida pela lei recebida globalmente falando, o seja pela nova ordem jurídica se esta dispuser quando a isto de modo diferente. A **competência**, como forma que é, **rege-se necessariamente pela nova ordem jurídica**, a lei do tempo, com o que se apaga toda atribuição com ela incompatível.

Rua Hungria, 664, 91/92 - São Paulo - 01455-904 - Tel. (011)  
212.1588 - Fax (011) 814.0278



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

22

14. Evidentemente, se a lei recebida sofreu modificações durante sua vigência, opera-se a recepção do texto que vigia no momento em que se deu a recepção. Ou seja, no instante em que entrou a vigorar a nova Lei Magna.

Isto, no caso, da Lei nº 1.079/50 tem grande importância, como se verá logo a seguir.

15. Pode-se dizer que, globalmente falando, a Lei nº 1.079/50 é compatível com as Constituições posteriores: 1967, esta, inclusive com a redação de 1969, 1988.

Assim, foi por elas, sucessivamente, recebida, estando em vigor.

Em consequência, é nela que se deve buscar a definição dos crimes de responsabilidade, bem como as regras de seu processo e julgamento.

16. Não se pode olvidar, entretanto, que a Lei nº 1079/50, ao ser recebida pela Constituição de 1967, e a fortiori pelo Direito Constitucional posterior, não  
X [ mais vigorava com sua redação primitiva.



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

23

Com efeito, em 1961, a 2 de setembro, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 4, o chamado Ato Adicional, que instituiu o sistema parlamentar de governo. Ora, esta Emenda, no art. 5º, dispôs:

"Art, 5º - São crimes funcionais os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício de qualquer dos poderes constitucionais da União ou dos Estados;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do país."

O confronto entre este art. 5º da Emenda nº 4/61 e o art. 89 da Constituição de 1946 mostra claramente que a referida Emenda revogou os incisos V, VI, VII e VIII do mencionado art. 89, referentes à "proibição na administração", à "lei orçamentária", à "guarda e legal emprego dos dinheiros públicos", ao "cumprimento das decisões judiciais".

Mais tecnicamente, ocorreu "caducidade por inconstitucionalidade superveniente" dessas normas, como ensina Jorge Miranda (Manual de Direito Constitucional, Coimbra: Coimbra Ed., tomo II, 2a. ed., 1987, p. 248 e segs.).

Esta



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

24

"determina a cessação da vigência da lei, e determina-a por caducidade e não por revogação, pois que, em face de sua incompatibilidade com a Constituição, doravante a lei deixa de ter uma condição intrínseca de subsistência, independentemente de qualquer ato de vontade especificamente dirigido à sua eliminação" ( Id., p. 251).

Conseqüentemente, perderam eficácia os capítulos da Lei nº 1.079/50 correspondentes a tais matérias, os quais definiam os crimes de responsabilidade a elas pertinentes.

17. A Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963, aprovada em decorrência de plebiscito contrário ao parlamentarismo, revogou o a Emenda Constitucional nº 4/61, nos seguintes termos:

"Art. 1º - Fica revogada a Emenda Constitucional nº 4 e restabelecido o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição de 1946, salvo o disposto no seu art. 61.

Art. 2º - O § 1º do art. 79 da Constituição passa a vigorar com o seguinte texto:

"Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal."

Decorre desse texto a reconstituição do Direito Constitucional derogado pela Emenda nº 4/61.



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

25

*requisit*

18. Houve, em consequência disto, repristinação do direito infra-constitucional revogado pela referida Emenda?

Sólidos argumentos há pela negativa.

Cabe, em primeiro lugar, recordar o art. 2º § 3º da Lei de Introdução:

"Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por haver a lei revogadora perdido a vigência."

Em segundo lugar, a necessidade de que preceito repristinatório seja expresso.

É o que aponta Rubens Limongi França, observando existirem dois mandamentos no art. 2º, § 3º da Lei de Introdução:

"A) a lei antiga não se restaura pelo aniquilamento da lei revogadora;

B) a lei antiga pode ser restaurada quando a lei revogadora tenha perdido a vigência, desde que haja disposição expressa nesse sentido" (Manual de Direito Civil, 2a. ed., São Paulo: Rev. Tribunais, 1971, pág. 48, grifei).

