



P A R E C E R

153 →
168 →
doc. 8

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SUBSECRETARIA-GERAL

1) A CONSULTA formulada vem antecipada de algumas considerações de ordem geral no que se refere, primeiramente, ao art. 102, inciso I, alínea "b", da Constituição Federal que, como na ordem jurídica constitucional anterior, atribui competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente o Presidente da República nas infrações penais comuns, em razão da importância da função que exerce.

2) A Constituição de 1967 mencionava apenas os crimes comuns, enquanto que o texto vigente refere-se a

Barcelo

ações comuns, conceito que abrange tanto os crimes quanto as contravenções penais.



Convém ressaltar que não existindo lei definindo os atos que constituem crimes de responsabilidade do Presidente, não pode o mesmo ser processado, nem condenado. Compete, privativamente, à União legislar sobre as leis definindo os crimes de responsabilidade e estabelecer a forma processual para a aplicação dos mesmos. Nos crimes de responsabilidade, não devem ser recebidas as denúncias que não estejam vazadas em termos nítidos, com exposição precisa dos delitos e das penas, sobretudo, com a indicação de fatos, de maneira concreta, com a demonstração cabal da conexão existente entre estes e a norma que descreve com precisão o tipo penal.

Ruy Barbosa já acentuava que nos casos que envolvem interesses políticos, normalmente estão eles relacionados com direitos individuais. Onde quer que haja um direito individual violado, há de haver um recurso judicial para debelação de injustiças, princípio este fundamental de todas as constituições democráticas.

3) De conformidade com o parágrafo único, do artigo 85, da Constituição Federal, os crimes de responsabilidade deverão ser definidos em lei especial.
Aplica-se o princípio "nullum crimen nulla poena sine lege".

penal, inexiste crime e pena sem a respectiva previsão
que deverá ser anterior à ocorrência da infração



Embora considerados crimes de responsabilidade, os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição, só poderão ser configurados como crime, quando previstos e tipificados em lei (art. 50, XXXIX - CF).

A lei especial deveria, também, fixar as normas de processo e julgamento dos referidos crimes; sendo que além disto, determina a Constituição que o processo só será instaurado após autorização das Câmaras dos Deputados (art. I).

Qualquer tipo de acusação só pode prosperar, nos termos constitucionais, após a definição dos crimes em lei especial, que estabelecerá, também as normas de processo e julgamento.

É tradição do constitucionalismo brasileiro referir-se a nominata dos crimes de responsabilidade, remetendo para lei especial a definição dos mesmos.

4) No que se refere ao art. 51, inciso I, da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados pode, por deliberação de dois terços de seus membros autorizar a instauração de processo criminal, crime comum ou de

Da...



responsabilidade contra o Presidente. A Câmara apenas autoriza a instauração do processo, declara a admissibilidade da acusação e não a procedência da mesma. Quem irá declarar a procedência e julgar o feito em sentença final será o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade (art. 52, I), e o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns (art. 102, I, "b").

Nota-se diferença com o ordenamento constitucional anterior, em que a Câmara recebia, ou não, a acusação, em fase de pronúncia. Atualmente ela não tem competência para receber acusação, mas para encaminhá-la, se julgar preciso, ao órgão competente. Convém ressaltar, ainda que o Presidente da República só será suspenso de suas funções somente se recebida a denúncia ou a queixa crime pelo Supremo Tribunal Federal, ou instaurado o processo pelo Senado Federal (art. 86, parágrafo 1o, I e II), e não após o posicionamento da Câmara dos Deputados perante acusação como era na vigência da Constituição de 1967 (art. 83, parágrafo 1o).

O art. 51, inciso I, da Constituição Federal dispõe sobre a competência privativa da Câmara dos Deputados, para autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República. Não especifica qual o processo, se por crime comum ou de responsabilidade. Portanto a exigência da autorização de dois terços da Câmara dos Deputados para instauração de processo contra o Presidente da República,

Handwritten signature



Convém ainda lembrar, que o parágrafo 1º, do art. 53, da Constituição Federal determina que os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, nem processados, sem prévia autorização de sua Casa Legislativa. Não se pode admitir que a Constituição estabelecendo este tipo de prerrogativa para um dos poderes, deixaria desprotegido o poder executivo, representado pela figura de uma pessoa, devendo existir formas de resguardar exercício do cargo:

"Digo arbitrariamente, porque os crimes de responsabilidade são definidos em comum no Código Penal com relação a todos os funcionários, que neles incorrem, excetuando a Constituição apenas os do Presidente da República, único e só funcionário, magistrado único e só, a respeito da quem a nossa lei fundamental declara, no seu art. 54, que uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade" (Lauro Nogueira, Impeachment, Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, vol. XXV, Editor Borsoi, Rio de Janeiro, p. 210).

5) O devido processo legal é essencial em todas as formas de apuração, seja ela judicial, administrativa ou legislativa. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito tem todos os seus atos nulos, desde que os acusados não tenham o

Borsoi

970



direito de intervir para formular sua defesa e examinar, breviamente, antes de qualquer resultado ou conclusão, os documentos que serviram de base para o Relatório Final.

A garantia de audiência, o contraditório, o "due process of law" são fundamentais, em qualquer tipo de procedimento:

"Si el delito es común, o sea, susceptible de cometerse con independencia de la función pública o fuera de ella, corresponde a la Cámara de Diputados declarar, "por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen", si ha lugar o no a proceder contra el acusado (Art. 109 const.). Esta declaración debe estar precedida, en obsequio de la garantía de audiencia instituida en el artículo 14 de la Constitución, de un procedimiento en el que el funcionario acusado tiene derecho a intervenir para formular su defensa y aportar las pruebas atinentes a desvirtuar los cargos en que se finque el delito de carácter común. Ese procedimiento está regulado por los artículos 26 a 35 de la Ley de Responsabilidades que frecuentemente hemos citado, preceptos a cuyo contenido dispositivo nos remitimos" (Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A. México, 1963, pág. 643).

Burgos



6) Em todas as circunstâncias exige-se instituições jurídicas que preveem substantivamente os delitos, regulamentando-os também de maneira adjetiva. Estas razões leva-nos a compreensão do art. 86, caput da Constituição Federal. A Constituição de 1988, no que se refere a deliberação para declarar procedente a acusação contra o Presidente da República, manteve o mesmo "quorum", estabelecido pela Constituição de 1967, qual seja, dois terços da Câmara dos Deputados. Exige-se que a deliberação seja tomada um por um número de votos qualificados, devido a gravidade e a excepcionalidade da decisão.

7) As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem se perder em investigações genéricas que comprometem as apurações das mesmas, daí a necessidade da conceituação de fato determinado e por prazo certo (art. 58, parágrafo 3o da C.F.):

"A Constituição de 1988 reitera a expressão fato determinado, ou "assunto previamente determinado", sobre o qual deverá decidir a investigação parlamentar, o que já constava das Cartas Políticas anteriores, como na de 1.934, art. 36 ("fatos determinados"), na de 1946, art. 53 ("assunto previamente determinado"), na de



1967, art. 39 e na 1969, art. 37 ("fato determinado"). Fato determinado é fato concreto, específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado. A Constituição de 1988, no art. 58, parágrafo 2o, I a VI, resolveu enumerá-los. Quanto aos Ministros, os fatos, além de determinados, devem ser pertinentes às funções ministeriais. Deve o fato determinado relacionar-se com o momento constitucional vivido, recaindo a investigação apenas sobre eventos que se relacionem numa sucessão encadeada de causa e efeito" (José Cretella Júnior, Comentários à Constituição Brasileira de 1.988, Vol. V, art. 38 a 91, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1991, 1a edição, pág. 2.700).

8) Entende-se por apuração de fato determinado, aquela que se consubstancia em fato concreto, específico, bem caracterizado. A apuração impõe a fixação de prazo certo que não pode ser ultrapassado (José Cretella Júnior, Obra Citada, pág. 2701).

9) As Comissões Parlamentares de Inquérito, de conformidade com o parágrafo 3o, do art. 58 da Constituição Federal, têm poderes de investigação próprios das

137
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

autoridades judiciais. Estão submetidas a todas as regras de procedimentos inerentes a teoria processualística, para que se possa compor o significado da expressão constitucional, inclusive no que se refere a suspeição, instituto consagrado em todos os processos ajuizados ou não:

"Problema interessante é o de averiguar a natureza das conclusões das comissões de inquérito. Evidentemente, estas são órgãos políticos, e o seu relatório tem a mesma natureza política, abrangendo seus trabalhos e conclusões. Por isso é que as conclusões das comissões de inquérito podem discrepar das conclusões do inquérito administrativo (para fins disciplinares) ou da instrução preparatória criminal, como inquérito policial.

Assim, a decisão não constitui uma deliberação no sentido do direito administrativo, tampouco um despacho ou sentença no sentido do direito processual penal, como acentua Anschuetz. A comissão de inquérito não funciona como um tribunal, mas como simples autoridade pública, diz-lo Giese. No mesmo sentido orientam-se Mangoldt e Klein na obra A Lei Fundamental de Bonn.

Por isso mesmo o relatório da comissão de inquérito, que é simples decisão no sentido lógico, não deverá ser objeto de apreciação judiciária. Distinguem-se naturalmente o inquérito



parlamentar e o inquérito judiciário penal, desse modo, o primeiro não vale como inquérito policial. O art. 44 da Lei Fundamental de Bonn é claro: "As conclusões (Beschlüsse) das comissões de inquérito são excluídas da discussão judiciária. Os tribunais são livres na apreciação do estado de fato sobre que se fundou o inquérito parlamentar."

Os trabalhos da comissão de inquérito têm assim um sentido puramente político. A sua conclusão é política e não vale como decisão judicial: tampouco pode ser tida como peça de inquérito policial.

Quem depõe como testemunha perante comissão parlamentar de inquérito goza da imunidade a que se refere o nosso CP (CPL art. 221), posto que responde a perguntas por dever legal. Se não houvesse obrigatoriedade legal, outra seria a solução. Este porém não é o caso do falso testemunho prestado perante a comissão de inquérito, porque nessa hipótese o depoimento falso poderá ser encaminhado à autoridade competente, como corpo de delito.

É de saber-se ainda até que ponto podem ser usadas as medidas do processo penal, quando o regulamento interno as admite. Entre elas estão incluídas o sequestro, a busca e apreensão, prisões preventivas e as detenções? Giese entende



que não, na edição de sua obra A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, assim como Richard Schmidt, Rosenberg, Anschuetz e Alsberg. Opinião contrária é sustentada por Fritz Stier-Somlo e Julius Hatschek (Pinto Ferreira, Comentários à Constituição Brasileira, 3o volume, arts. 54 a 91, Editora Saraiva, São Paulo, 1.992, pp. 109, 110 e 111).

10) No que se refere aos poderes e limitações das Comissões Parlamentares de Inquérito no direito brasileiro e no direito comparado, destacam-se as lições de Pinto Ferreira:

"É de salientar que a CF de 1988, bem como as Constituições do Brasil que regulam a matéria, não atribuiu expressamente, tampouco implicitamente, na fruição legal da técnica dos poderes implícitos (implied powers), às comissões parlamentares de inquérito, a outorga de funções de natureza estritamente judiciária, como, entre outras, a de indiciar, incriminar e processar indivíduos que não se encontrem sob sua jurisdição.

Tal missão está confiada a outro poder, qual seja o Poder Judiciário. Ela não deve nem pode transformar-se em uma Câmara de instrução criminal.

B₂



Esta matéria já foi amplamente discutida e salientada nos EUA: entre nós, foi posta em relevo por Francisco Campos, em seu estudo há pouco mencionado.

Escreve Francisco Campos a respeito, em caso rumoroso contra instituição financeira (RDA, 67:94): "Na investigação ordenada pelo Congresso sobre o Banco dos Estados Unidos, os diretores, intimados a depor, recusaram-se de o fazer, alegando que, dada a sua função no Banco, eram eles, por igual, partes do processo."

O que fez a comissão parlamentar de inquérito? Aceitou este ponto de vista, assim se externando:

"It is a human rule to be found in criminal law, which declares that no man shall be compelled to incriminate himself, and one which this Committee would be unwilling under any circumstance to deny".

O poder de tornar compulsório o depoimento de autoridades e de testemunhas, o de requisitar informações e documentos e o de ouvir e inquirir indiciados são, por sua natureza, limitados, visto que nenhuma parte é obrigada a auto-incriminar-se" (Pinto Ferreira, Comentários à Constituição Brasileira, 3o volume, Ob. cit., págs. 132 e 140).

Bac



APÓS ESTES "CONSIDERANDO" QUE TÊM RELAÇÃO COM A TEMÁTICA GERAL, SÃO APRESENTADOS ALGUNS QUESTIONAMENTOS ESPECÍFICOS NO QUE SE REFERE A:

1 - A CPI instituída pelo Congresso Nacional, para apurar irregularidades atribuídas ao empresário Paulo César Cavalcanti de Farias, não pode envolver nas respectivas investigações e conclusões o Presidente da República. Como cidadão comum, qualquer tipo de apuração e suas consequências jurídicas se esgotariam na aplicação do direito ordinário, sem necessidade de utilização de procedimento inerente a CPI. O assunto foi tratado no caso Kilbourn vs. Thompson (103 U. S., 168 (1881), com o objetivo de destacar a falta de poderes do Congresso, para inquirições de ordem geral, bem como a ressalva de que a Câmara dos Representantes havia excedido em seus poderes ao ordenar determinada investigação.

As Teorias sobre o Poder Presidencial e o privilégio do executivo são assuntos tratados pela prática presidencialista norte americana e pela jurisprudência da Corte Suprema. Alexander Hamilton formulou uma ampla teoria

Bw



da prerrogativa presidencial. Esta doutrina, acobertada pelo sistema presidencial brasileiro, inscrita na Constituição americana, entende que o Presidente está investido do poder executivo da nação, sujeito a exceções e salvaguardas. Teodoro Roosevelt entendeu que o poder executivo estava limitado apenas por restrições e proibições específicas que aparecem na Constituição (T. Roosevelt, Autobiography, 372, 1914).

A teoria e a prática, no Brasil, sobre a responsabilidade do Presidente da República e o "impeachment", fazem referências às tentativas de denúncia contra os Presidentes Campos Salles, Hermes da Fonseca, Arthur Bernardes ou a CPI no governo de Wenceslau Braz, em todas as oportunidades ocorreram posicionamentos corretos e mantenedores das instituições políticas e do sistema presidencial.

No caso em que o Dr. J. J. Seabra e outros deputados apresentaram denúncia contra o Marechal Floriano Peixoto, Vice-Presidente em exercício do cargo do Presidente da República (PARECER n. 13-1893), foram apontadas conclusões seguras e irresponsáveis da Câmara dos Deputados:

"A comissão bem sabe que a Lei de responsabilidade presidencial, em vigor no Brasil, muito se desvia do rigoroso critério adoptado

B⁶



pelos legisladores norte-americanos. ^{Todavia,} parece-lhes que não são mal cabidas estas interrogações: - Há traços, tenues que sejam, de similhaça entre a situação política dos Estados Unidos no tempo de Johnson e a actual situação política do Brasil? Porventura haverá aqui actualmente um conflicto travado entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo? Como se poderá provar que o Poder Executivo teve intenção de se erguer, prepotente, sobre os outros poderes constitucionais? No que diz respeito às suas relações com o Legislativo não é exacto que ambos têm funcionado de perfeito accôrdo e que esse accôrdo não se rompeu nem mesmo nas horas de crise em que se tornou indispensável, para a salvação da República, a prática de meios extraordinários?

"É à luz do critério que se formou em seu espírito, pela força suggestiva destas interrogações que a comissão passa a examinar o quarto, o terceiro, o segundo e o primeiro fundamento da denúncia.

A comissão pensa que a ninguém é desconhecida a extrema gravidade da situação financeira deste país, e está convencida de que ninguém será capaz de querer responsabilizar o Governo actual ou o Congresso pelos males que nos acabrunham. O Congresso, quando foi eleito, já

B



lavrara com a máxima intensidade, o incendio do
nosso crédito" (Mario Lessa, Da Responsabilidade
do Presidente da República. O "Impeachment" no
Direito Brasileiro. Doutrina, Legislação e
Jurisprudência, I volume, Rio de Janeiro, Typ. da
"Revista do Supremo Tribunal, 1925, p. 115).

A prerrogativa presidencial foi sempre consagrada
em todos sistemas de governo provenientes do modelo
americano. Estas perguntas são respondidas pela teoria e
pela prática da Presidência. É nesse sentido, que ao tratar
do privilégio do Presidente ressalta Pinto Ferreira:

"Há uma tendência para o privilégio do
Presidente a fim de não ter objeto de aplicação da
processualística das comissões parlamentares"
(Pinto Ferreira, Comentários à Constituição
Brasileira, 3o volume, ob., cit., pág. 135).

É ainda o mencionado constitucionalista que
leciona:

"Nenhuma investigação constitui um fim em si.
mesma: ela deve ser relativa e pertinente a: uma
tarefa legítima do Congresso. Investigações cujo
fim seja apenas a afirmação do prestígio pessoal
dos investigadores ou destinadas a punir os

B



investigados são indefensíveis (77 U.S. CT. 1.179 parágrafos 2o, 6o)."

Esta é a essência das decisões da Suprema Corte, bem definida em sua linguagem no caso John Watkins v. United States (77 U.S. CT. 1.185, parágrafo 12, in fine):

"Não podem simplesmente presumir que toda investigação congressional se justifica por conveniências públicas se pelo peso que a estas se concede vem a romper-se o necessário equilíbrio entre elas e os direitos individuais.

Para que assim se procedesse, ter-se-ia de abdicar das responsabilidades que a Constituição investiu no Poder Judiciário a fim de assegurar que o Congresso não interfira injustificadamente nos direitos concernentes to privacy, nor abridge his liberty of speech, press, religion or assembly".

Ainda a Corte Suprema, em United States v. Rumely (345 U.S. 41), tornou bem preciso o fato de que "a mera aparência de finalidade legislativa não poderia justificar, em face do Bill of Rights, uma investigação congressional."

Também em Kilbourn v. Thompson (103 U.S. 168) e John Watkins v. United States (77 U.S. St. 1.173), já citados, a Corte Suprema decidiu que "a investigação de negócios individuais é ilegítima se não tem relação com um definido propósito de

B...



ordem legislativa."

Daí a afirmativa feita por Francisco Campos, em parecer intitulado Comissão parlamentar de inquérito, poderes do Congresso, direitos e garantias individuais, exibição de papéis privados (Rio de Janeiro, 1961): "...O Congresso não tem um poder geral e indiscriminado de investigação...".

É o mesmo ponto de vista firmado por H. Lammers no estudo "Parlamentarische Untersuchungsausschuesse", publicado no Handbuch des deutschen Staatsrechts, sob a direção de Gerhard Anschuetz e Richard Thoma (Tuebingen, 1930, 2 v., v. 2), quando assim se expressa: "A investigação nunca pode ser um fim em si mesma; ela sempre tem por fim a preparação de um ato de representação popular em conformidade com a Constituição."

Ottmar Buehler, em sua obra La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919, interpretando o art. 34 da Constituição de Weimar do aludido ano, alusivo às comissões parlamentares de inquérito (parlamentarische — Untersuchungsausschuesse), referindo-se a elas assim se expressa: "Jamás podrían ser estas más vastas que las que correspondían al mismo Reichstag, y, sobretudo, no debían constituir jamás una intromisión en las funciones de la jurisdicción ordinaria o de la Administración reglada."



Há assim, poderes limitados das comissões parlamentares de inquérito que a doutrina e a jurisprudência têm confirmado desde longa data" (Pinto Ferreira, Comentários à Constituição Brasileira, 3o volume, págs. 138 e 139).

Ainda quanto à posição do Presidente neste sistema de governo, Herculano de Freitas um constitucionalista clássico do Brasil, assim escreveu:

"Isto é, qualquer deputado, qualquer cidadão pode acusar o presidente da República, mas é preciso resguardar a pessoa que o personifica em dado momento a Nação e a República, não sujeitá-la à indisposição de qualquer inimigo político que o pretenda acusar, ou à paixão de alguém que tiver interesses feridos, que o trouxesse a explicar ou a responder perante os tribunais" (Herculano de Freitas, Direito Constitucional, São Paulo, 1923, pág. 391).

A doutrina francesa, apesar das particularidades de seu sistema de governo, ao tratar da responsabilidade presidencial, destaca:

"Les actes délictueles ou dommageables commis



par le Président en dehors de l'exercice de ses fonctions devraient donner lieu à une responsabilité pénale ou civile appréciée dans conditions de droit commun mais, en fait, ils ne constituent qu'une hypothèse d'école. Pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions, le Président n'est jamais responsable, ni pénalement, ni civilement, sauf le cas de haute trahison (art. 68, cf. ch. 21. sect 2.A). (Pierre Pactet. Institutions Politiques. Droit Constitutionnel, Masson, Paris, 1989, 9a edição, 377).

O Presidente da República tem instância processual privilegiada, pelo que não pode a CPI envolvê-lo nas suas investigações e conclusões. As Comissões Parlamentares de Inquérito são passíveis de controle jurisdicional de suas atividades, quando ofendem direitos constitucionalmente consagrados. Nenhuma referência ao Presidente da República pode ser objeto de deliberação, averiguação ou denúncia:

"As comissões parlamentares de inquérito podem cometer abuso de poder, ensejando ofensas aos direitos fundamentais e direitos humanos. Neste caso são passíveis de controle jurisdicional, através dos remédios tradicionais do habeas corpus e do mandado de segurança, com as respectivas destinações específicas.



As comissões parlamentares de inquérito não se sobrepõem ao Poder Judiciário. O STF pode controlar os seus atos. Elas são apenas emanações do Congresso, e não órgãos dele distintos. É preciso sempre levar em conta que tais comissões não têm poderes ilimitados, porém estão sujeitas a limitações constitucionais e legais em todas as etapas do processo investigatório" (Pinto Ferreira, Comentários à Constituição Brasileira, 3o volume, pág. 131).

É este o entendimento de J. Cretella Júnior, ao destacar os limites de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito:

"Está, assim, fora do campo de competência das Comissões Parlamentares de Inquérito declarar se é procedente ou não a acusação contra o Presidente da República ou qualquer de seus Ministros de Estado. Não lhe cabe investigar crimes de responsabilidades, ou de mesma natureza, ou conexos com estes, crimes que atentam contra (a) a Constituição Federal, (b) a existência da União, (c) a segurança interna, (d) a probidade administrativa, (e) a lei orçamentária, (f) o cumprimento das leis e decisões judiciais, (g) o exercício dos direitos

Ba



políticos individuais e sociais. (h) o livre
exercício do Poder Legislativo, do Poder
Judiciário e dos Poderes constitucionais dos
Estados-membros da Federação, porque esses crimes
serão definidos em lei especial, que lhes
estabelecerá as normas de processo e julgamento.
Também não cabe na esfera de competência da
Comissão Parlamentar de Inquérito (a) investigar
problemas ou crimes "in abstracto",
indeterminados, (b) nem invadir a área das
atribuições ou processos disciplinares, (c) nem
ter ingerência nas atribuições ou procedimentos
judiciários, (d) nem valem como "decisões" ou
"sentenças" judiciais, (e) devendo as conclusões
ser na forma de relatório informativo, entregue ao
colegiado que determinou a investigação, a fim de
que tome as providências necessárias cabíveis" (J.
Cretella Júnior. Comentários à Constituição
Brasileira de 1988. Vol. V, Arts. 38 a 91, Forense
Universitária, Rio de Janeiro, 1.991, 1ª edição,
pp. 2703 e 2704).

2: - 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,

Ba



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.

3) A Constituição contempla as formas de "quorum" para deliberações, estabelecendo para o caso dois terços dos membros da Casa (arts. 51, I e 52, parágrafo único, e 86):

"Quorum" para deliberações. Finalmente,

que será impossível apurá-lo quando a Câmara se compuser de número ímpar de membros" (José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo. Revista e Ampliada de Acordo com a Nova Constituição, 7a edição, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1.991, p. 448)

A deliberação da Câmara dos Deputados sobre instauração de processos contra o Presidente da República, nos casos do art. 51, inciso I, e do art. 86, da Constituição Federal, deve ser examinada à luz da Resolução n. 17 de 1989 que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que sofreu alterações pela Resolução n. 10 de 1.991.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Seção II, trata das Modalidades e processos de votação. Diz o art. 184:

"A votação poderá ser ostensiva adotando-se o processo simbólico ou o nominal, e secreta, por meio do sistema eletrônico ou de cédulas.

Parágrafo único. Assentado, previamente, pela Câmara determinado processo de votação para uma proposição, não será admitido para ela requerimento de outro."



O art. 186 estabelece que o processo nominal será utilizado:

- I - nos casos em que seja exigido quorum especial de votação;
- II - por deliberação do plenário, a requerimento de qualquer deputado.

O Regimento Interno do Senado Federal, na Seção VI do sistema de votação e do quorum, em seu art. 288 trata das modalidades de votação. Em seu art. 289 menciona a votação ostensiva ou secreta.

O Regimento Comum, Resolução N. 1, de 1970 (CN), alterada pelas Resoluções Nos. 2, de 1972 (CN) e n. 2, de 1980 (CN), no art. 44 determina que as votações poderão ser realizadas pelos processos simbólico, nominal e secreto.

O voto nominal e secreto é consagrado pelos Regimentos das Casas Legislativas, sendo que eles traçam o procedimento a ser seguido na deliberação da Câmara dos Deputados para instauração de processo contra o Presidente da República.

4.- As normas da Lei n. 1.079, de 10.04.50, que

Bar

790
154
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

definem os crimes de responsabilidades e regulam o respectivo processo de julgamento, não foram objeto de recepção pela Constituição Federal de 1.988.

Ressalte-se que na legislação ordinária, o estabelecimento em lei de normas para o funcionamento das Comissões Parlamentares de inquérito foi tentada em 1.930, através do Projeto de Lei n. 181. Vários comentários fizeram referências a Lei n. 1.079/50, já apresentando aquela época inconstitucionalidades, frente as constituições anteriores. Alberico Fraga, Eduardo Espínola, Pontes de Miranda e Rosah Russomano trataram da matéria. Várias controversias surgiram em torno da constitucionalidade da lei, ao mesmo tempo que eram realçadas as suas lacunas. Em 1966 houve uma tentativa da Câmara para criar uma Comissão Especial para elaborar Regimento próprio para as CPIs.

As inconstitucionalidades anteriormente apontadas, perante as constituições, são mais graves frente à Constituição Federal de 1.988. O texto maior derogou todas as leis que se opunham a sua regulação.

Existe uma presunção de validade da eficácia jurídica a favor de toda norma constitucional, o que não ocorre com o direito ordinário (Monaco, **Efficacia delle norme costituzionali**, in "Ressegna di diritto pubblico", 1948, II, 293 ss).

Bana!



Convém examinar a eficácia geral dos grupos de normas constitucionais que se revelam em princípios e normas de compromissos, indicadores da superlegalidade constitucional. Crisafulli (I principi costituzionali dell'interpretazione e dell'applicazione delle leggi, in "Scritti giuridici in onore di S. Romano", Padova, 1940, I, 682-683, 686 ss., 703) destaca o caráter essencialmente normativo dos princípios constitucionais, que se colocam antecipadamente perante qualquer norma anterior, que não configure todo o perfil de uma Constituição nova.

Virga entende que no campo publicístico toda situação jurídica ativa deve ser considerada como de direito subjetivo.

A eficácia da norma constitucional escrita frente as leis ordinárias anteriores tem sempre a preferência interpretativa. A Constituição, defrontando-se com a fonte normativa menor, tem todos os requisitos de preferência. Ela possui eficácia jurídica genérica frente as manifestações da lei ordinária. A Constituição, culminância da hierarquia das fontes do direito, supera a força particular das outras formas de manifestação do direito. A fonte jurídica menor defronta-se com a disposição constitucional dotada de eficácia superior. Ela traça uma diretiva de interpretação e aplicação da norma ordinária, que deverá estar completamente afeiçoada à Constituição. (**Barile, Efficacia abrogante delle**

Ba

norme della costituzione italiana, in "Commentario sistematico alla costituzione italiana", Firenze, 1950, I, 71; Battaglia, L'efficacia della costituzione sulle leggi vigenti, in "Scuola Positiva", 1948, 300 ss.; Bon, Effetti delle disposizione ad efficacia differita sulle leggi anteriori, con speciale riferimento alla materia nobiliare, in "Giurisprudenza italiana" 1950, I, 2, 144). Na espécie trata-se da eficácia da Constituição sobre lei contrária anterior. Da inconstitucionalidade existente podemos retirar dois efeitos fundamentais: abrogação da lei anterior à Constituição, isto é, a sua desaplicação prática; à anulação da lei anterior, por sua nulidade.

Na prática, por tudo que é colocado na Constituição, compreende-se a eficácia abrogante da norma constitucional sobre a lei ordinária anterior.

A lei ordinária, examinada frente a estrutura, prerrogativas, atribuições, competências dos poderes do Estado, inclusive no que se refere à teoria da separação de poderes, no sistema de governo presidencial, deve ser interpretada e aplicada de conformidade com o exame da eficácia dos diferentes grupos de normas constitucionais existentes na Constituição.

Devem-se manter intactas as partes essenciais da Constituição, no que se refere à preservação do sistema presidencial (Balladore Pallieri, Abrogazione ed



incostituzionalità de D. L. LT. 27/07/1944, em Revista italiana di diritto penale, 1948, 353; Galeotti, Il controllo di costituzionalità della legge nel diritto costituzionale transitorio, em "La Corte Bresciana", 1949, I, 75 ss) e do princípio da separação de poderes, no que se refere aos efeitos da Constituição sobre a lei ordinária anterior, inclusive no que se refere às garantias constitucionais daqueles que exercem mandatos populares.

Existe uma aplicação direta da regulação dos direitos fundamentais, vinculativa de todos os poderes do Estado. É neste sentido que a Constituição vincula os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e um título de direitos imediatamente válidos e aplicáveis.

Ocorre, em todas estas hipóteses, a derrogação de todas as normas infraconstitucionais anteriores e que obstaculizam a eretivação dos direitos constitucionais enumerados e garantidos. Em qualquer procedimento, de todos os poderes do Estado, inclusive no Investigatório Parlamentar, todos os que são afetados e excluídos do amparo ordinário e direto de direitos fundamentais, seja cidadão ou detentor de mandato eleitoral, podem conhecendo do processo que tenha incidência direta sobre seus direitos fundamentais proclamados pela Constituição, exigir a totalidade de sua eficácia.

Todos os poderes do Estado estão submetidos aos

incisos constantes da Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º:



V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o



defina. nem pena sem prévia cominação legal;

LX - a lei penal não rétroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidos aos sucessores e contra eles executados, até o limite do valor do patrimônio transferido;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;



LVI - são inadmissíveis, no processo,
provas obtidas por meios ilícitos;

LVII - ninguém será considerado culpado até
o trânsito em julgado da sentença penal
condenatória;

LVIII - o civilmente identificado não será
submetido a identificação criminal, salvo nas
hipóteses previstas em lei;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção
sempre que a falta de norma regulamentadora torne
inviável o exercício dos direitos e liberdades
constitucionais e das prerrogativas inerentes à
nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Estas normas definidoras dos direitos e garantias
fundamentais têm aplicação imediata (parágrafo 1o, art. 5o,
CF).

Os direitos e garantias expressos na Constituição
não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios
por ela adotados (parágrafo 2o, art. 5o, CF).

Aplica-se diretamente todos estes direitos, tendo
em vista a totalidade de sua eficácia. NÃO OBTANTE QUALQUER
LEI ANTEIRIOR:

Ba.



"A Lei n. 1.579 é antiga, e não podia prever, por isso, as modificações introduzidas na Constituição atual. De modo que, nos termos estritos da Constituição (letra e, parágrafo único, do art. 30), descabe, nessa hipótese, a aplicação da Lei n. 1.579 (deliberação plenária) (Wilson Accioli. Instituição de Direito Constitucional, Forense, Rio de Janeiro, 1984, 3ª edição, p. 289).

Vê-se que, de tempos remotos, os constitucionalistas já apresentavam diversas dúvidas sobre a aplicação da Lei n. 1.579.

Não tem sentido a aplicação da lei anterior, entendendo-se que a Constituição é fonte primeira do ordenamento jurídico material e do sistema processual a ser aplicado.

A vontade constitucional explícita revogou a Lei n. 1.079, de 10/04/50, não ocorrendo a sua recepção pelo texto de 1988, pelo menos na maioria de seus preceitos essenciais.

Estes preceitos, de tutela de direitos fundamentais, têm proteção reforçada pelas ações

B

constitucionais típicas, quando ocorre a vulneração dos mesmos. O complexo normativo dos preceitos constitucionais haverá de presidir a interpretação do conjunto, tendo em vista a superioridade da categoria da norma constitucional. Prevalece o "conteúdo essencial" dos direitos fundamentais. A Constituição deve ser aplicada de maneira especial, para não suscitar questões de inconstitucionalidade. Prevalece o critério da aplicação direta e imediata da Constituição, de maneira simultânea e hierarquizada, sobre a lei anterior.

A parte orgânica, no que se refere a preservação da teoria da separação de poderes e do sistema presidencial de governo, é vinculativa para todos os órgãos constitucionais configurados pela Constituição, em tudo o que se refere às suas competências e funcionamento. O valor normativo direto da Constituição preserva a necessidade de uma lei nova. A Constituição ao definir os poderes reconhece que eles têm necessidade de regras para a sua plena efetividade. Se existe lei anterior contrária à regulação constitucional, estará ela derogada, sem que haja, para a sua inaplicabilidade, a promoção de uma prévia declaração de inconstitucionalidade. As normas constitucionais que habilitam determinadas atuações de qualquer dos poderes do Estado, não obstante a existência de lei anterior, derogam a legislação passada.

A legislação pré-constitucional não pode ter incidência na hipótese em exame, desde que os atos



processuais são regulados pela lei processual vigente no momento em que os atos se realizam. É neste sentido que Liebman entende que uma das conotações do ato processual é a sua pertinência a dado processo:

"As formas processuais correspondem a uma necessidade de ordem, certeza e eficiência e sua escrupulosa observância representa uma garantia de andamento regular e leal do processo e do respeito aos direitos das partes. O formalismo é necessário no processo, muito mais que nas outras atividades jurídicas" (Enrico Tullir Liebman. Manual de Direito Processual Civil. Volume I, Forense, Rio de Janeiro, 1984, trad. e notas de Cândido R. Dinamarco, p. 225).

A derrogação da Lei 1.079 ocorreu, ministério legis, para aquela norma que regulava de maneira distinta à prevista na Constituição. Prevalece a Constituição quando ocorre contradição de uma norma vigente com o texto maior e não se efetivou a elaboração de outra norma, que recepcione os indicativos constitucionais expressos.

Trata-se de validade de fundo ou de substância quando se questiona o problema de uma lei aplicável ao caso e que não está afeiçoada à Constituição.

A Constituição teve o cuidado de destacar a

Bar...

800

aplicação direta e imediata dos direitos fundamentais da parte organizacional da separação de poderes e do sistema presidencial de governo, definindo as habilitações dos poderes públicos constitucionais.

A lei pré-constitucional, no seu conteúdo e no seu aspecto procedimental, entra em contradição com a Constituição, caracterizando-se a inconstitucionalidade sobrevinda. A derrogação e a inconstitucionalidade aproximam-se no momento da negação final de validade da norma mencionada acima. Não há necessidade de cláusula de derrogação expressa, desde que a Constituição é fundamento e base de todo ordenamento jurídico. As bases constitucionais do ordenamento jurídico repelem a norma ordinária, de elaboração anterior. Não se trata, no caso, de uma aplicação consumada sob o ordenamento constitucional anterior. A inconstitucionalidade sobrevinda decorre da repulsa dos princípios materiais da Constituição com a norma impugnada. Prevalece o princípio tempus regit actum, com os efeitos de que: a lei anterior está em desacordo com a ordem constitucional vigente; a aplicação deve respeitar os princípios constitucionais no momento que ocorre a sua efetivação. Ressalte-se a necessária apuração da constitucionalidade das leis pré-constitucionais, sem esperar o julgamento disperso no sistema judiciário nacional, desde que se trata de sua aplicação a nível da federação.