Igualmente, essa é a lição de Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho, no livro A Lei de Introdução ao Código Civil, apoiado em abundante doutrina italiana(  
*uf*



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

26

Stolfi, De Ruggiero), e na jurisprudência( acórdão do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, relator Des. José Duarte, em Rev. Forense, vol. 73, pág. 60). Inclusive, sublinham:

"Disposição repristinatória, que, de modo **expresso**, revigora o preceito revogado, restaurando-lhe a autoridade"( ob. cit., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943, vol. 1º, pág. 92).

No mesmo sentido, assinala Vicente Ráo:

"A lei revogada só pode renascer, se uma nova disposição legal expressamente o determinar. Em princípio e sem essa disposição nova, a revogação é sempre definitiva, ainda quando nenhuma outro preceito se substitua ao que se continha na lei suprimida"( **O Direito e a Vida dos Direitos**, São Paulo: Limonad, 1º vol, 1952, nº 263).

19. Assim, pode-se concluir que a **definição dos crimes de responsabilidade**, que reclama o art. 85, parágrafo único, da Constituição de 1988, é incompleta no direito vigente.

Ela existe, por força da recepção da Lei nº 1.079/50, quanto às matérias dos incisos I, II( parcialmente), III e IV, ou seja, quanto à existência da União, quanto ao livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados.



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

27

Ela inexistente quanto à matéria dos incisos V, VI e VII, referentes à "proibidade na administração", à "lei orçamentária", à "guarda e legal emprego dos dinheiros públicos", ao "cumprimento das leis e decisões judiciais", bem como, da matéria do inciso II, o concernente ao Ministério Público.

Em consequência, em respeito ao princípio *nullum crimen nulla poena sine lege*, não cabe o enquadramento em crime de responsabilidade, nesses campos.

Seção 2a. O processo e o julgamento do Presidente da República em razão de crime de qualquer espécie.

19. Na Constituição de 1988, o processo e o julgamento do Presidente da República obedece às normas traçadas nos arts. 86, 51, I, 52, I e parágrafo único, da Constituição Brasileira.

Chave para o entendimento dessa questão é o art. 86, que dispõe:

86  
"Art. 86 - Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a

750



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

28

juízo perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º - O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º - Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º - Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º - O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções."

É este preceito completado pelos arts. 51, I, e 52, I, e parágrafo único da mesma Lei Magna.

Dispõe o primeiro:

"Art. 51 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;  
....."

Estatui o outro:

"Art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal:

*MGF*  
Rua Hungria, 664, 91/92 - São Paulo - 01455-904 - Tel. (011)  
212.1588 - Fax (011) 814.0278



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

29

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

.....

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis."

20. Que deflui da interpretação sistemática desses preceitos?

Um primeiro ponto é o de que todo processo contra o Presidente da República, tanto por crime comum quanto por crime de responsabilidade, passa por duas fases. Uma, perante a Câmara dos Deputados (a de acusação); outra, perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns (processo e julgamento) (art. 86, caput).

A previsão dessas duas fases está clara no Direito anterior (Constituição de 1891: art. 53; 1934: art. 58; 1937: art. 86; 1946: art. 88; 1967: art. 85; na redação da Emenda nº 1/69: art. 83).

Na verdade, a exigência destas duas fases é da tradição de nosso Direito, inclusive no caso de crime



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

30

comum. Não pode ela ser dispensada no caso do crime comum pela mesma razão que justifica a deliberação da câmara dos Deputados quanto à admissibilidade do processo de impeachment, ou seja, a conveniência de uma apreciação de oportunidade por parte dessa Casa política ( v. supra nº 7). Por outro lado, ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus, e tanto o art. 51, I, quanto o art. 86, caput da Constituição, não distinguem entre o processo de crimes de responsabilidade, ao contrário claramente se referem a ambos.

Enfim, *the last but not the least*, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal milita nesse sentido ( v. MS 20.941-1-DF, conforme o voto do eminente Relator Min. Aldir Passarinho, e Queixa-crime nº 427-8-DF, consoante o voto do eminente Relator Min. Moreira Alves.