Ba



A Constituição, enquanto norma básica de todo o ordenamento jurídico, precede à lei na ordem hierárquica, vinculando-a positivamente ao seu conteúdo, pelo que não pode a norma secundária contradizer os preceitos constitucionais, sob pena de invalidade ou inconstitucionalidade. A Constituição inicia, dirige e limita qualquer decisão legislativa, sendo que ela remete ao legislativo a completar suas disposições. Ao mesmo tempo, estabelece "diretrizes constitucionais ou determina os fins do Estado, encomendando determinada lei ao legislativo.

Os autores americanos, na definição do perfil do sistema presidencial de governo, destacam ser o mesmo o governo da "separtion of powers", daí a preocupação de traçar as relações (relationships) entre os poderes (Executivo e Legislativo), no que se refere aos "express powers" e "implied powers" do Presidente (Jerre S. Williams, Constitutiona Analysis, West Publishing Co, St. Paul, Minn., 1979, p. 260), elementos que compõem o "executive privilege" e a "qualified immunity" do executivo, quando se trata da responsabilidade do executivo (Harlow v. Fitzgerald (1982) (James A. Barron. C. Thomas Dienes. Constitutional Law, West Publishing Co. St. Paul, Minn, 1991, pp. 133 e ss).

O privilégio do executivo e a imunidade qualificada impedem as possibilidades de qualquer aplicação da Lei n. 1.079, 10/04/50, no que se refere aos crimes de

Ba



responsabilidade e que regulam o respectivo processo ao Presidente da República.

Pelo direito constitucional brasileiro (art. 85, Parágrafo único) - esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento -, as Casas Legislativas não poderão, diretamente, sem norma intermediária atual, elaborada nos termos da Constituição vigente, decidir sobre o processo e as regras de evidência que dirigem o processo de julgamento dos crimes de responsabilidade. Não existe no direito brasileiro atual lei que define e estabeleça os limites do privilégio do executivo, objetivando definir os crimes de responsabilidades do Presidente da República.

O Justice Jackson escreveu em "Steel Seizure Case" que a Constituição contempla a integração de poderes dispersos na estrutura governamental. Daí decorre que a separação, interdependência e a autonomia se conjugam na reciprocidade, inclusive das imunidades de que gozam os detentores de mandato popular.

É da tradição do direito constitucional republicano brasileiro a referência aos crimes de responsabilidade, transferindo à lei especial a definição dos mesmos (art. 54, da Constituição de 1891, caput e parágrafos 1º, 2º e 3º - esses delitos serão definidos em lei especial; outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento. É assim que Carlos Maximiliano comenta o

Ba.



preceito constitucional:

"O estatuto brasileiro especificou os crimes de responsabilidade; e foi além: exigiu que o primeiro Congresso ordinário, na sua primeira sessão, os definisse em lei especial. Esse dever foi cumprido.

O Marechal Deodoro, Presidente em exercício, julgou tendencioso e inconstitucional o trabalho das câmaras hostis ao Governo, e vetou o projeto aprovado por eles." (Carlos Maximiliano. Comentários à Constituição Brasileira. Jacintho Ribeiro dos Santos, Editor, Rio de Janeiro, 1923, 2a edição, p. 531).

Acrescenta, ainda, Carlos Maximiliano que a matéria foi tratada no Decreto n. 27, de 07 de janeiro de 1892 e no decreto n. 30, de 08 de janeiro de 1892. Entendeu o comentarista que se procurou evitar "o adiamento daqueles atos complementares da organização do poder presidencial."

As Constituições de 1934 (art. 57), a de 1937 (art. 85), a de 1946 (art. 89), a de 1967 (art. 84) e a Emenda Constitucional de 1969 (art. 82) trataram do tema.

A Constituição de 1988 conservou a mesma orientação do constitucionalismo anterior, estabelecendo no caput do art. 85 e seus incisos a nomeação dos crimes de

Barcel



responsabilidade do Presidente da República. No Parágrafo único do art. 85 determinou-se que os crimes SERÃO definidos em lei especial que estabelecerá as normas e o processo de julgamento.

Pelos fundamentos acima examinados, não é de-se admitir que a mencionada lei, que contraria várias disposições constitucionais continue em vigor. O legislador constituinte usou várias expressões que apontam a sua indicação, no que se refere a compatibilização entre a nova Constituição e o direito anterior.

É assim que o parágrafo único do art. 85, estabelece que os crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A jurisprudência constitucional brasileira, de há muito, no Habeas Corpus n. 4.116, em que foi Relator o Ministro André Cavalcante e Paciente o General Caetano M. Faria Albuquerque, então presidente do Estado de Mato-Grosso, sendo advogado o Dr. Astolpho Vieira de Rezende, examinou diversos aspectos de um processo por crime de responsabilidade em que concluiu: "Acordam conceder a ordem pedida, afim de que o paciente não seja, em virtude do processo criminal contra ela instaurado pela Assembléia do Estado de Mato Grosso, privado da liberdade necessária ao pleno exercício das funções constitucionais de Presidente do Estado em que se acha legalmente investido".

B...



O acórdão, na análise da espécie, destaca:

"Entre nos, como prescrevem expressamente os artigos citados da Constituição federal e da de Mato Grosso, o presidente da República e do referido estado só podem ser processados pelos crimes de responsabilidade definidos em lei. Ao transplantar o impeachment para o nosso país, o legislador constituinte quebrou o padrão do instituto norte-americano, de origem inglesa, e, dominado pelo velho conceito do crime de responsabilidade, estabeleceu um processo sui-generis, que é uma combinação dos dois institutos. Isso fica bem claro, quando se nota que, ao passo que nos Estados Unidos não ha suspeição de espécie alguma para os senadores que devem julgar no impeachment, verificando-se até esta remarkable anomaly notada por Watson, de haver o irmão julgar o irmão, o filho, o pai, e o pai o filho (Watson. The Constitution of the United States, vol 10, cap. 90) entre nós a lei n. 27, de 07 de janeiro de 1982, no art. 14, estatui casos expressos de suspeição. Imitando o legislador federal, o do estado de Mato Grosso, na lei n. 26, de 17 de novembro de 1982, também criou certas suspeições, que são quase as mesmas do

Barr.



Código do Processo Criminal de 1832, cujo art. 61 adotou integralmente no regimento da Assembléa Legislativa do estado, de 24 de outubro do mesmo ano. Ora, já antes de se reunirem em assembléa para conhecer a denúncia contra o presidente do Estado, os mato-grossenses haviam entrado em luta armada com o mesmo presidente, como é público e notório. Em duas facções políticas estava dividido o Estado; de um lado se achava a Assembléa Legislativa, com os seus partidários, e do outro, o presidente do Estado, com os seus partidários Bandos armados cometiam assassínios e depedrações no estado. Tudo isso provinha do fato de quererem os adversários do presidente que este renunciasse o seu cargo. Nestas condições, como permitir que uma assembléa política, composta de inimigos, em começo de guerra civil, julgasse o presidente de Mato Grosso? Diante dos artigos citados da lei de Mato Grosso, de 17 de novembro de 1892, e do regimento da Assembléa Legislativa do mesmo ano, que não se pode increpar de inconstitucionais, ou contrárias à Constituição Federal, mas que, pelo contrário, foram inspiradas na lei federal citada de 07 de janeiro de 1.892, promulgada de acordo com os arts. 53 e 54 da mesma Constituição, não podia o Supremo Tribunal Federal consentir na realização do constrangimento ilegal, que ameaçava o presidente de Mato Grosso. Nem se diga, como já



disseram algumas pessoas inteiramente alheias às mais corriqueiras noções rudimentais desta matéria, que o Supremo Tribunal Federal não é competente para conceder a ordem de habeas-corpus, porque lhe falece competência para julgar a suspeição da Assembléia em processo legal de mera suspeição.

Frequentemente, concede o Supremo Tribunal Federal ordem de habeas-corpus a pacientes pronunciados por juizes locais incompetentes, quando a incompetência desses juizes, fora do processo de habeas-corpus, só é julgada pelas justiças locais. O art. 72, parágrafo 22, da Constituição federal, ao facultar a este Tribunal a concessão de ordens de habeas-corpus aos ilegalmente constrangidos em sua liberdade individual, não restringe a faculdade aos casos em que o mesmo Tribunal é competente para julgar em processo ordinário da competência ou da suspeição dos juizes increpados de co-autores da liberdade dos pacientes. Qualquer que seja a coação, e qualquer que seja o coator, desde que a liberdade individual é manifestada ofendida, e posição jurídica do paciente é certa e incontestável, o habeas-corpus pode e deve ser concedido. Na espécie destes autos a posição legal do paciente é certa e inquestionável, nao só pelo que fica

B. Bar



dito, como porque não se apontou jamais um só crime, cometido pelo paciente. Do que se trata, é de afastar do governo um presidente, por conveniência dos políticos locais." (Revista do Supremo Tribunal Federal (Publicação Oficial dos Trabalhos do Supremo Tribunal Federal), Fasc. I. - vol. XIX, abril de 1919, Rio de Janeiro, pp. 10 e 11).

O Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime, ao conceder o habeas corpus impetrado por Heráclito Fontoura Sobral Pinto e José Crispim Borges, em que foi paciente o Governador Mauro Borges Teixeira, sendo Relator o Ministro Gonçalves de Oliveira, espelha inúmeras lições constitucionais, neste acórdão padrão (Habeas Corpus n. 41.296 - DF):

"Senhor Presidente. A Constituição é o escudo de todos os cidadãos, na legítima interpretação desta Suprema Corte. É necessário, na hora grave da história nacional, que os violentos, os obstinados, os que têm ódio no coração abram os ouvidos para um dos guias da nacionalidade, o maior dos advogados brasileiros, seu maior tribuno e parlamentar que foi Ruy Barbosa:

"Quando as leis cessam de proteger nossos

Ba



adversários, virtualmente, cessam de proteger-nos."

E desta cadeira ságrada que a Nação me confiou, de onde tenho recebido conhecimento e inspiração, devo dizer, pretendendo falar em nome do Supremo Tribunal Federal e de tóda a consciência democrática da Nação, que souu a hora da democracia, "com lei, pela lei e dentro da lei; porque fora da lei não há salvação" (Habeas Corpus n. 41.296 - DF - Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Dezembro de 1964, p. 143).

Examina-se nesta parte, se o critério constitucional da proporcionalidade dos Partidos e Blocos Parlamentares dos órgãos do Poder Legislativo (art. 58, parágrafo 1o) prevalece em relação à Comissão Especial de que cuida o art. 19 da Lei n. 1.079/50.

A inconstitucionalidade desta lei, que aparece em diversas épocas e momentos, patenteia-se quando atentamos para o direito da minoria. Não se pode entender que grupos minoritários sejam alijados de sua participação:

"A expressão tanto quanto possível significa que a proporcionalidade deve se erigir também em fator de equilíbrio, principalmente num tipo de



Comissão em que a área de conflito entre governo e oposição atinge sua máxima intensidade." (Wilson Accioli. Instituições de Direito Constitucional, ob. cit., p. 290).

O critério constitucional da proporcionalidade dos Partidos e Blocos prevalece, quando confrontamos o art. 58, parágrafo 1o da Constituição e o art. 19. da Lei n. 1.079/50. A expressão empregada pelo legislador, "tanto quanto possível" não é uma simples recomendação e sim um instrumento que permite aos partidos políticos exigirem o cumprimento do disposto na norma:

"Os partidos políticos têm direito público (constitucional) subjetivo e pretensão, para exigir, por intermédio dos seus deputados ou senadores federais, o cumprimento do art. 30, parágrafo único, a). Não se trata de simples recomendação. Não se disse: "quanto possível", ou "se possível"; e sim: "tanto quanto possível. Se a comissão tem quatro membros, ou três, e cinco, ou quatro, são os partidos, a representação de quatro, ou de dois, foi "tanto quanto possível": A sanção, para os casos de infração pode e deve, de iure condendo, constar do Regimento Interno ou do Regimento Comum; a formação da comissão, sem observância do princípio da co-participação pluripartidária nas comissões sem protesto, soma o

Baca



vício" (Pontes de Miranda. Comentários à Constituição de 1967. Com a Emenda n. 1, de 1969. Tomo II (Arts. 80 - 31), Forense, Rio de Janeiro, 1987, p. 598).

Ao salientar o que está disposto no art. 58, parágrafo 1o, da Constituição de 1988, esclarece Pinto Ferreira:

"A CF de 1988 constitucionalizou as comissões em seu art. 58. Determinou outrossim que na constituição delas se assegurassem, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam das respectivas Câmaras.

A princípio muito se discutiu a respeito do melhor sistema de organização das comissões. Barthélemy analisou o problema, estudando e criticando os diferentes métodos para a organização das comissões, desde o sistema da nomeação pelo presidente da Assembléia até o da eleição pelos grupos parlamentares. Admitiu a superioridade evidente do sistema proporcional, fundamentado no cálculo do cociente: "Tantas vezes quantas um grupo contenha este cociente, tantos comissários ele pode enviar para cada grande comissão."



Reconhece-se que a escolha dos membros das comissões deve ser feita pela própria Câmara, porém na prática são os grupos políticos interessados que manobram a essa escolha, desde que seja assegurada a representação proporcional.

O art. 58 da Constituição Federal não é simples norma programática, assim, os próprios partidos políticos e blocos parlamentares têm o direito público subjetivo de exigir o cumprimento do dispositivo, através de seus representantes nas Casas do Congresso" (Pinto Ferreira. Comentários à Constituição Brasileira, 3o volume, ob. cit., pp. 87 e 88).

6) A possibilidade do abrandamento da regra do art. 19, da Lei n. 1.079/50, que prevê a participação de todos os Partidos deve ser considerada, como já foi feito anteriormente, pela prevalência das normas constitucionais frente a totalidade de uma lei ordinária ou mesmo que seja aceita parcialmente.

A Constituição, além de partidos, faz referência a "blocos parlamentares" que não eram mencionados em textos anteriores. É tema que surge no constitucionalismo contemporâneo, ao destacar que o "gruppo parlamentare" visa reunir, sob certa orientação, aqueles que mantêm uma disciplina comportamental, objetivando realizar objetivos

P

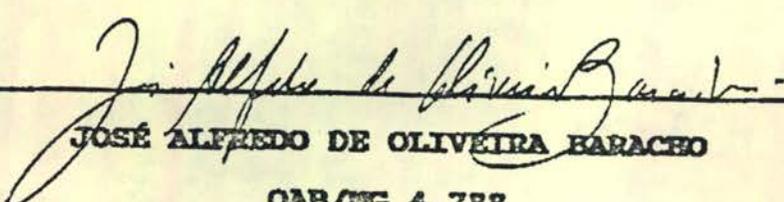


políticos comuns (Enrico Spagna Musso. *Costituzionale*, CEDAM, Padova, 1986, p. 158; Ambrosini. G. *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, 1921; Savignano, A. *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965; Pizzorusso, A., *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, 1969; Petta, P., *Gruppi parlamentari e partiti politici*, RISG, 1970).

A sistemática constitucional, assegurando "tanto quanto possível" a representação proporcional dos partidos, apesar do elevado número de Partidos atualmente representados na Câmara dos Deputados e a sua diminuta representação, predomina sobre a regra consolidada na lei ordinária.

Este o nosso parecer.

Belo Horizonte, 18 de Agosto de 1.992.



JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

OAB/EG 4.788

Supremo Tribunal Federal

13.09.89



QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 -

DISTRITO FEDERAL

(QUESTÃO DE ORDEM)

RELATOR : O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES
QUERELANTE: FRANCISCO WALDIR PIRES DE SOUZA, QUE TAMBÉM SE
ASSINA WALDIR PIRES
QUERELADO : ANTÔNIO CARLOS PEIXOTO MAGALHÃES, QUE TAMBÉM SE
ASSINA ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES

doc. 9

189 199
190

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: -- Francis
co Waldir Pires de Souza oferece queixa-crime contra Antônio
Carlos Peixoto Magalhães, para que este, afinal, seja condena
do como incurso nos artigos 139 e 140 do Código Penal, e nos
artigos 21 e 22 da Lei 5.250/67. E, nos termos do artigo 51,
e seu inciso I, da Constituição, requer "a expedição de offi
cio à Câmara dos Deputados para autorizar a instauração do
presente processo penal contra o querelado".

Ouvida a Procuradoria-Geral da República
sobre esse pedido de autorização, assim se manifestou ela em
parecer de seu ilustre titular:

"1. O então Governador do Estado da
Bahia, Francisco Waldir Pires de Souza, ofereceu
queixa contra o Ministro de Estado das Comunica
ções, Antônio Carlos Magalhães, imputando-lhe a prá
tica dos crimes de difamação e injúria, definidos
nos artigos 139 e 140 do Código Penal, bem como
nos artigos 21 e 22 da Lei nº 5.250/67 (Lei de Im
prensa).

2. Ao final da peça acusatória, vestib
lar da ação penal privada, pediu o querelante que
esse colendo Supremo Tribunal Federal requeresse à

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



Câmara dos Deputados autorização para a instauração do processo, nos termos do artigo 52, I, da Constituição Federal vigente.

3. Instado a se manifestar a respeito desta disposição constitucional (r. despacho de fls. 26), o Ministério Público Federal reconhece que tal norma é inovação da nova Constituição Federal, cujo artigo 51, I, diz competir privativamente à Câmara dos Deputados "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".

4. É certo que o ordenamento constitucional imediatamente precedente determinava a competência privativa da Câmara dos Deputados para declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado (art. 42, I, da Constituição de 1967 e art. 40, I, da Emenda Constitucional nº 2, de 1969).

5. Também a Constituição de 1946 atribuía privativamente à Câmara dos Deputados a competência para declarar, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, a procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 88 e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República (art. 59, I).

6. No mesmo sentido, a previsão do artigo 29 de nossa primeira Constituição Republicana, de 1891, bem como do Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890.

7. Como se vê, enquanto a Constituição Federal vigente fala em autorização para instauração de processo contra Ministro de Estado, as anteriores falavam em declaração de procedência de acusação, deixando claro que tal declaração se referia, tão-somente, aos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República, já que

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



se tratava de um iudicium accusationis, como primeira fase do processo de impeachment, tal como a sentença de pronúncia, prevista no Código de Processo Penal, no rito procedimental dos processos da competência do Tribunal do Júri, enquanto ao Senado Federal competia, apenas, o julgamento, isto é, o iudicium causae (art. 62, I, da Constituição de 1946 e art. 42, I, da Constituição de 1967, com a redação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969).

8. Já agora, diferentemente das constituições anteriores, a atual Constituição atribui ao Senado Federal a competência não só para julgar, mas também para processar os crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado, conexos com os do Presidente da República (art. 52, I), evidenciando que a competência bipartida, prevista nos ordenamentos constitucionais anteriores, não mais persiste, cabendo, agora, à Câmara dos Deputados somente autorizar a instauração do processo, quer se trate de crime de responsabilidade, quer se trate de infração penal comum.

Se se tratar de crime de responsabilidade conexo com crime da mesma natureza atribuído ao Presidente da República, o processo (cuja instauração depende de autorização da Câmara dos Deputados) e o julgamento dele serão da competência do Senado Federal.

Mas, se se tratar de crime de responsabilidade autônomo ou de crime comum atribuído a Ministro de Estado, a competência, tanto para o processo, como para o julgamento, será do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, c, da C.F.), embora, também, sujeito à prévia autorização da Câmara dos Deputados, tendo esta o mesmo conceito da prévia licença exigida para o processo criminal contra deputados e senadores (art. 53, § 1º, in fine, da C.F.).

9. Nem se diga que o artigo 86 da Carta Política de 1988, ao falar em admissão da acusação contra o Presidente da República por parte de dois

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



terços da Câmara dos Deputados, consagrou o sistema anterior bipartido.

É que "admitir acusação" não pode ser confundido com "declarar procedente a acusação" (art. 83 da Constituição de 1967, emendada), pois, socorrendo-nos da analogia, seria confundir juízo sobre denúncia com decisão de pronúncia.

Ademais, como já ficou demonstrado, antes, a nova Constituição de 1988, diferentemente das anteriores, previu a competência do Senado Federal para o processo e o julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República e não só para o julgamento, da mesma forma que, tratando-se de crime comum, competirá ao Supremo Tribunal Federal não só o julgamento, mas também o processo referente ao Chefe do Poder Executivo, não obstante a necessidade de prévia admissão da acusação, em ambos os casos, pela Câmara dos Deputados, que, entretanto, não se confunde com o iudicium accusationis do Direito Constitucional anterior.

10. Assim, a interpretação da Constituição vigente conduz à conclusão de que se torna necessária prévia licença, ou, retius, prévia autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, para instauração de processo contra Ministros de Estado, quer por crime de responsabilidade, quer por crime comum."(fls. 28/31)

Em questão de ordem, trago a matéria à apreciação deste Plenário.

É o relatório.

Cmmc.

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



V O T O

O SR. MOREIRA ALVES (RELATOR): - 1. A Emenda Constitucional nº 1/69, no que diz respeito aos crimes comuns e de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, continha - no que interessa à presente questão de ordem - os seguintes preceitos:

"Art. 40. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;

.....";

"Art. 42. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

.....";

"Art. 83. O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal, nos de responsabilidade.

§ 1º. Declarada procedente a acusação, o Presidente ficará suspenso de suas funções.

§ 2º. Se, decorrido o prazo de sessenta dias, o julgamento não estiver concluído, será arquivado o processo";

"Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I - processar e julgar originariamente:

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



a) nos crimes comuns, o Presidente da República, ..., os Ministros de Estado ...;

b) nos crimes comuns e de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no item I do artigo 42, ...".

Adotava, pois, expressamente, a Emenda Constitucional nº 1/69 um sistema bipartido no que dizia respeito aos crimes comuns e de responsabilidade do Presidente da República, e aos crimes de responsabilidade conexos, com esses, dos Ministros de Estado.

Com efeito, para o Presidente da República, a fase como que de pronúncia (tanto para crimes comuns quanto para os de responsabilidade) se desenrolaria perante a Câmara dos Deputados, ao passo que a fase de instrução complementar e de julgamento, perante o Senado (se o crime fosse de responsabilidade), ou perante o Supremo Tribunal Federal (se o crime fosse comum); já, no concernente aos Ministros de Estado, esse desdobramento só ocorreria nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República, caso em que o julgamento se faria perante o Senado Federal.

Já com relação aos crimes comuns do Presidente da República, esse sistema bipartido se alterava, pois, por força do disposto no artigo 83, caput, combinado com o artigo 119, I, a, continuava a Câmara dos Deputados a ter competência para declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, mas se atribuía ao Supremo Tribunal Federal a competência para o processamento posterior e o julgamento.

Quanto aos Ministros de Estado, porém, em se tratando de crime de responsabilidade sem ser conexo ao do Presidente da República, ou de crime comum, os textos da Emenda Constitucional nº 1/69 eram imprecisos. De feito, o artigo 40, I, se limitava a preceituar genericamente que competia privativamente à Câmara dos Deputados "declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado", sem esclarecer se esta competência abarcava os crimes de responsa



bilidade e os comuns, com conexão ou sem ela; e o artigo 119, I, a e b, se adstringia a dizer que competia ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente, nos crimes comuns (sem distinguir os conexos dos não-conexos), os Ministros de Estado.

Nessa imprecisão não incidira a Constituição de 1946, que, no artigo 59, I (correspondente ao 40, I, da Emenda Constitucional nº 1/69), determinava que competia privativamente à Câmara dos Deputados "a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do artigo 88, e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República"; e, no artigo 92, deixava bem claro que os conexos tanto seriam os de responsabilidade quanto os comuns: "Os Ministros de Estado serão, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste". Portanto, a Constituição de 1946 era clara no sentido de que a declaração de procedência ou de improcedência da acusação era exigida com relação a quaisquer crimes de que fosse acusado o Presidente da República, e, com referência aos Ministros de Estado, os que — fossem comuns ou de responsabilidade — tivessem conexão com os do Presidente. Os crimes comuns ou de responsabilidade, sem essa conexão, de que fossem acusados Ministros de Estado independeriam dessa declaração da Câmara dos Deputados, cabendo exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente tais autoridades por esses delitos.

Apesar da imprecisão, a esse respeito, no tocante a Ministros de Estado, da Emenda Constitucional nº 1/69, PONTES DE MIRANDA (Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969, tomo III, 2a. ed., 2a. tiragem, tomo IV, pág. 21), ao comentar o disposto no artigo 119, I, b, relativo à competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente os Ministros de Estado por crimes comuns e de responsabilidade, fazia a ressalva de

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



que "nos crimes conexos com o Presidente da República o julgamento compete ao Senado Federal", o que implicava dizer que, quanto a eles, fossem de responsabilidade ou conexos, seria necessária também a declaração de procedência, ou não, da acusação, ao contrário do que ocorreria na ausência da conexão, na mesma linha de orientação seguida pela Constituição de 1946.

Nessa esteira seguiu o Supremo Tribunal Federal nos casos de crime comum e de responsabilidade de que eram acusados Ministros de Estado, sem ocorrer a mencionada conexão. Assim, o Plenário desta Corte, ao julgar, em 24.6.84, o MS. 20.442 (RTJ 111/202), entendeu que ao Supremo Tribunal Federal competia processar e julgar Ministros de Estado em face de queixa-crime ou de denúncia do Procurador-Geral da República, exceto em caso de crime de responsabilidade conexo com delito da mesma natureza imputado ao Presidente da República, e, por isso, considerou que era legítima a atitude do Presidente da Câmara dos Deputados que mandara arquivar denúncia de Deputado contra Ministro de Estado, por crime de responsabilidade sem tal conexão, por entender que não era aplicável o artigo 40, I, da Emenda Constitucional nº 1/69, uma vez que o processo e julgamento caberiam integralmente a esta Corte. Igualmente, em 02.05.86, voltou o Plenário, no julgamento do MS. 20.474, a reafirmar: "Crime de Responsabilidade - Ministro de Estado - Lei nº 1.079, de 10.04.1950. Mandado de Segurança impetrado por Deputado Federal contra o Presidente da Câmara dos Deputados para processar e julgar crime de responsabilidade de de Ministro de Estado, não conexo com outro do Presidente da República. Interpretação dos artigos 40, I, 42, I, 83 e 112, I, b, da Constituição Federal, 230 e 231 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, que conduziria ao indeferimento do pedido, segundo precedentes do Supremo Tribunal Federal".

Portanto, mesmo em face da Emenda Constitucional nº 1/69, esta Corte entendia que, não se tratando de crime conexo com o de que era acusado o Presidente da República, não se aplicava a Ministro de Estado, a que se imputava de

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



lito comum ou de responsabilidade, o disposto no artigo 40, I, daquele texto constitucional: a declaração, por parte da Câmara dos Deputados, da procedência da acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado.

Quais as modificações a esse sistema que foram introduzidas pela atual Constituição?

A propósito, os dispositivos pertinentes são estes:

"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 e os Ministros de Estado;

.....";

"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

.....";

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

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



§ 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";

"Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

- b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República,
- c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no art. 52, I,

Como se vê — além da inclusão do Vice-Presidente da República no sistema —, substancialmente, as modificações foram estas:

a) substituiu-se a declaração de procedência da acusação por parte da Câmara dos Deputados pela autorização que deve ser dada por ela para a instauração do processo contra o Presidente e os Ministros de Estado; e

b) determinou-se a suspensão do Presidente da República de suas funções, nos crimes comuns, se recebida a denúncia ou queixa pelo S.T.F., e, nos delitos de responsabilidade, com a instauração do processo pelo Senado; ampliou-se o prazo para o julgamento e se alteraram os efeitos da não observância dele; vedou-se a possibilidade de sujeitar-se o Presidente da República à prisão antes que, nas infrações comuns, sobrevenha sentença condenatória; e reproduziu-se preceito da Carta de 1937 (artigo 87), dando-lhe redação que o torna mais amplo, segundo o qual "O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções".

Pretende a Procuradoria-Geral da Repúbli

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



ca que, não mais havendo o sistema bipartido (iudicium accusationis, perante a Câmara dos Deputados; e iudicium causae, perante o Senado Federal ou o Supremo Tribunal Federal, conforme o caso) como ocorria nas Constituições anteriores, mas, em qualquer hipótese, processo e julgamento perante um órgão único (o Senado ou o Supremo Tribunal Federal), a autorização da instauração do processo a que alude o artigo 51, I, da atual Constituição, sem explicitar (como, igualmente ocorria, na Emenda Constitucional nº 1/69 com o artigo 40, I) as hipóteses em que ela será necessária, deve ser exigida não só para os crimes comuns e de responsabilidade imputados ao Presidente da República, mas também para os delitos comuns e de responsabilidade, conexos, ou não, com os do Presidente, de que forem acusados Ministros de Estado.

Com a devida vênia, não me parece correta essa conclusão.

De feito, no que interessa à solução da preliminar levantada pela Procuradoria-Geral da República (a da necessidade de autorização da Câmara dos Deputados para a instauração de processo contra Ministro de Estado por crime comum), a única modificação que a atual Constituição introduziu nos textos existentes, a propósito, na Emenda Constitucional nº 1/69, foi a substituição da declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados pela autorização a ser dada pela mesma Câmara dos Deputados para a instauração do processo. Por que aquela declaração de procedência não era exigida para os crimes imputados aos Ministros de Estado (senão os de responsabilidade ou os comuns conexos com os do Presidente), e agora a autorização para a instauração do processo seria exigível, no tocante aos mesmos Ministros de Estado, em qualquer hipótese (crimes comuns e de responsabilidade, conexos ou não), se os textos continuam os mesmos, inclusive nas suas imperfeições? Também na Emenda Constitucional nº 1/69, o artigo 40, I (que corresponde ao 51, I, da Constituição) não especificava que a competência privativa da Câmara dos Deputados para declarar a competência da acusação (agora:

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



para autorizar a instauração do processo) era para todas essas hipóteses (crimes comuns e de responsabilidade, conexos ou não) ou não; também o artigo 42, I, da Emenda Constitucional nº 1/69 (correspondente ao artigo 52, I, da Constituição em vigor) dava competência privativa ao Senado para julgar "o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles" (agora: para processar e julgar — o processar se acrescentou como consequência da substituição da declaração de procedência pela autorização da instauração do processo — "o Presidente da República ... nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles"; igualmente, o artigo 83, caput, da Emenda Constitucional nº 1/69 (correspondente ao art. 86, caput, da atual Constituição) dizia que, com a manifestação da Câmara dos Deputados pela procedência da acusação, o Presidente "será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal, nos de responsabilidade" (agora: admitida pela Câmara dos Deputados a acusação, "será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade", sem aludir, aliás, a que o processamento será também perante esses mesmos órgãos julgadores); e, da mesma forma, o artigo 119, I, a e b, da Emenda Constitucional nº 1/69 (correspondente ao artigo 102, I, a e b, da Constituição atual) estabelece que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns, o Presidente da República, e, nos crimes comuns e de responsabilidade (ressalvados, quanto a estes, os conexos com os do Presidente), os Ministros de Estado (agora: exatamente a mesma competência para processar e julgar originariamente essas mesmas autoridades, nos mesmos casos).

Como se vê, mesmo na Emenda Constitucional nº 1/69, quando se exigia a declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados (uma espécie de pronúncia), e, no artigo 83, se aludia — quanto ao Presidente da República — que, depois dessa declaração de procedência, seria ele submetido a julgamento pelo Senado (crime de responsabilidade) ou pelo Supremo Tribunal Federal (crime comum), dando-se a en

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



tender que o processamento se exauria no daquela declaração, vinha, em seguida, a alínea "a" do inciso III do artigo 119 e preceituava que competia ao Supremo Tribunal Federal, no caso de crime comum, não apenas julgar o Presidente da República, mas também processá-lo, o que estava rigorosamente correto, pois, correspondendo a declaração de procedência da acusação a uma espécie de pronúncia, a instrução não se exauria nela, uma vez que, perante o órgão julgador, há também uma instrução que precede ao julgamento.

Portanto, se no sistema bipartido da declaração de procedência da acusação, também competia ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns imputados ao Presidente, processá-lo e julgá-lo (e não se exigia aquela declaração de procedência para os crimes comuns e de responsabilidade dos Ministros de Estado não conexos com os do Presidente, para o mesmo processamento e julgamento que competia ao Supremo Tribunal Federal), o que implicava dizer que o requisito de procedibilidade do Presidente com relação a qualquer crime era a declaração de procedência da acusação, e que, em se tratando de Ministro de Estado, não o era — sem texto constitucional algum que o negasse — quando o crime que se lhe imputasse não fosse conexo com o do Presidente, qual a razão, agora, para que o requisito de procedibilidade do Presidente (autorização de instauração do processo) com referência a qualquer crime, também o seja quanto a qualquer crime de que seja acusado Ministro de Estado, e não apenas daqueles que sejam conexos com os do Presidente? A resposta que se impõe é esta: nenhuma.

Com efeito, o requisito de procedibilidade para o Presidente da República (seja ele declaração 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.

Supremo Tribunal Federal

QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8 - DF - (QUESTÃO DE ORDEM)



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.

Aliás, não teria sentido que, nos crimes comuns, os Deputados (com relação aos quais não há a possibilidade da ocorrência de crime de responsabilidade) tivessem — apesar de terem mandato — uma garantia processual (licença prévia por maioria) inferior à que se pretende atribuir a Ministro de Estado (autorização para o processo dependente da aprovação por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados).

E, com relação aos crimes de responsabilidade não conexos com os do Presidente, os Ministros de Estado que não são sequer processados e julgados pelo Senado, teriam uma prerrogativa processual perante a mais alta Corte do País de que não gozam os Ministros desta (apesar de vitalícios e de também pertencerem a outro Poder) que por esses mesmos crimes são processados e julgados pelo Senado Federal.

2. 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.

13.09.1989

TRIBUNAL PLENO



QUEIXA - CRIME n. 427 - 8 - DISTRITO FEDERAL
(Questão de Ordem)

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Atento ao voto do eminente Ministro MOREIRA ALVES, tenho algumas considerações a fazer, pois a questão de ordem por ele suscitada introduz, uma vez mais, neste Excelso Pretório, o tema da responsabilidade dos detentores do poder.

A responsabilidade dos governantes, num regime constitucional de poderes limitados, tipifica-se como uma das cláusulas essenciais decorrentes do primado da idéia republicana.

Embora a chefia do Poder Executivo, no Brasil, seja unipessoal, titularizando-a o Presidente da República — que reúne, em si, a tríplice condição de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Federal —, é ele coadjuvado pelos Ministros de Estado no desempenho dessas graves atribuições constitucionais.

Os Ministros de Estado, auxiliares constitucionais do Presidente da República, compõem, com ele, a estrutura institucional do Poder Executivo da União. Essa posição político-jurídica dos Ministros de Estado — que não são meros agentes administrativos — justifica o especial tratamento que lhes é dispensado pela ordem constitucional, de que extraem, diretamente, a sua existência, as suas atribuições e o seu regime jurídico.

Por isso mesmo, atribuiu-lhes, a doutrina, a qualificação de **agentes políticos**, cujo estatuto jurídico radica-se no próprio texto constitucional, de onde derivam as magnas a



QCr 427 - 8 - DF

tribuições que exercem (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, p. 50/52, 13a. ed., 1987, RT).

Embora irrecusável a posição de grande eminência dos Ministros de Estado, no contexto político-institucional, há que se reconhecer, até mesmo como decorrência do princípio republicano, a possibilidade de responsabilizá-los, penal e politicamente, pelos atos ilícitos que, eventualmente, houverem cometido no desempenho de suas magnas funções.

Plenos de responsabilidade, portanto, na esfera penal e política, os Ministros de Estado, que são agentes políticos auxiliares do Presidente da República.

Mesmo naqueles Países, cujo ordenamento político revele uma primazia do Poder Executivo - derivada do crescimento das atividades do Estado -, ainda assim tal posição hegemônica no plano jurídico-institucional " não equivale a domínio ilimitado e absorvente ", adverte JOSAPHAT MARINHO (v. Revista de Direito Administrativo, vol. 156, p. 11), basicamente porque a expansão do arbítrio deve ser contida por um sistema que permita a aferição do grau de responsabilidade daqueles que exercem o poder.

A consagração do princípio da responsabilidade executiva - presidencial e ministerial - configura, no magistério de PAULO DE LACERDA, " uma conquista fundamental da democracia e, como tal, é elemento essencial da forma republicana democrática que a Constituição brasileira adotou... " (v. "Princípios de Direito Constitucional Brasileiro", p. 459, item n. 621, vol. I).



QCr 427 - 8 - DF

A sujeição do Presidente da República e de seus Ministros às conseqüências jurídicas e políticas de seu próprio comportamento é inerente e consubstancial ao regime republicano.