Igualmente ela se justifica pela mesma razão que fundamenta a necessidade de autorização por parte do Congresso Nacional no caso do processo de crimes

21. Um segundo ponto concerne ao processo do Presidente da República, nos crimes responsabilidade.

Note-se, desde logo, que o Direito anterior não dispõe de modo unânime a este respeito. Pondo-se de la-



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

31

do as Constituições de 1934 e de 1937 que de nada servem para a discussão do assunto, verifica-se que a Constituição de 1891( art. 53, **caput**) atribuía ao Senado o "processo e o julgamento", nos crimes de responsabilidade, ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns. Conquanto, no art. 33, **caput**, atribuísse ao Senado apenas "julgar" o Presidente da República...

Já a Constituição de 1946( art. 88, **caput**) não falava em processo e atribuía ao Senado o "julgamento", nos crimes de responsabilidade, ao Supremo, nos crimes comuns.

*doc x  
julg* →

E isto foi seguido pela Constituição de 1967( art. 85, **caput**) e pela Emenda nº 1/69( art. 83, **caput**).

22. A Constituição em vigor( art. 52, I) atribui ao Senado Federal o "processo e o julgamento" nos crimes de responsabilidade, enquanto o art. 102, I, "b" incumbe o Supremo Tribunal Federal de "processar e julgar" o Presidente da República nos crimes comuns.

*doc e  
julg*

Isto, sempre depois de haver a Câmara dos Deputados "admitido a acusação"( 1988: art. 86, **caput**); haver "declarado procedente a acusação"( 1891: art. 53, **caput**; 1946: art. 88, **caput**; 1967: art. 85, **caput**; Emenda

*MF*



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

32

nº 1/69: art. 83, caput).

Ademais, no art. 51, I, a Lei Magna em vigor dá à Câmara dos Deputados a competência de "autorizar" a instauração de processo contra o Presidente da República. Ora, como é óbvio, esta norma tem de ser compatibilizada com a do art. 86, caput. Com isto, se tem de identificar a "autorização" do art. 51, I, com a "admissão de acusação" do art. 86, caput.

23. Em face do Direito anterior, sempre se interpretou que, perante a Câmara dos Deputados, se desenrolava uma fase de pronúncia.

Com efeito, sob a Constituição de 1891, esclarecia João Barbalho, o seu principal comentarista, a respeito do papel da Câmara dos Deputados:

"É o direito exclusivo de receber a denúncia, e de cujo exercício depende todo o procedimento para o julgamento daqueles altos funcionários, direito que não poderia ser dado a quem melhor exercesse do que aos próprios representantes do povo" (Constituição Federal Brasileira, ob. cit., pág. 122, grifei).

Ora, isso não difere do que, sob a de 1946, ensinava Carlos Maximiliano:



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

33

"No Brasil, sempre houve duas fases no impeachment: a primeira concluindo por uma decisão da Câmara semelhante à pronúncia usada no Juízo Criminal comum; a segunda, perante o Senado, ultimada com a absolvição ou condenação definitiva. Em um ou outro caso, se exigem prova, audiência do acusado e plena defesa" (Comentários à Constituição Brasileira, 5a. ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954, nº 393).

Nem discrepa do que, sob a Emenda nº 1/69, lecionava o emérito Pontes de Miranda:

"A resolução da Câmara dos Deputados é como pronúncia do Presidente da República" (Comentários à Constituição de 1967..., ob. cit., tomo III, 1970, pág. 355).

E até hoje esta orientação é seguida. Veja-se o entendimento do emérito administrativista Prof. José Cretella Júnior, que pontifica:

"A declaração da Câmara dos Deputados, de que a acusação é procedente, equivale à pronúncia do processo penal comum" (Comentários à Constituição - 1988, ob. cit., vol. cit., pág. 2929 e segs.).

24. O C. Supremo Tribunal Federal, todavia, entendeu não ser mais esse, em face da Constituição de 1988, o papel da Câmara dos Deputados. É o que está no voto proferido no MS-20.941-1-DF, pelo Relator Min. Aldir Passarinho, bem como no voto proferido na Queixa-crime nº 427-8-DF, pelo Relator Min. Moreira Alves.