O ordenamento jurídico brasileiro, ao reconhecer, na figura do Presidente da República, o único depositário constitucional da suprema potestade executiva do Estado, instituiu o Poder Executivo unipessoal. O constituinte, no entanto, **não desconheceu** a realidade de que o Poder Executivo - uma das emnações da soberania popular - é exercido pelo Presidente da República, em comunhão hierárquica com os Ministros de Estado. Essa nota de colegialidade político-institucional não rompe a unidade do Executivo e nem descaracteriza a posição hegemônica, nele, do Presidente da República. Ela, porém, realça a expressividade e a importância político-administrativa dos Ministros de Estado. Por isso mesmo, publicistas eminentes têm proclamado a imprescindibilidade da referenda ministerial como requisito de validade, eficácia e executoriedade dos próprios atos ou decretos presidenciais (Pontes de Miranda, "Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969", tomo 3/366; Themístocles Brandão Cavalcanti, "A Constituição Federal comentada", vol. 2/283; Diógenes Gasparini, "Poder regulamentar", p. 208/212; Marcelo Caetano, "Direito Constitucional", vol. 2/365, item n. 124; Haroldo Valladão, "Referenda ministerial e validade dos decretos do Presidente da República", in RDP, vol. 19/127).

Este aspecto, por si só, justificaria a excepcionalidade do tratamento jurídico que a Assembléia Nacional Constituinte resolveu dispensar aos Ministros de Estado, na regra consubstanciada no art. 51, I, do texto constitucional.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

QCr 427 - 8 - DF



O constituinte republicano, com o intuito de preservar a intangibilidade das liberdades públicas, sempre definiu, claramente, a possibilidade de responsabilização do Presidente da República e de seus Ministros de Estado nos ilícitos penais comuns e nas infrações político-administrativas, i obstante as Cartas de 1937 e de 1988 haverem introduzido exceções a esse princípio, concernentemente aos ilícitos penais *extra officium* eventualmente cometidos pelo Chefe do Poder Executivo da União.

O eminente ANÍBAL FREIRE reconhecia, já sob o império de nossa primeira Constituição republicana, a essencialidade do princípio consagrador da responsabilidade executiva:

"A RESPONSABILIDADE do presidente da República é substancial no sistema brasileiro. Sô ele tem a direção política do poder executivo. Na direção administrativa é auxiliado pelos ministros de Estado, que respondem pelos seus próprios atos e pelos crimes conexos com os do presidente.

Regime de poderes limitados e definidos, o sistema presidencial precisa de um contrapeso, que até certo ponto possa, em dados momentos, neutralizar a ação do titular do executivo. Não era curial estabelecer a independência deste e enfeixar nas suas mãos tão grande soma de poderes, sem cogitar ao mesmo tempo de lhe refrear a inclinação para o abuso com a medida capaz de fixar a sua obediência aos preceitos constitucionais e induzi-lo a uma gestão moralizada e prudente. Por isso, ad instar do que fizeram os



QCr 427 - 8 - DF

"constituintes norte-americanos e argentinos, a nossa lei básica preceitua a responsabilidade do presidente, por meio de um processo perante juiz especial e cercado de garantias excepcionais." ("O Poder Executivo na República Brasileira", p. 83, Biblioteca do Pensamento Político Republicano, volume 7, 1981, Ed. UnB - Câmara dos Deputados).

A República, forma de governo que é, instaura, como postulado revestido de absoluta essencialidade, o regime de responsabilidade a que se submetem, em plenitude, o supremo magistrado da Nação e os seus Ministros de Estado.

A lição de GERALDO ATALIBA é definitiva:

"A simples menção ao termo **república** já evoca um universo de conceitos, intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar. Dentre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial" (v. "República e Constituição", p.38, item n. 9, 1985, RT).

Enfim, não há, sobre o tema, em face da forma republicana de governo, maiores disceptações, como se pode constatar do autorizado magistério, dentre outros, de JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 472, 5a. ed., 1989, RT; PAULO M. DE LACERDA, "Princípios de Direito Constitucional Brasileiro", vol. I, p. 520-521, item n. 672, Livraria Azevedo - Editora Erbas de Almeida e Cia.; MARCELO CAETANO, "Direito Constitucional", vol. II, p. 239, item n. 90, 1978, Forense; WILSON ACCIOLI, "Instituições de Direito



QCe 427 - 8 - DF

Constitucional", p. 408-428, itens 166-170, 2a. ed., 1981, Forense; PAULO BISCARETTI DI RUFFIA, "Direito Constitucional (Instituições de Direito Público)", p. 396-400, item n. 150, trad. de Maria Helena Diniz, 1984, RT.

Inobstante o consenso doutrinário em torno des se aspecto fulcral do princípio republicano, é preciso sa lientiar - como já anteriormente referido - que a tese da ir responsabilidade penal do Presidente da República, consagrada pela Carta Federal de 1937 (artigo 87), foi, uma vez nais, proclamada pelo novo estatuto constitucional brasileiro, como se depreende da regra inscrita no artigo 86, § 4º, que assim dispõe, verbis :

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

Note-se, aqui, abstraída a nossa anterior expe riência histórica, que a Carta republicana brasileira não está isolada neste ponto, pois a Constituição da República França cesa, de 1958, também não desconhece o tema da irresponsabili dade do Presidente da República, nela formalmente positivado em seu artigo 68 :

"Por atos praticados no exercício das suas funções, o Presidente da República somente é responsável em casos de alta traição ... "

A Constituição Brasileira, ao proclamar a res ponsabilidade do Presidente da República e de seus Ministros de Estado, como Chefe e agentes qualificados do Poder Executio



QCr 427 - 8 - DF

vo, impõe que se distingam, por razões de ordem procedimental, os **crimes comuns**, de um lado, dos **crimes de responsabilidade**, de outro.

Os crimes comuns e os crimes de responsabilidade, tais como referidos pelo texto constitucional, são figuras jurídicas que exprimem conceitos inconfundíveis. O crime comum é um aspecto da ilicitude penal. O crime de responsabilidade refere-se à ilicitude político-administrativa. O legislador constituinte utilizou a expressão **crime comum**, significando ilícito penal, em oposição a **crime de responsabilidade**, significando infração político-administrativa. A locução constitucional **crime comum** abrange, portanto, todas as infrações penais, inclusive as contravenções (RTJ, 91/423) e os crimes eleitorais e militares.

O eminente JOSÉ FREDERICO MARQUES ^rpracita esse entendimento :

"Quando a Constituição Federal, ao discriminar casos criminais penais da competência originária do Supremo Tribunal ou dos Tribunais de Justiça, fala em **crime comum**, - essa expressão vem entendida em contraste e oposição a **crime de responsabilidade**. Por esse motivo, nela estão abrangidas todas as infrações penais que não possam ser qualificadas como crimes de responsabilidade. O crime eleitoral, nesse sentido, é crime comum, o mesmo devendo ser dito do crime militar (...): a expressão **crime comum**, nos textos constitucionais, não é unívoca, e sim, proteiforme e equívoca ..." (v." Elementos

QCr 427 - 8 - DF



de Direito Processual Penal", vol. III, item n. 806, p. 302, 1962).

Esse, também, é o sentido da jurisprudência desta Corte: " a expressão **crimes**, usada pela Constituição (...) deve ser entendida como sinônimo de **infrações penais**, compreendendo, assim, as **contravenções ...** " (RTJ, vol.91,p. 423).

Os crimes de responsabilidade constituem **infrações político-administrativas** definidas na **legislação federal**, cometidas no **desempenho da função, in officio**, que atentam contra a **existência da União**, o **livre exercício dos Poderes do Estado**, a **segurança interna do País**, a **probidade administrativa**, a **lei orçamentária**, o **exercício dos direitos políticos, individuais e sociais** e o **cumprimento das leis e das decisões judiciais**.

A prática de crime comum induz a **responsabilidade de penal de seu agente** e **legítima a imposição das sanções penais** cominadas na **legislação pertinente**, gerando, até, a **privação de liberdade ou a restrição de direitos**.

Os crimes de responsabilidade, no entanto, **provocam a imponibilidade de uma *sanctio juris***, de índole **eminente político-administrativa**, consistente na **desqualificação funcional** daquele que neles **incidiu**. A **desqualificação funcional**, nesse caso, **restringir-se-á (a) à perda do cargo e (b) à inabilitação temporária, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública, eletiva ou de nomeação**.

A **Constituição Federal**, naquelas **infrações**, **submete o Chefe do Executivo da União e os seus Ministros de Estado a uma posição de formal subordinação, perante os demais Pode**

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.



QCr 427 - 8 - DF

res do Estado investidos de função jurisdicional.

Ela estabelece, no entanto, um rito procedimental a ser necessariamente observado, que se desenvolve, quando o sujeito passivo da relação processual for o Presidente da República, em duas fases autônomas, conforme expressa preceituação consubstanciada no artigo 86, *caput*, que assim dispõe, *in verbis* :

"Art.86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. "

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 Câmara dos Deputados atuará na condição de tribunal de pronúncia, incumbindo-lhe emitir o *judicium accusationis*.

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.

QCr 427 - 8 - DF



Permite-se, desse modo, que a instituição parlamentar, por uma de suas Casas, efetue controle de admissibilidade sobre as acusações oferecidas contra o Presidente da República, quer nos crimes comuns, quer nos de caráter político-administrativo.

Essa disposição constitucional é de ordem pública, conforme assevera AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO (v. parecer, in Revista Forense, vol. 221, p.55, item n. 2).

Origina-se, ela, da primeira Constituição republicana que o Brasil teve (1891).

A ratio dessa norma, que enseja à Câmara dos Deputados o controle preliminar sobre os fundamentos de qualquer formulação acusatória deduzida contra o Presidente da República, foi salientada por JOÃO BARBALHO, Ministro do Supremo Tribunal Federal, que, sobre ela, nos seus magníficos comentários à Constituição de 1891, assim se pronunciou :

"Nos crimes comuns, o presidente, depois que a camara dos deputados julga procedente a acusação (art. 53), o processo e julgamento são de competência do Supremo Tribunal Federal. Não se verificando então as condições especiaes que arredam dos tribunaes ordinarios o conhecimento e punição dos delictos do presidente, não se tratando dos de natureza funccional, melhor juiz não se lhe poderia dar do que a mais elevada corporação judiciária nacional. E é por altas razões de ordem política e para maior resguardo da autoridade do primeiro magistrado da nação, que elle, mesmo em crimes particulares, só é processado depois que a accusação, apreciada pela cama

Supremo Tribunal Federal

QCr 427 - 8 - DF



ra dos deputados, é por ella julgada procedente. Assim remover-se-ão denúncias calumniosas, evitar-se-á ao chefe do estado o encommo da posição de processado antes por vindicta e proposito hostil, do que por legitimo desaggravo, e obstar-se-á que processos inoportunos e impertinentes, venham, quiçã em conjunctura gravissima para o paiz, arredar de seo posto, e com prejuizo da nação, o primeiro magistrado d'ella ". (v. Constituição Federal Brasileira - Comentários", p. 236, 1902).

Idêntico é o magistério de PEDRO LESSA, para quem essa atribuição constitucional deferida à Câmara dos Deputados destina-se a obstar pleitos infundados ou lides penais temerárias, que possam envolver, com graves prejuizos ao interesse público, a figura do Presidente da República:

"... temos para os próprios crimes comuns do Presidente da República uma competência excepcional, a originária e privativa do Supremo Tribunal Federal, com a prévia declaração pela Câmara dos Deputados da procedência da acusação (...). Tem esta última providência por fim manifesto obstar a que prossigam denúncias abusivas, processos infundados, ações que inoportuna ou inconveniente poderiam arredar de seu posto o chefe da nação, em graves conjunturas da política nacional, ou da política internacional " (v. "Do Poder Judiciário", p. 45, § 12, 1915).

Essa mesma forma ritual, escalonada e sucessiva, applica-se ao processo e julgamento do Presidente da República, nos crimes de responsabilidade.

QCr 427 - 8 - DF



Neles, o **judicium accusationis** instaura-se **também**, perante a Câmara dos Deputados, atuando, o Senado Federal, como tribunal de julgamento (**judicium causae**).

O processo de **impeachment** - que, no Brasil, não surgiu com a República, mas com o Império, referentemente aos Ministros e Conselheiros de Estado (v. AURELINO LEAL, "Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira", 1a. parte, p. 437, 1925; PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, "O Impeachment", p. 13, 1965, Globo) - instaura um juízo político e enseja a aplicabilidade de sanção jurídica, de caráter eminentemente político: a desqualificação funcional do Presidente da República.

Pronunciado pela Câmara dos Deputados (**judicium accusationis**), o Chefe do Poder Executivo da União será julgado nos crimes de responsabilidade, pelo Senado Federal (**judicium causae**), transformado em tribunal de colegialidade heterogênea, eis que presidido por autoridade estranha ao Legislativo - o presidente do Supremo Tribunal Federal.

A jurisdição constitucional do Senado Federal sobre o Presidente da República, no processo por infrações político-administrativas por este acaso cometidas, justifica-se (a) tanto pela natureza dos ilícitos praticados, (b) como pelo objetivo pretendido pelo denunciante: a destituição presidencial do cargo. Por isso mesmo, esclarece RUY BARBOSA: "Circunscrita a estas raias, a disposição da nossa lei orgânica é irrepreensível. A Constituição não podia dar à justiça comum o poder de depor o Presidente da República (v. "Comentá

840

QCr 427 - 8 - DF



rios à Constituição Federal Brasileira ", vol. III, p. 426, 1933).

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.

Essa competência da Câmara dos Deputados, enquanto tribunal de pronúncia, e do Senado Federal, como tribunal de julgamento, estende-se, em procedimento escalonado e sucessivo, aos Ministros de Estado, **desde** que se trate de crimes de responsabilidade **conexos** com os imputados ao Chefe do Poder Executivo da União (CF, art. 51, I, c/c art. 52, I, **in fine**), posto que, em se cuidando de infrações político-administrativas cometidas, **isoladamente**, por esses qualificados auxiliares presidenciais, a competência para processá-los e julgá-los será, exclusivamente, e em caráter originário, do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, "c"), **uma vez obtida** autorização da Câmara dos Deputados para esse efeito (CF, art. 51, I).

Nos ilícitos penais comuns também deverá observar-se, **identicamente**, essa mesma forma ritual fixada, de modo genérico, pela nova Constituição, de tal maneira que a **persecutio criminis** contra Ministros de Estado seja cindível

QCr 427 - 8 - DF



em duas fases procedimentais: a **primeira**, perante a Câmara dos Deputados (CF, art. 51, I) e a **segunda**, perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, "c", primeira parte).

O texto constitucional vigente (art. 51, I) não deixa margem a qualquer dúvida. A persecução penal movida a Ministros de Estado depende, necessariamente, de prévia autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros. Sem essa autorização, que deriva de um juízo congressual eminentemente político, inexistirá condição de procedibilidade que possa justificar o ajuizamento de ação penal condenatória, perante o Supremo Tribunal Federal, contra Ministros de Estado.

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



QCr 427 - 8 - DF

Deputados, ou, então, **cessação** da investidura do Ministro de Estado **in 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 Ministros de Estado.

A reprodução integral desse capítulo é bastante expressiva do que se vem afirmando:

CAPÍTULO VI
DA AUTORIZAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE
PROCESSO CRIMINAL CONTRA O PRESIDENTE
E O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA E OS
MINISTROS DE ESTADO



QCr 427 - 8 - DF

Art. 217 . A solicitação do Presidente do Su
premo Tribunal Federal para instauração de proces-
so, nas infrações penais comuns, contra o Presiden
te e o Vice-Presidente da República e os Ministros
de Estado será instruída com a cópia integral dos
autos da ação penal originária.

§ 1º. Recebida a solicitação, o Presidente des
pachará o expediente à Comissão de Constituição e
Justiça e de Redação, observadas as seguintes nor
mas:

I - perante a Comissão, o acusado ou seu de
fensor terá o prazo de dez sessões para apresentar
defesa escrita e indicar provas;

II - se a defesa não for apresentada, o Presi
dente da Comissão nomeará defensor dativo para ofe
recê-la no mesmo prazo;

III - apresentada a defesa, a Comissão procede
rã às diligências e à instrução probatória que en
tender necessárias, findas as quais proferirá pare
cer no prazo de dez sessões, concluindo pelo defe
rimento ou indeferimento do pedido de autorização
e oferecendo o respectivo projeto de resolução;

IV - o parecer da Comissão de Constituição e
Justiça e de Redação será lido no expediente, publi
cado no Diário do Congresso Nacional, distribuído
em avulsos e incluído na Ordem do Dia da sessão
seguinte à de seu recebimento pela Mesa.

§ 2º. Se, da aprovação do parecer por dois
terços da totalidade dos membros da Casa, resultar
admitida a acusação, considerar-se-á autorizada a
instauração do processo, na forma do projeto de re
solução proposto pela Comissão.

§ 3º. A decisão será comunicada pelo Presi
dente ao Supremo Tribunal Federal, dentro de duas
sessões. " (grifei)

QCr 427-8 - DF



Assim, Senhor Presidente, reitero a observação de que o novo ordenamento constitucional, em norma consubstanciada no art. 51, I, instituiu, 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 crime de responsabilidade, imputados àquelas supremas autoridades do Poder Executivo.

A função institucional precípua do Supremo Tribunal Federal, Senhor Presidente, consiste na defesa e guarda da Constituição. No desempenho dessa magna atribuição, esta corte não pode desconsiderar a vontade e o intuito formalmente positivados pelo Constituinte em regra inscrita em nosso texto constitucional. O Supremo Tribunal Federal está diretamente submetido aos valores e princípios consagrados e proclamados pela ordem constitucional. Não pode ignorá-los, sob pena de perigosa ruptura com o próprio modelo jurídico plasmado na Constituição, de onde derivam os seus poderes e na qual tem assento a sua própria competência. O Supremo Tribunal Federal dispõe de irrecusável potestade interpretativa e construtiva, que lhe permite, até - sem perda da legitimidade de suas funções institucionais -, proceder a reinterpretções constantes da Constituição, com o obje

Supremo Tribunal Federal

QCr 427-8 - DF



tivo de adequá-la às novas condições históricas, econômicas, políticas ou sociais e de transformá-la em um documento vi-vo e sempre atual.

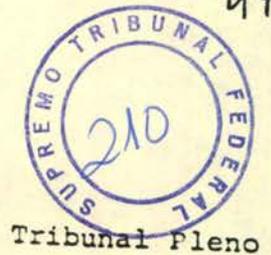
Nesse processo, o Supremo Tribunal Federal ex-pande o exercício da interpretação constitucional para muito além de referências meramente literais que se contêm no texto da Lei Fundamental.

Preocupa-me, contudo, Senhor Presidente, em ca-sos como o presente, recusar eficácia e negar adesão à mens-que presidiu a elaboração da norma discutida.

Por isso mesmo, peço vênica ao eminente Relator para votar no sentido de que é imprescindível a prévia auto-rização da Câmara dos Deputados, nos termos do art.51, I, do texto constitucional, para a válida instauração de processo penal condenatório contra Ministro de Estado.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.



3.09.89

QUEIXA CRIME 427

DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhor Presidente, a matéria já me provocara reflexões anteriormente e, por isso, apesar da divergência dos dois brilhantes votos proferidos, com breves considerações sinto-me em condições de anunciar a mi nha convicção.

Desde o início, Senhor Presidente, a mim me pareceu que constituiria ruptura aberrante, sobretudo com os parâmetros do regime presidencialista, submeter-se o processo criminal, por crime comum contra Ministro de Estado, à prévia autorização da Câmara dos Deputados, ruptura agravada pela exigência do *quorum* extremamente alto.

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.

Não haveria mesmo explicação com relação aos Minis



OC 427 - DF

- 2 -

tros de Estado. Em primeiro lugar, porque, apesar de suas altíssimas funções, é órgão auxiliar de um poder que, constitucionalmente, é unipessoal, o Poder Executivo; em segundo lugar, porque é processado sem necessidade de afastamento do cargo, ao contrário do que ocorre com o Chefe do Governo.

De resto, ao contrário do que ocorreu com relação aos Congressistas, aqui não se previu suspensão do curso da prescrição. Só a evidência palmar da letra da Constituição Federal poderia induzir a aceitar a grave anomalia sistemática que, a meu ver, retrataria odioso privilégio. À primeira vista, é certo, dada a mudança do teor do artigo, impressionou-me o parecer. Rendo-me, no entanto, ao voto do eminente Relator, quando demonstra, com requintes exegéticos, que a letra da Constituição não impõe essa gravíssima conclusão. Mostrou S.Exa., a meu ver, *data venia* do eminente Ministro Celso de Mello, que a autorização para o processo, agora pedida pelo art. 51, I, da nova Constituição, apenas substituiu a exigência maior da declaração de procedência da acusação a teor das Constituições anteriores, mas não ampliou o raio de incidência dessa condição de proximidade em relação aos Ministros de Estado, só quando conexos com o crime comum ou de responsabilidade do Presidente da República. Assim é possível, apesar da letra isolada do art. 51, I, reduzir o seu alcance (art. 51) a de uma simples norma de competência que incidirá quando couber, vale dizer, que à Câmara dos Deputados caberá autorização, mas que a exigência da autorização não se verifica no art. 51, I, mas sim, conforme o sistema, apenas com relação aos crimes conexos com os do Presidente da República.



QC 427 - DF

- 3 -

Assim, e disso me conveni, o Supremo Tribunal não entendeu nos regimes anteriores, dispensando a exigência mais séria porque envolvia instrução e julgamento, ainda que de conotações políticas, mas de um juízo de procedência liminar da acusação da Câmara dos Deputados com relação aos Ministros de Estado quando a acusação não era conexa à acusação do Presidente da República.

Portanto, Senhor Presidente, não vejo razões sistemáticas, pelo contrário, para entender diferentemente, apenas porque se trocou o requisito anterior daquela pronúncia política pelo novo requisito de uma licença para processar.

Assim, data venia do eminente Ministro Celso de Mello e do parecer do eminente Procurador-Geral da República, acompanho o Relator.

13.09.39



QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8

DISTRITO FEDERAL

(Questão de Ordem)

V O T O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD:- 1. A leitu
ra do art. 51, I, da Constituição, pode levar à conclusão de
que, para ser processado, sempre e em qualquer hipótese, o Mi
nistro de Estado depende de autorização da Câmara dos Deputa
dos, por 2/3 dos votos dos seus membros. Contudo, já o disse
LEARNED HAND, em Giuseppe v. Walling,

"não há meio mais seguro de tresler qual
quer documento do que a sua leitura literal".

2. A cláusula a ser interpretada diz assim:

"Compete privativamente à Câmara dos De
putados: autorizar, por 2/3 de seus membros, a
instauração do processo contra o Presidente da
República e o Vice-Presidente ou Representante
e os Ministros de Estado".

3. Ora, o inciso I, do art. 51, da Constituição não
chega a constituir novidade. Mutatis mutandis, é a repetição
do art. 48, I, da Carta de 1969, que por sua vez reproduziu o
art. 42, I, da Constituição de 1967, que por sua vez se fi
liou ao art. 59, I, da Constituição de 1946, a qual, se

Cr-427



inspirou no art. 29 da Constituição de 1891.

4. Para que se possa fazer análise mais ampla da matéria vale a pena reproduzir estes preceitos.

Constituição de 1891.

Art. 29. Compete à Câmara... a declaração da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República.

Constituição de 1946.

Art. 59. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República.

Constituição de 1967.

Art. 42. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;

A handwritten signature or mark, possibly a stylized 'S' or a similar character, located at the bottom right of the page.

QCr-427



Carta de 1969

"Art. 40. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusações contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;"

Constituição de 1988

"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."

5. Entre os vários textos, há, é certo, alguma diferença, mais de natureza formal que de substância.

6. Assim, seguindo o exemplo norte-americano, a Constituição de 91 não continha exigência quanto ao quorum para a Câmara decretar a acusação do Presidente da República, fosse em relação a crime comum, fosse em relação a crime de responsabilidade, e nada dizia, por conseguinte, em relação a Ministro de Estado, mesmo quando se tratasse de crime de responsabilidade conexo com crime do Presidente da República, art. 29.



CCr.-427

Prevalecia, por conseguinte, a regra geral: presente a maioria da Casa, a maioria dos presentes deliberava validamente e podia validamente decretar a acusação do Chefe do Poder Executivo. A exigência dos 2/3 era circunscrita à condenação pelo Senado, art. 53 § 2º.

Foi a Carta de 37, et pour cause, que exigiu maioria absoluta para que fosse decretada a acusação do Presidente, art. 86. Ou pela força da inércia, ou pela lei de repetição, tão comum em matéria de legislação, a Constituição de 46 em seus arts. 59, I, e 88, reiterou a exigência introduzida pela Carta de 10 de novembro. A Constituição de 67, por sua vez, elevou a exigência para 2/3, também exigidos para a condenação pelo Senado, e as seguintes seguiram a trilha, Constituição de 67, art. 42, I, e seu parágrafo único; Carta de 69, arts. 40, I, e 44 parágrafos único e 83; Constitução de 88, arts. 51, I, 86 e 52 parágrafo único.

É de notar-se que esse crescendo, de maioria simples para maioria absoluta e desta para dois terços, se deu sem que a experiência o aconselhasse; ao contrário, pois abortaram sempre as tentativas de responsabilização do Presidente da República, de Floriano a Campos Salles, de Hermes a Arthur Bernardes, de Vargas a Castello Branco; nenhuma delas chegou a ser objeto de deliberação.

7. Em todas as Constituições antes de 88, exceção feita à de 1934, que adotou outro modelo, nos crimes de responsabilidade, o Presidente da República era processado pela



OCr. 427

Câmara e julgado pelo Senado, Const. de 91, art. 29, 33 a 53; Const. de 46, art. 59, I, 62, I e 88; Const. de 67, art. 42, I, 44, I; Carta de 69, art. 40, I, 42, I, 83. Agora é processado e julgado pelo Senado nos mesmos crimes, ditos de responsabilidade, art. 52, I, depois da Câmara autorizar a instauração do processo, art. 51, I, ou depois de admitida a acusação, por 2/3 da Câmara dos Deputados, art. 86.

8. Nos crimes comuns o Presidente da República era e é processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Const. de 1891, 53, 59, I, a; Const. de 46, art. 88, 101, I, a; Const. de 67, art. 114, I, a; Const. de 69, art. 83 e 119, I, a; Const. de 88, art. 86 e 102, I, b.

9. Ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, o Presidente fica suspenso de suas funções, se recebida a denúncia ou queixa crime, Const. de 1891, art. 53, parágrafo único; Const. de 46, art. 88 e §; Const. de 67, art. 85 § 1º; Const. de 69, art. 83 § 1º e Const. de 88, art. 86 § 1º.

10. Por sua vez, nas infrações comuns, o Ministro de Estado era e é processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que haja conexão com crime de igual natureza do Presidente, pois o Supremo Tribunal Federal é o competente para julgar a um e outro. Constituição de 91, art. 52 § 2º,



Q. r. 427

59, I, a; Const. de 46, art. 92, 101, I, c; Const. de 67, art. 88, 114, I, b; Const. de 69, art. 119, I, a; Const. de 88, art. 102, I, c.

11. Também em relação aos crimes de responsabilidade o Ministro de Estado, individualmente considerado, era e é processado e julgado perante o Supremo Tribunal Federal. Constituição de 1891, art. 52 § 2º, 59, I, a; Const. de 46, art. 92, 101, I, c; Const. de 67, art. 88, 114, I, b; Const. de 69, art. 119, I, a, b; Const. de 88, art. 102, I, c.

Contudo, recorde-se, a propósito, que em 1952 e 1956, foram apresentadas à Câmara dos Deputados denúncias contra os Ministros Horácio Lafer e Parcival Barroso, por crimes de responsabilidade, sem qualquer conexão com ato do Presidente da República; a competência, obviamente, seria do Supremo Tribunal Federal; no entanto, como se a competência fosse da Câmara, ambas as denúncias tiveram curso, até que foram arquivadas por não terem sido consideradas objeto de deliberação, nos termos da lei 1079.

12. Se, porém, houver conexão com crime de igual natureza praticado pelo Presidente da República, o foro privilegiado deste atrai e absorve o daquele; o Ministro de Estado



Cr. 427

deixará de ser processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal para sê-lo com e como o Presidente da República, ou seja, "pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste". Constituição de 1891, art. 29 in fine, 52 § 2º, 59, I, a; Const. de 1946, art. 59, I, in fine, 62, I, in fine, 92, 101, I, c, in fine; Const. de 67, art. 44, I, 88, 114, I, b; Const. de 69, art. 42, I, 119, b; Const. de 88, art. 52, I, 102, I, c.

13. Até aqui pode se dizer que não há controvérsia. Esta surge em relação aos Ministros de Estado em caso de crime de responsabilidade sem que haja conexão com crime do Presidente. Ou seja, nos casos de competência do Supremo Tribunal Federal. Em outras palavras, a autorização, pelo voto de 2/3 da Casa, é limitada à hipótese de crime conexo com crime de autoria do Presidente da República, de competência do Senado Federal, ou em toda e qualquer hipótese, tenha ou não conexão com infração presidencial, seja da competência do Senado, seja da competência do Supremo Tribunal Federal ?

14. Saliente-se que as Constituições de 91 e 46, no tocante aos Ministros de Estado, circunscreviam expressamente a participação da Câmara, quando se tratasse de crime



Pr. 427

de responsabilidade conexo com crime de responsabilidade do Presidente da República, sendo competente o Senado para o processo e julgamento, Constituição de 1891, art. 29, 53; Const. de 46, art. 59, I e 62, I; os Códigos de 67, 69 e 88, no entanto, não fazem explícita essa referência. A partir da Constituição de 67 não se disse mais que é "nos crimes conexos com os do Presidente da República" que a Câmara há de declarar procedente a acusação ou há de autorizar a instauração do processo, para repetir o diploma de 88, como o faziam as Constituições de 91 e de 46, a fim de que o processo seja instaurado e tenha curso.

15. O fato de a Constituição de 88 como as anteriores, que se sucederam à de 1946, não repetir o que explicitamente disseram as Constituições de 91 e de 46, importaria em entender-se que agora, sempre e em qualquer caso, o Ministro de Estado só poderia ser processado com a vênia dos 2/3 da Câmara? Não me parece aceitável essa exegese.

16. Parece-me ao contrário, que só nos casos em que haja conexão com crime de responsabilidade do Presidente da



427

República e que a competência seja do Senado, explica-se a
prévia interferência da Câmara.

Observe-se desde logo, a lei 1079 em seu art.13,
define os "crimes de responsabilidade" dos Ministros, mas re-
gula o seu processo apenas quando ele se desenvolve perante
o Senado, ou seja, quando conexo com "crime", de igual nature-
za, de responsabilidade do Presidente.

17. Ao Ministro CÉLIO BORJA pareceu que "no direito
positivo anterior, a regra, aparentemente igual à ora vigen-
te, cuidava do fato diverso, ou seja, de dar disciplina a um
processo que se passava, todo, no Congresso Nacional, atribuín-
do a cada uma das duas Casas, distintas funções". Ora, o que
se discute no caso, não é a mudança operada em 88 pela qual o
processo e o julgamento do Presidente é no Senado e do Sena-
do; discute-se apenas a competência da Câmara, em relação a
Ministro de Estado, em crime sem conexão alguma com outro de
autoria do Chefe de Estado, para interferir em processo que
deve ter início e desfecho perante o Supremo Tribunal.

18. Como foi dito, em se tratando de crime comum ou
de crime de responsabilidade, não conexos com outros de igual
natureza do Presidente da República, os Ministros serão julga-
dos pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos da Constituição
e do Código de Processo Penal, art. 86. Por este, que é de



QCr. 427

1941, em seu art. 86.

"Ao STF compete, privativamente, processar e julgar:

II. os Ministros de Estado, salvo nos crimes conexos com os do Presidente da República".

Este preceito continua em vigor porque as Constituições que se lhe seguiram em nada o contrariaram, antes, mantiveram a regra, que vinha de 1891.

19. Quando se trata de crime conexo com o do Presidente, é claro, o tratamento legal dado a este se estende ao Ministro; não é uma deferência ao Ministro, mas uma decorrência de disciplina estabelecida em relação ao Presidente. Não se conceberia que um fosse julgado por um tribunal e outro por tribunal diferente, havendo conexão entre os crimes em julgamento. É princípio geral.

20. Fora dessa hipótese, não.

Entender-se de outra maneira importaria em situar o Ministro de Estado em posição superior ao Deputado e ao Senador, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (que julgam o Ministro de Estado...) aos Membros dos Tribunais Superiores (o Superior Tribunal de Justiça conhece e julga mandado de segurança e habeas corpus contra ato de Ministro de



Q. 427

Estado, 105, I, 6, g), acima dos Ministros do Tribunal de Contas, superior aos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente.

Não me parece razoável se interprete a Constituição de maneira a chocar-se com outras cláusulas da mesma Constituição.

21. Entregando a uma pessoa qualquer, que tanto pode ser cidadão responsável, como um pulha, um testa de ferro de interesses quiçá 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 prazme 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 do fato (delito), aplicação do direito



QCr. 427

(pena ou absolvição) e irretratabilidade do e
feitos antes julgada", O Controle Jurisdiccion-
al 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 un-
questionable", American Law Review, 1867-1868,
v. 29 p. 556,

há de reconhecer-se que haverá sempre, ou dificilmente dei-
xará 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 exis-
tência de faltas, de erros e de violações das
leis, o Congresso terá de recuar ante as conse-
quências graves de fazer sentar o Chefe de Esta-
do 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 tribunais da
pátria.



QCr. 427

22. O mesmo não se pode dizer quanto ao Ministro de Estado. Embora seja um alto e respeitável servidor da República, a sua posição se não confunde com a do Presidente, e seu afastamento do cargo pode ser considerado normal, pois tanto é nomeado como é demitido à discricção do Presidente da República.

E se é verdade que o sistema presidencial consagrou, praticamente, a irresponsabilidade do Presidente, não seria razoável que também ao Ministro se desse uma custódia que representaria, de fato, a plena e invariável irresponsabilidade.

23. Dir-se-á que os argumentos podem ser envolventes, mas que o texto da Constituição não os conforta e que quando a Constituição quis que fosse assim, soube fazê-lo de maneira clara e direta, Constituição de 1891, art. 29, 52 § 2º, 53, 59, I, a; Const. de 46, art: 59, I, in fine, 62, I, in fine, 92, 101, I, c, in fine. E, mais, que a supressão de uma frase não se presume sem intenções e finalidade.

24. A alegação é ponderável. Entendo, porém, que é mais um ônus que temos de pagar, e temos pago, pela mania de



QCr. 427

fazer Constituições e às vezes por "veranistas do Direito Constitucional", para repetir a frase de João Mangabeira. Faz-se uma Constituição inteira para mudar meia dúzia de artigos. Muda-se a redação de um artigo apenas por mudar e às vezes para pior. Os exemplos são muitos. Dou apenas um.

25. A Constituição de 46, fiel à tradição política brasileira e sob a inspiração da Carta de 91, no art. 49, riscou este preceito de política externa em linguagem elegante e escorreita.

"o Brasil só recorrerá à guerra se não couber ou se malograr o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos da solução do conflito, regulados por órgão internacional de segurança, de que participe; e em caso nenhum se empenhará em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outro Estado".

Pois bem, a Carta de 67, para dizer o mesmo, deu outra redação ao artigo que jamais ensejou dúvida ou criou dificuldades, e ao fazê-lo ainda teve a glória de decompor o artigo pespezando-lhe um parágrafo inútil e deslocando para o parágrafo a idéia central do artigo. E o art. 79, repetido pelo art. 79 da Carta de 69, com a substituição de uma palavra "solvidos" para "resolvidos", dispôs assim:



20r. 427

"Os conflitos internacionais deverão ser solvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participa.

Parágrafo único. É vedada a guerra de conquista."

Por que e para que a nova redação? Para fazê-la pior, condizente com o "mas... porém", consagrado no § 1º do art. 20, do diploma de 1967.

Este não reproduziu a cláusula final do art. 4º da Constituição de 46 relativo a vedação à guerra da conquista, deixando de dizer que "em caso nenhum (o Brasil) se empenhará em guerra de conquista, direta ou indireta, por si ou em aliança contra outro Estado". Deduzir-se-ia que não foi gratuita a supressão e que, por conseguinte, na ausência da proibição expressa, antes existente, indiretamente ou em aliança com outro Estado o Brasil poderia empenhar-se em guerra de conquista? Ninguém o diria.