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

34

Ora, depois que fala a Corte Suprema tollitur  
quaestio!

No entendimento do eminente Min. Aldir Passarinho,  
seguido pela Casa, o papel da Câmara dos Deputados, em  
obediência ao texto constitucional vigente, é apenas o  
de conceder ou não autorização para que o Presidente da  
República seja processado. Juízo este de admissibilidade,  
que é um juízo de conveniência. Tal juízo, todavia,  
não pode ser formulado sem a observância de um procedi-  
mento que enseje o due process of law e outras garan-  
tias constitucionais do acusado.

Assim, o próprio judicium accusationis, e não ape-  
nas o judicium causae, fica em mãos do Senado. Tanto  
que, lembre-se, o art. 86, § 1º, II, somente prevê a  
suspensão do exercício do cargo depois da "instauração  
do processo pelo Senado Federal".

Em consequência, esse v. acórdão entendeu inexis-  
tirem normas para regular o procedimento de autorização  
que se desdobra na Câmara dos Deputados, sendo inapli-  
cáveis a esta fase as da Lei nº 1.079/50, arts. 14 a  
23, que, portanto, não teriam sido recebidas pela Lei  
Magna em vigor.



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

35

Por sua vez, o eminente Min. Moreira Alves, no seu voto, tanto salientou a mudança de orientação que a atual Constituição estabeleceu em relação ao papel da Câmara dos Deputados e do Senado no processo dos crimes de responsabilidade.

25. No que tange aos crimes de responsabilidade, sempre competiu, como ainda compete ao Senado Federal, presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, o julgamento do Presidente da República

Segundo o art. 52, parágrafo único, da Constituição em vigor, a sentença condenatória reclama o voto de dois terços dos membros do Senado Federal, como sempre foi exigido no Direito Constitucional pátrio.

Tal sentença não pode impor pena senão a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos (quatro, nas Constituições anteriores).

26. O processo e o julgamento do Presidente da República, no caso de crimes comuns, é realizado pelo Supremo Tribunal Federal. Há de regulá-lo o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

JP



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

36

Note-se que, por força do § 4º do art. 86 da Lei Magna de 1988, quanto a crimes comuns cometidos antes da vigência do mandato presidencial, o Chefe de Estado não responde senão se o crime tiver alguma relação com o exercício de suas funções. Caso contrário, somente após extinto o seu mandato, é que ele poderá ser processado e julgado.

27. Enfim, para completar a análise, em todas as Constituições Brasileiras, salvo a de 1937, é previsto fique o Presidente da República suspenso de suas funções, na fase do julgamento.

A Constituição vigente prevê essa suspensão a partir da instauração da fase de processo e julgamento pelo Senado Federal( art. 86, § 1º, II), nos crimes de responsabilidade, como já se apontou acima; a partir do recebimento da denúncia pelo Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns( art. 86, § 1º, I). Estipula, ademais, que tal suspensão não poderá ir além de cento e oitenta dias( art. 86, § 2º); e proíbe seja o Presidente recolhido a prisão até o julgamento condenatório por crime comum( art. 86, § 3º).

Nas Constituições de 1891( art. 53, par. único), 1946( art. 88, par. único), 1967 ( art. 85, § 1º), com



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

37

→ a Emenda nº 1/69 ( art. 83, § 1º ), a suspensão ocorria a partir da declaração da procedência da acusação pela Câmara dos Deputados.

### III. Conclusão.

28. Em face das premissas expostas, pode-se responder, agora, aos quesitos formulados.

Ao primeiro:

"A autorização da Câmara dos Deputados, a que alude o art. 51, inciso I, da Constituição Federal, é exigida para qualquer processo contra o Presidente da República, abrangendo, portanto, processos por crimes de responsabilidade?"

*ou seja, sim*

Sim, pelas razões que detidamente foram expostas mais alto ( v. nº 20 ). Em síntese, repita-se, isto decorre da mesma razão: a necessidade de uma apreciação preliminar, dita "política", por parte da Câmara dos Deputados, nos termos do nº 7 ( v. supra ).