26. A Constituição de 46, como as posteriores, prescreveria que, no exercício do mandato, Deputados e Senadores eram invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, arts. 44, Const. de 67, art. 34, Carta de 69, art. 32.

QCr. 427



A Constituição de 68 não repetiu a expressão "no exercício do mandato". Seguir-se-ia que atualmente a imunidade se tivesse convertido em privilégio pessoal, afrontoso à regra de igualdade? O Supremo Tribunal já entendeu que não.

27. É uma humilhação para um país da importância do Brasil ter uma coleção de Constituições, como se fossem vestes que variam com a moda, saias curtas ou saias longas, lapela larga ou estreita; a última novidade foi mudar a ordem das matérias. Quando ouço dizer "a Constituição atual", "a Constituição vigente", sinto verdadeira tristeza, ao ver o meu país, tão desenvolvido em tantos setores, espelhar essa penúria em matéria de instituições políticas.

28. A mania, a que fiz referência, e que para mim é uma tara da nossa cultura, traz-me a lembrança passagem de Joaquim Nabuco, a respeito das reformas na Grã-Bretanha.

Observa o autor de "Minha Formação" que naquele país, a um tempo conservador e progressista, as reformas são governadas por algumas regras, que poderiam ser resumidas assim - as reformas devem ser feitas quando necessárias, mesmo

A handwritten signature in black ink, appearing to be "S. A. M.", written in a cursive style.



QCr. 427

o inútil, não sendo empecilho ao progresso, deve ser respeitado: em outras palavras, "só demolir o prejudicial". Delas escreve o antigo e radical abolicionista - "resulta o dever de demolir com o mesmo amor e cuidado com que outras épocas edificaram. Nenhum explosivo é legítimo, porque a ação não pode ser de antemão conhecida; é preciso demolir a nível e compasso, retirando pedra por pedra, como foram colocadas".

29. O movimento de 64 se disse defensor da ordem constitucional, gravemente ameaçada pela insânia ululante que poderia ser resumida na frase que, ao tempo, correu mundo — "na lei ou na marra". Pois bem, a certa altura o governo resolveu designar uma comissão para apresentar sugestões no sentido de rever a Constituição. Nada mais natural e conveniente, passados que eram 20 anos de sua promulgação.

A experiência, mais que a teoria, acusaria os pontos mercedores de reforma. Pois bem, a Comissão, integrada por eminentes brasileiros, em vez de circunscrever seu trabalho aos pontos controversos, ineficazes ou inconvenientes ,

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke followed by a large, stylized loop.



QCr 427

apresentou um projeto inteiro de Constituição... o que deu ao Ministro da Justiça ensejo para, abandonando o projeto recebido, fazer um seu, inteiramente seu, e por isso semelhante à "colaca". O Congresso, a despeito de mutilado, cortou as teratologias mais graúdas, mas ainda assim restou um texto muito mais para 37 que para 46.

O mesmo se deu agora. Tudo foi feito de novo, esquecendo-se, por vezes, aquilo que fora elaborado e aperurado no curso de mais de uma geração. Até a ordem das matérias foi alterada... para melhor assegurar a originalidade !

Positivamente, o legislador não teve em mente a judiciosa observação de PONTES DE MIRANDA:

"As leis devem herdar a clareza e os achados de expressão que vêm sendo capitalizados na história legislativa. Tudo fazer ex-novo, ou postergar o que em tempos intermédios se conseguiu, não é sinal de sabedoria, nem de amor à tradição, nem de prudência", Pontes de Miranda, Comentários à Constituição, I, 356.

30. Pelo exposto, entendo que nos crimes comuns ou de responsabilidade de Ministro de Estado não se faz mister a autorização da Câmara dos Deputados para a instauração do respectivo processo, e que ela só se faz necessária na hipótese de tratar-se de crime de responsabilidade conexo com o do Presidente da República e de competência do Senado.

Supremo Tribunal Federal

OCR 427



Nesse sentido, de resto, há dois precedentes , MS 20.442, relator o Ministro FRANCISCO REZDEK, RTJ 111-202, e MS 20.474, relator o Ministro SYDNEY SANCHES, RTJ 117/1005.

Anteriormente, eu mesmo, relator da Queixa-Cri-me nº 444-3, entendi incabível a prévia manifestação da Câma-ra dos Deputados e determinei as medidas adequadas para a or-denação do processo até o recebimento, ou não, da queixa pelo plenário do Supremo Tribunal Federal.

Pedindo vênia aos eminentes Ministros que da ma-téria tiveram outro entendimento, entendo que, no caso , mais do que dispensável, é incabível a interferência da augus-ta Câmara dos Deputados.

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal line followed by a large, stylized loop.

SECRETARIA DO PLENÁRIO



EXTRATO DA ATA

QCr 427-8 (Questão de Ordem) - DF

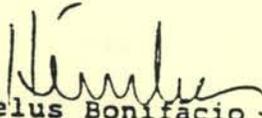
Rel.: Min. Moreira Alves. Qrelte.: Francisco Waldir Pires de Souza, que também se assina Waldir Pires (Advs.: Evandro Lins e Silva e outro). Qreldo.: Antonio Carlos Peixoto Magalhães, que também se assina Antônio Carlos Magalhães.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard que decidiram a Questão de Ordem proposta pelo Sr. Ministro-Relator no sentido da não aplicabilidade do art. 51, I, da Constituição às hipóteses de crime comum de Ministro de Estado desde que não conexo com o de Presidente da República, e do voto do Sr. Ministro Celso de Mello aplicando ao caso o referido art. 51, I, por considerar exigível a autorização prevista neste dispositivo, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Célio Borja. Plenário, 13.09.89.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.


Hércelus Bonifácio Ferreira
Secretário.

19.02.90



QUEIXA-CRIME Nº 427 - 8

DISTRITO FEDERAL

(QUESTÃO DE ORDEM)

V O T O (VISTA)

O SR. MINISTRO CÉLIO BORJA: — O querelante pediu, ao oferecer esta queixa-crime, que, na conformidade do artigo 51, I, da Constituição, a Corte expedisse "ofício à Câmara dos Deputados para autorizar a instauração do presente processo penal contra o querelado" (ut fls. 18).

Ouvido, o douto Procurador-Geral da República concluiu ser necessária a "prévia autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços dos seus membros, para instauração de processo contra Ministro de Estado, quer por crime de responsabilidade, quer por crime comum" (fls. 28/31).

O Senhor Ministro MOREIRA ALVES, entretanto, rejeitou a preliminar da necessidade, no caso, de autorização prévia da Câmara dos Deputados,

"por entender, em face da interpretação sistêmica da Constituição, que o requisito de procedibilidade a que alude o 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." (ut fls. 14, do voto do Relator)

Para assim concluir, o Relator confrontou os textos dos artigos 51, I, 52, 86 e 102, da Constituição,



QC 427-8-DF

com as disposições homólogas da Carta de 1946 e os artigos 40, 42, 83 e 119, I, a e b, da EC nº 01/69, assinalando a imprecisão desta última, cujo artigo 40, I,

"se limitava a preceituar genericamente que competia privativamente à Câmara dos Deputados "declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência da acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado" sem esclarecer se esta competência abarcava os crimes de responsabilidade e os comuns, com conexão ou sem ela; e o artigo 119, I, a e b, se adstringia a dizer que competia ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente, nos crimes comuns (sem distinguir os conexos dos não-conexos), os Ministros de Estado" (ut fls. 06/07 do voto do Relator).

Referiu-se à solução preconizada por PONTES DE MIRANDA, distinguindo os crimes conexos dos que não o são, para isentar estes últimos, quando o acusado seja Ministro de Estado, da declaração de procedência da Câmara dos Deputados.

Informa, o Relator, que tal entendimento foi sufragado pelo Supremo Tribunal Federal, no MS nº 20.442 (RTJ 111/202), julgado em 24.6.84, e no MS 20.474.

Depois de compendiar as modificações introduzidas pela Constituição de 5 de outubro, no particular da procedibilidade, do foro e da competência para julgar o Presidente, seus Ministros e os agentes políticos sujeitos à responsabilização político-administrativa, entra o Relator nas razões do seu convencimento da desnecessidade, in casu, da discutida autorização.

São seus os argumentos seguintes.

9

QC 427-8-DF



03.

".....

Pretende a Procuradoria-Geral da República que, não mais havendo o sistema bipartido (iudicium accusatio nis, perante a Câmara dos Deputados; e iudicium causae perante o Senado Federal ou o Supremo Tribunal Federal, conforme o caso) como ocorria nas Constituições anteriores, mas, em qualquer hipótese, processo e julgamento perante um órgão único (o Senado ou o Supremo Tribunal Federal), a autorização da instauração do processo a que alude o artigo 51, I, da atual Constituição, sem explicitar (como, igualmente, ocorria, na Emenda Constitucional nº 1/69 com o artigo 40, I) as hipóteses em que ela será necessária, deve ser exigida não só para os crimes comuns e de responsabilidade imputados ao Presidente da República, mas também para os delitos comuns e de responsabilidade, conexos, ou não, com os do Presidente, de que forem acusados Ministros de Estado.

.....

... a única modificação que a atual Constituição introduziu nos textos existentes, a propósito, na Emenda Constitucional nº 1/69, foi a substituição da declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados pela autorização a ser dada pela mesma Câmara dos Deputados para a instauração do processo. Por que aquela declaração de procedência não era exigida para os crimes imputados aos Ministros de Estado (senão os de responsabilidade ou os comuns conexos com os do Presidente), e agora a autorização para a instauração do processo seria exigível, no tocante aos mesmos Ministros de Estado, em qualquer hipótese (crimes comuns e de res

SC 487-8-DF



responsabilidade, conexos ou não), se os textos continuam os mesmos, inclusive nas suas imperfeições?

.....

Como se vê, mesmo na Emenda Constitucional nº 1/69, quando se exigia a declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados (uma espécie de pronúncia), e, no artigo 83, se aludia — quanto ao Presidente da República — que, depois dessa declaração de procedência, seria ele submetido a julgamento pelo Senado (crime de responsabilidade) ou pelo Supremo Tribunal Federal (crime comum), dando-se a entender que o processamento se exauria no daquela declaração, vinha, em seguida, a alínea "a" do inciso III do artigo 119 e preceituava que competia ao Supremo Tribunal Federal, no caso de crime comum, não apenas julgar o Presidente da República, mas também processá-lo, o que estava rigorosamente correto, pois, correspondendo a declaração de procedência da acusação a uma espécie de pronúncia, a instrução não se exauria nela, uma vez que, perante o órgão julgador, há também uma instrução que precede ao julgamento.

Portanto, se no sistema bipartido da declaração de procedência da acusação, também competia ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns imputados ao Presidente, processá-lo e julgá-lo (e não se exigia aquela declaração de procedência para os crimes comuns e de responsabilidade dos Ministros de Estado não conexos com os do Presidente, para o mesmo processamento e julgamento que competia ao Supremo Tribunal Federal), o que implicava dizer que o requisito de procedibilidade do Presidente com relação a qualquer crime era a declaração de procedência da acusação, e que, em se tratasse





de Ministro de Estado, não o era — sem texto constitucional algum que o negasse — quando o crime que se lhe imputasse não fosse conexo com o do Presidente, qual a razão, agora, para que o requisito de procedibilidade do Presidente (autorização de instauração do processo) com referência a qualquer crime, também o seja quanto a qualquer crime de que seja acusado Ministro de Estado, e não apenas daqueles que sejam conexos com os do Presidente? A resposta que se impõe é esta: nenhuma.

Com efeito, o requisito de procedibilidade para o Presidente da República (seja ele declaração 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).

.....
Aliás, não teria sentido que, nos crimes comuns, os Deputados (com relação aos quais não há a possibilidade de ocorrência de crime de responsabilidade) tivessem — apesar de terem mandato —, uma garantia processual (licença

QC 427-8-DF



prévia por maioria) inferior à que se pretende atribuir a Ministro de Estado (autorização para o processo dependente da aprovação por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados).

E, com relação aos crimes de responsabilidade de não conexos com os do Presidente, os Ministros de Estado que não são sequer processados e julgados pelo Senado, teriam uma prerrogativa processual perante a mais alta Corte do País que não gozam os Ministros desta (apesar de vitalícios e de também pertencerem a outro Poder) que por esses mesmos crimes são processados e julgados pelo Senado Federal.

....."

Já o Senhor Ministro CELSO DE MELLO acolheu a preliminar da necessidade da autorização da Câmara dos Deputados, dizendo, verbis:

"A despeito dos argumentos trazidos pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES, eu pediria vênias para votar no sentido de que, quer para os crimes comuns, portanto, para as infrações penais em geral, quer para as infrações político-administrativas que não mantenham conexão com aquelas outras praticadas pelo Presidente da República, torna-se, na verdade, imprescindível, como condição de procedibilidade necessária, a prévia autorização pela Câmara dos Deputados, pelo voto de uma maioria qualificada de dois terços. Reconheço que se trata de uma imunidade formal com grau de maior intensidade do que aquela estendida aos parlamentares, mas, de qualquer forma, ante a literalidade do texto, votaria nesse sentido."

O Senhor Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE acompanhou o Relator na rejeição da preliminar, sustentando que

QC 427-8-DF



- a) o Ministro de Estado é órgão auxiliar do Executivo unipessoal;
- b) é processado sem afastar-se do exercício do cargo;
- c) não previu a Constituição a suspensão do curso da prescrição se negada a licença para o processo, ao contrário do que, expressamente, ordenou quando o acusado é parlamentar;
- d) que a única alteração de monta operada pela nova Constituição é a substituição da declaração de procedência da acusação, pela autorização para processar.

S. Excelência arremata com os seguintes argumentos:

".....

Assim é possível, apesar da letra isolada do art. 51, I, reduzir o seu alcance (art. 51) a de uma simples norma de competência que incidirá quando couber, vale dizer, que à Câmara dos Deputados caberá autorização, mas que a exigência da autorização não se verifica no art. 51, I, mas, sim, conforme o sistema, apenas com relação aos crimes conexos com os do Presidente da República.

Assim, e disso me convenci, o Supremo Tribunal não entendeu nos regimes anteriores, dispensando a exigência mais séria porque envolvia instrução e julgamento, ainda que de conotações políticas, mas de um juízo de procedência liminar da acusação da Câmara dos Deputados com relação aos Ministros de Estado quando a acusação não era conexa à acusação do Presidente da República."



QC 427-3-DF

O Senhor Ministro PAULO BROSSARD também re-
jeitou a preliminar, dizendo, verbis:

".....

O texto do art. 51, I, e do art. 102, "b",
induz, à primeira vista, a conclusão de que seria necessária
autorização da Câmara dos Deputados para que o processo pudes-
se ter início. Entretanto, levo em muita conta a jurisprudên-
cia, a inteligência que o Supremo Tribunal tem dado a precei-
tos semelhantes, ou idênticos a esse, sob os regimes consti-
tucionais anteriores, tendo presente que quando uma Constitui-
ção nova repete preceito de Constituição anterior, entende-se
que a construção jurisprudencial anterior é, de certa forma,
convalidada ou, pelo menos, é válida para interpretação do
novo texto (que não é novo, que é, de certa forma, repetitivo
do anterior).

Por esses fundamentos, Sr. Presidente, embo-
ra à primeira vista impressione o inciso I do art. 51 da Cons-
tituição, inclino-me por aceitar a interpretação mais libe-
ral, sustentada pelo Relator, da dispensabilidade da autoriza-
ção — por dois terços, diga-se de passagem — da Câmara dos
Deputados para que possa ser instaurado processo contra Minis-
tro de Estado em relação a infrações sem conexão com o Presi-
dente da República."

Os argumentos contrários ao acolhimento da
preliminar relativa à necessidade de prévia autorização da
Câmara dos Deputados, na hipótese de crime comum imputado sin-
gularmente a Ministro de Estado, podem ser assim resumidos:

6



1 - as modificações introduzidas pelo artigo 51, I, da Constituição, no artigo 40, I, da sua antecessora são juridicamente irrelevantes;

2 - portanto, assim como, antes, não se exigia, também agora não é necessário o prévio assentimento da Câmara dos Deputados ao processo penal contra Ministro de Estado, em crimes não conexos com os do Presidente da República;

3 - justifica-se a autorização da Câmara para o processo e julgamento do Presidente, órgão unipessoal do Poder Executivo, pela natureza do mandato que ele exerce; já o Ministro de Estado não tem mandato, é órgão auxiliar e de missível ad nutum.

4 - a garantia processual dos Deputados (licença prévia por maioria) seria inferior à que se pretende assegurar aos Ministros (autorização prévia pelo voto de 2/3); também, inferior ou nula seria a garantia dos Ministros do Supremo Tribunal Federal que, sem licença da Corte ou da Câmara, são julgados pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade (art. 52, II, Const.).

Examinemos, cada um dos fundamentos dos doutíssimos votos até aqui proferidos.

I - O artigo 51, I, da Constituição, não inova em face do art. 40, I, da EC nº 1/69

O que, efetivamente, mudou em tema de instauração de ação penal contra Ministro de Estado é que a Constituição não mais exige que a Câmara dos Deputados previamente declare que a acusação procede, mas, sim, que ela autorize

QC 427-8-DF



o processo respectivo.

Antes se dizia:

"Art. 40. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado."

Agora se diz:

"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."

Pareceu claro ao intérprete da Constituição de 1967 que a providência contemplada no artigo 40, inciso I, concernia ao processo de impeachment, que tem por escopo exclusivo a imposição de penas de conteúdo político, como são a de perda do cargo e a de inabilitação para o exercício de função pública, aplicadas pelo Senado, não pelo Poder Judiciário. Dos intérpretes, PONTES, o mais abalizado, circunscreveu o alcance do dispositivo do artigo 40, I, da Carta anterior, à hipótese dos crimes de responsabilidade, ao dizer:

"Sõmente por maioria de dois terços dos seus membros pode a Câmara dos Deputados julgar procedente a acusação contra o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, ou contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente" (Com. à Const. de 1967, Forense, 1987, t. III, pág. 74, grifei).

QC 427-8-DF



Nem foi outro o entendimento do Supremo Tribunal, como se lê na ementa do MS nº 20.442-DF, Relator Ministro FRANCISCO REZEK (in RTJ 111/202), verbis:

"Ministro de Estado: Processo Penal.