*JP*

O Min. Paulo Brossard, em seu bem lançado voto na Queixa-crime nº 427-8-DF, recorda a este propósito ensinamento do grande Rui Barbosa, figura certamente in-



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

38

suspeita de subalternidade política:

"Muitas vezes, reconhecendo mesmo a existência de faltas de erros e de violações das leis, o Congresso terá de recuar ante as consequências de fazer sentar o Chefe de Estado no banco dos réus" ( ob. cit., loc. cit. ).

29. Ao segundo:

"A deliberação da Câmara dos Deputados sobre instauração de processo contra o Presidente da República, nos casos do art. 51, inciso I, e do art. 86 da Constituição Federal, deve ser tomada por voto nominal e secreto dos Deputados?"

Lembre-se, de passagem, que a Lei nº 1.079/50, no arts. 22, **caput**, e 23, **caput**, exige claramente "voto nominal" nas deliberações sobre a acusação do Presidente da República. É verdade que a decisão do Supremo Tribunal Federal, no MS nº 20.941-1, rel. Min. Aldir Passarinho, considera esses preceitos inaplicáveis, por não haverem sido recebidos pela Constituição atual.

Todavia, o Regimento da Câmara dos Deputados é claro ao exigir "votação por escrutínio secreto", para a autorização para a instauração de processo contra o Presidente da República.

30. Ao terceiro:

Rua Hungria, 664, 91/92 - São Paulo - 01455-904 - Tel. (011)  
212.1588 - Fax (011) 814.0278



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

39

"Foram objeto de recepção pela Constituição Federal de 1988 as normas da Lei nº 1.079, de 10/04/50, que definem os crimes de responsabilidade e regulam o respectivo processo de julgamento?"

Globalmente falando sim.

Entretanto, como se demonstrou acima, parte dessa Lei, referente à definição de crimes de responsabilidade quanto à "proibidade na administração", à "lei orçamentária", à "guarda e legal emprego dos dinheiros públicos", ao "cumprimento das decisões judiciais", não mais vigora por haver caducado em face da Emenda nº 4/61.

Quanto a normas de processo e julgamento, entendeu o Supremo Tribunal Federal haverem perdido eficácia as normas constantes do art. 14 ao art. 23 da Lei nº 1.079/50 (MS nº 20.941-1, rel. Min. Aldir Passarinho).

31. Ao quarto:

"O critério constitucional da proporcionalidade dos Partidos e Blocos Parlamentares dos órgãos do Poder Legislativo (art. 58, § 1º) prevalece em relação à Comissão Especial de que cuida o art. 19 da Lei nº 1.079/50?"

Não.



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

40

A Comissão Especial, como acima se demonstrou, não é uma comissão de inquérito das que regula o art. 58, § 3º, da Constituição, mas é uma comissão, nos termos do **caput** desse mesmo art. 58. Assim, a ela se aplicam as normas sobre comissões em geral, entre as quais a do § 1º desse art. 58. Em consequência, ela deverá ser integrada pela representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da Câmara dos Deputados, "tanto quanto possível", segundo expressamente prevê a norma constitucional.

32. Ao quinto:

"O elevado número de Partidos atualmente representados na Câmara dos Deputados e a diminuta representação de alguns deles, que, por vezes, não ultrapassa um ou dois membros, permite abrandamento da regra do art. 19 da Lei nº 1.079/50, que prevê a participação de todos os Partidos?"

Como já se apontou, o art. 19 da Lei nº 1.079/50 foi considerado não recebido pelo ordenamento vigente, em r. decisão do Supremo Tribunal Federal, em face da alteração do papel da Câmara dos Deputados no **impeachment**.

Ademais, é ele incompatível com a norma do art. 58, § 1º da Constituição, de modo não poderia prevale-



Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Titular de Direito Constitucional da  
Faculdade de Direito da U.S.P.

41

cer contra ela, mais um motivo por que não poderia ter sido recebido pelo ordenamento em vigor.

Assim, a composição da Comissão deverá conter a representação proporcional dos partidos e blocos, "tanto quanto possível", conforme se apontou na resposta ao quesito anterior.

É o meu parecer.

São Paulo, 21 de agosto de 1992.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho  
Professor Titular da Faculdade de Direito da USP  
Doutor em Direito pela Universidade de Paris.  
Professor Visitante da Universidade de Aix-en-Provence (França).