Ao STF compete processar e julgar Ministros de Estado, à vista de queixa-crime ou de denúncia do Procurador Geral da República. Queda ressalvada unicamente a hipótese de crime de responsabilidade conexo com crime — de igual natureza — imputado ao Presidente da República (CF, arts. 42 - I e 119 - I a e b).

Legítima é a conduta do Presidente da Câmara dos Deputados quando, em caso não compreendido pela ressalva, desacolhe a denúncia com que certo parlamentar pretende ver instaurado o procedimento conducente ao impeachment.

Denegação do mandado de segurança."

O parecer do, então, Subprocurador-Geral da República Mauro Leite Soares, hoje Juiz ilustre do Tribunal Regional Federal, sediado na Capital da República, esclareceu as duas questões suscitadas naquela ação mandamental, concernentes, uma, à procedibilidade penal contra Ministro de Estado e a outra, à legitimação de qualquer do povo para denunciar Ministro de Estado perante esta Corte. Transcrevo os tópicos pertinentes do parecer:

".....

A Suprema Corte, à unanimidade, nessa questão acompanhando o Eminentíssimo Ministro-Relator Soares Muñoz, decidiu pela sua competência para processar e julgar originariamente, nos crimes comuns e de responsabilidade, os Ministros

Supremo Tribunal Federal

128



QC 427-6-DF

de Estado, ressalvados os crimes conexos com os do Presidente da República (art. 42, I).

Também, unanimemente, quanto à alegação do impetrante de que a Lei nº 1.079/50 ainda está em vigor, o Supremo Tribunal Federal já respondeu, conforme o Acórdão paradigma, fls. 122, no sentido de que sendo o Procurador-Geral da República o titular da ação penal pública perante o Supremo Tribunal, as suas regras procedimentais não são aplicáveis nesta Corte, mesmo porque a Lei nº 1.079/50 não cuidou de denúncia perante ao Supremo Tribunal. Em seu pronunciamento, fls. 113, declarou o então Procurador-Geral, Eminentíssimo Ministro Firmino Ferreira Paz:

"Assim, mesmo diante da Carta de 1946, seria, a nosso ver, inviável, por falta de legitimatio ad causam, a "denúncia" direta do cidadão (ou deputado) perante o Supremo Tribunal Federal (que não pode ser confundido com o Senado ou Câmara dos Deputados), contra Ministro de Estado, por crime de responsabilidade.

E, assim, devia-se ser, por dois motivos, em resumo: primeiro, porque, na lei, neste particular, não se estabelecia exceção à regra do artigo 108, § 1º, do Código Penal; segundo, porque a ação penal pública, perante a Suprema Corte, era e continua sendo privativa do Procurador-Geral da República (artigo 224 do Regimento Interno do STF)."

.....

Sendo assim, o ato impugnado, praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, determinando o arquivamento

G



mento do requerimento do ora impetrante, ao lado de não possuir ilegalidade ou abuso de poder, encontra-se conforme ao entendimento do Supremo Tribunal a respeito da matéria, tendo em vista a incompetência daquela Casa Legislativa para o procedimento almejado e, além disso, tendo em vista o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, art. 69.

Somos pelo indeferimento do mandado de segurança." (RTJ 111, págs. 204/205)

Lembre-se que o artigo 88, da Constituição de 1967, anterior à sua Emenda nº 1/69, distinguia bem as duas possíveis situações processuais, decorrentes de acusação criminal feita a Ministro de Estado, ao dizer:

"Art. 88. Os Ministros de Estado, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal e, nos conexos com os do Presidente da República, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste."

Quanto à procedibilidade, assentou o Supremo Tribunal, pela palavra do ilustre Relator, que o processo contra Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, somente tem curso no Congresso Nacional quando conexo com o do Presidente, e que, ali, ele se desenvolve em duas fases

"a primeira, a do processamento perante a Câmara dos Deputados conduzindo ao impeachment; e a segunda, a do julgamento, perante o Senado."

E concluía:

"A falta da precitada conexão, compete a esta Casa processar e julgar, originariamente, os Ministros

QC 427-8-DF

de Estado. A regência de semelhante feito é de ser encontrada no Regimento Interno, ao qual remete o § 3º, e do artigo 119 da lei maior" (grifos do original, RTJ 111, pág. 206).

Não há, pois, dúvidas, nem na doutrina, nem na jurisprudência, quanto ao alcance da disposição do artigo 40, I, da Constituição de 1967: envolvia ela, exclusivamente, os crimes de Ministro de Estado sujeitos a julgamento pelo Senado Federal, e à disciplina própria do processo de impeachment, regulado na Lei nº 1.079/50, a qual não se aplica aos processos e julgamentos da competência do Supremo Tribunal Federal.

Ora, tal não se pode inferir do que diz o inciso I, artigo 51, da Constituição vigente, pois, aqui não se cuida mais de iudicium accusationis — parte essencial do processo de impeachment já instaurado — mas de nímio controle político do Parlamento sobre os órgãos do Executivo — Presidente, Vice-Presidente e Ministros de Estado — consistente em entregá-los ao Poder Judiciário, autorizando-o a processá-los.

No direito positivo anterior, a regra, aparentemente igual à hoje vigente, cuidava de fato diverso, ou seja, de dar disciplina a um processo que se passava, todo, no Congresso Nacional, atribuindo, a cada uma de suas Casas, distintas funções.

Agora, porque somente o Senado processa e julga o Presidente e os Ministros em crimes de responsabilidade conexos (art. 52, I, Const.), conserva a Câmara dos Deputados a prerrogativa de isentá-los do julgamento, mediante juízo de mera oportunidade e conveniência, essencialmente político e discricionário, portanto. Político, ainda, é tal ato

G



QC 427-8-DF

de autorização do processo porque de dernier r sорт, já que não pode ser questionado em nenhum outro foro.

Considerada, pois, a natureza política des se ato de autorizar o processo, isto  , de permitir a sua instaura o e desenvolvimento, há de concluir-se que a  se tem um episdio do controle do Executivo pelo Legislativo , ou, mais acuradamente, do Presidente e seus Ministros, pelo Congresso. Se a Corte me permite o emprego de expressão bárbara, a  se tem um exemplo da parlamentariza o do presiden cialismo que   a versão americanado movimento europeu apeli dado, por MIRKINE-GUETZEVITCH, de racionaliza o das Consti tui es ou do Direito Constitucional do 1  após-guerra.

Dessa parlamentariza o são exemplos a per missão constitucional para que, sem perda do mandato parla mentar, Deputados e Senadores exerçam o cargo de Ministro de Estado e para que os Ministros compareçam perante as Casas do Parlamento, a requerimento delas ou espontaneamente, a fim de responderem a interpela es ou manifestar-se sobre matéria l  em curso. Também o pedido de informa es dos parlamen tares ao Executivo foi saudado como sinal dessa flexibiliza  o do sistema presidencial clássico, fundado na rígida sepa ra o de poderes.

A grande questão, contudo, a extremar os dois modelos de organiza o governativa fundados no princípio da divisão dos poderes - o parlamentar e o presiden cial - continuava a ser a responsabilidade política dos Ministros.

QC 427-8-DF



DUGUIT vinculava o controle político dos Ministros ao direito de entrada e palavra no Parlamento: "*Les lois des 31 août 1871 et 13 mars 1873, consacrant la responsabilité politique des ministres, impliquaient évidemment leur droit de parole devant l'assemblée*" (Traité, t. II, pg. 497).

E argumentando a contrario, acrescenta:

"... toutes nos constitutions, qui excluaient le régime parlementaire et faisaient des ministres des agents administratifs supérieurs, ne les accordaient point l'entrée et la parole au parlement" (ibid.).

Não é, pois, estranhável que, mitigada, a partir de 1934, a rígida separação de poderes adotada em 1891, viesse o Constituinte a submeter o processo criminal contra Ministros de Estado à sua prévia autorização. Lembre-se que "*a responsabilidade política e solidária dos ministros desligou-se lentamente da responsabilidade penal*" (cfr. DUGUIT, op. cit. t. II, pág. 499). E que, no presidencialismo parlamentarizado do primeiro pós-guerra não se tendo chegado à responsabilidade política dos Ministros perante o Parlamento, alcançou-se, ao menos, o controle parlamentar da acusação criminal de Ministro de Estado, que é uma forma mais primitiva, politicamente menos eficaz, porém virtualmente importante, de supervisionar ou fiscalizar o próprio Governo.

II - Prevalece na interpretação do art. 51, I, Const., a adotada pelo STF nos MS 20.442-DF e MS 20.474

Se nada houvesse mudado, como se afirma, poder-se-ia sustentar a continuidade da diretriz exegética

G

QC 427-3-DF



que, no caso dos autos, dispensa a prévia autorização da Câmara para o processo contra Ministro de Estado por crimes não conexos com os do Presidente da República. Mas, como se viu do próprio precedente referenciado (MS 20.442-DF) a orientação ali adotada pelo Supremo Tribunal só se aplicava à hipótese de processo de impeachment bifásico, tal como disciplinado na Constituição de 1967.

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, pelo voto do Plenário.

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

QC 427-8-DF



III e IV - Inexistência de fundamento racional, jurídico ou político da indigitada garantia processual dos Ministros e sua desproporção em face das garantias constitucionais dos parlamentares e magistrados no processo criminal

Diz-se que a prévia autorização da Câmara para o processo contra o Presidente da República encontra justificação no fato de ser ele titular de um mandato de prazo certo e órgão unipessoal do cargo representativo de Chefe do Estado e do Governo.

Já o Ministro de Estado, diz o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, é órgão auxiliar, não é afastado do exercício do cargo durante o processo que continua sujeito a prescrição, por falta de previsão constitucional que a suspenda, se denegada a licença.

O Ministro MOREIRA ALVES apontou a desproporção que, acolhida a preliminar, passaria a existir entre a garantia processual dos Ministros de Estado e a concedida aos parlamentares e aos Ministros do Supremo Tribunal.

Data venia, penso que as garantias dos magistrados, bem como as dos Deputados e Senadores, em face do processo penal, não devem ser comparadas às dos Ministros de Estado.

Assinale-se, primeiro, que não pertencendo tais prerrogativas ao indivíduo, mas à função, a esta devem aquelas estar ajustadas. Não teria sentido, ex. gr., conceder a membros do Parlamento a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos por incompatíveis com a transitoriedade do mandato que não é profissão, nem carreira; e até mesmo, no caso de irredutibilidade, porque os subsídios são fixados pelos próprios parlamentares.

G



QC 427-8-DF

Da mesma sorte, não poderia o Constituinte, sem lesar a independência do Poder Judiciário, submeter seus membros ao controle político do Poder Legislativo. Insisto em que a prévia autorização para o processo disposta no artigo 51, I, da Constituição, é forma de tutela política dos Ministros de Estado, pelo Congresso Nacional que, discricionariamente, tanto pode impedir a persecução penal perfeitamente procedente, quanto autorizar a evidentemente abusiva, sem que uma e outra sejam questionáveis em outro foro.

Não poderiam, portanto, os juizes, cuja independência é garantia dos jurisdicionados, ser colocados sob a tutela política de outro poder, como é o Congresso Nacional.

Nem se há de dizer que os Deputados e Senadores, acusados em processo criminal, estarão menos protegidos do que os Ministros de Estado, na mesma situação, porque a condição de procedibilidade contra parlamentares a prévia autorização do órgão da soberania nacional a que pertencem, manifestada ou negada por maioria.

Ser julgado por seus pares é, tradicionalmente, garantia mais alta e menos arriscada do que sê-lo por estranhos, ainda que por simples maioria, no primeiro caso, e por dois terços dos votos, no segundo.

Em face do exposto e pedindo vênia ao Senhor Ministro-Relator e aos que o acompanharam, acolho a preliminar suscitada em questão de ordem, para determinar que se solicite a autorização da Câmara dos Deputados para o processo, na conformidade do artigo 51, inciso I, da Constituição.



SECRETARIA DO PLENÁRIO



EXTRATO DA ATA

QCr 427-8 - DF (Questão de Ordem)

Rel.: Min. Moreira Alves. Qrelte: Francisco Waldir Pires de Souza, que também se assina Waldir Pires (Advs.: Evandro Lins e Silva e outro). Qrelto: Antonio Carlos Peixoto Magalhães, que também se assina Antônio Carlos Magalhães.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard que decidiram a Questão de Ordem proposta pelo Sr. Ministro-Relator no sentido da não aplicabilidade do art. 51, I, da Constituição às hipóteses de crime comum de Ministro de Estado desde que não conexo com o de Presidente da República, e do voto do Sr. Ministro Celso de Mello aplicando ao caso o referido art. 51, I, por considerar exigível a autorização prevista neste dispositivo, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Célio Borja. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek. Plenário, 13.09.89.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard que decidiram a Questão de Ordem proposta pelo Sr. Ministro-Relator no sentido da não aplicabilidade do art. 51, I, da Constituição às hipóteses de crime comum de Ministro de Estado desde que não conexo com o de Presidente da República, e dos votos dos Srs. Ministros Celso de Mello e Célio Borja aplicando ao caso o referido art. 51, I, por considerar exigível a autorização prevista neste dispositivo, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Carlos Madeira. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Octávio Gallotti, Plenário, 01.02.90.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanchez, Octavio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, o Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, substituto.

Hérceius Bonifácio Ferreira
Secretário

14.3.1990



QUESTÃO DE CRIME nº 427-8 - (Questão de Ordem) - DISTRITO FEDERAL

V O T O
(Vista)

O SENHOR MINISTRO CARLOS MADEIRA - Dos votos já proferidos neste processo tenho que razão cabe ao Ministro Moreira Alves, ao afirmar que "o requisito de procedibilidade para o Presidente da República (seja ele declaração 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 sobrevêm 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)".

A tese sustentada pelo culto Ministro Célio Borja, segundo o qual não se cuida, no art. 51 inciso I da Constituição, do iudicium accusationis, mas de nímio controle político do Congresso sobre os órgãos do Executivo, inclusive os Ministros de Estado, há de ser havida cum granus salis. Se o crime de que é acusado o Ministro de Estado é conexo com o crime cometido



QCr. 427-8-DF

pelo Presidente da República, aí é perfeitamente cabível a tutela política, pois a ação do Ministro se identifica com a do Chefe do Poder Executivo. Mas em se tratando de crime de responsabilidade sem qualquer conexão com o Presidente da República — e mais, como no caso presente — é mero crime comum, não cabe estender aquele controle político, que representa uma garantia dos Titulares do Poder Político.

Não há dúvida que a redação do inciso I do art. 51 da Constituição, por ser genérica quanto à competência da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração de processo contra aqueles titulares, pode dar lugar a dúvidas quanto à sua extensão. Mas a letra c do inciso I do artigo 102 da Carta lhe dá o alcance exato, não deixando dúvidas quanto a excepcionalidade, a respeito dos Ministros de Estado, da autorização legislativa para a instauração do processo contra eles. b

Peço vênha aos Ministros Celso de Mello e Célio Borja, para acompanhar o voto do ilustre Ministro Relator, Moreira Alves.

É o meu voto.

Carb

14.03.90



QUEIXA CRIME Nº 427

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: - Sr. Presidente, diversamente do que sucedia no regime da Constituição de 1946, art. 59, a regra do art. 40, da Constituição de 1967, já não era explícita no declarar, quanto aos Ministros de Estado, que a competência, ali conferida à Câmara dos Deputados, só se referia aos crimes conexos com os do Presidente da República.

A diferença entre o teor daquela Constituição de 1967 e o texto da Carta atual, — penso havê-lo bem demonstrado o eminente Ministro MOREIRA ALVES, — não tem significação suficiente para impor uma interpretação, que reputo literal, sobre a exegese lógica ou sistemática, que prevalecera no regime anterior, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deve subsistir do atual, para restringir a intervenção da Câmara dos Deputados, somente aos crimes dos Ministros de Estado, conexos com os do Presidente da República, e não aqueles autônomos como o de que ora estamos tratando.

Por isso, Sr. Presidente, peço vênha aos eminentes Ministros CELSO DE MELLO e CÉLIO BORJA, para acompanhar os votos dos eminentes Ministros MOREIRA ALVES, SEPÚLVEDA PERTENCE, CARLOS MADEIRA e PAULO BROSSARD, resolvendo a questão de ordem no sentido de dispensar a autorização da Câmara dos Deputados. *O. GalloTTi*.

1.033.90

TRIBUNAL PLENO



QUEIXA-CRIME Nº 427-

DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES: -

A evolução histórica do direito constitucional brasileiro e a interpretação sistemática de cada um dos textos constitucionais, a propósito do tema, a partir de 1946 até 1988, inclusive, tratadas meticolosamente no voto do eminente Ministro Moreira Alves e dos Ministros Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard, Carlos Madeira e Octavio Gallotti, levam-me a acompanhar a fundamentação e a conclusão do voto de S.Exas., com a devida vênia dos eminentes Ministro Celso de Mello e Célso Borja.

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to the author of the vote.

/sps.



SECRETARIA DO PLENÁRIO

427-8 - DF (Questão de Ordem)

Fl.: Min. Moreira Alves. Querelante: Francisco Waldir Pires de Souza, que também se assina Waldir Pires (Advs.: Evandro Lins e Silva e outro). Querelado: Antonio Carlos Peixoto Magalhães, que também se assina Antônio Carlos Magalhães.

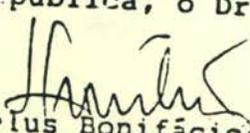
Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard que decidiram a Questão de Ordem proposta pelo Sr. Ministro-Relator no sentido da não aplicabilidade do art. 51, I, da Constituição às hipóteses de crime comum de Ministro de Estado desde que não conexo com o de Presidente da República, e do voto do Sr. Ministro Celso de Mello aplicando ao caso o referido art. 51, I, por considerar exigível a autorização prevista neste dispositivo, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Célio Borja. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek. Plenário, 13.09.89.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard que decidiram a Questão de Ordem proposta pelo Sr. Ministro-Relator no sentido da não aplicabilidade do art. 51, I, da Constituição às hipóteses de crime comum de Ministro de Estado desde que não conexo com o de Presidente da República, e dos votos dos Srs. Ministros Celso de Mello e Célio Borja aplicando ao caso o referido art. 51, I, por considerar exigível a autorização prevista neste dispositivo, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Carlos Madeira. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Octavio Gallotti. Plenário, 01.02.90.

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando Questão de Ordem proposta pelo Sr. Ministro-Relator, decidiu pela não aplicabilidade do art. 51, I, da Constituição, às hipóteses de crime comum de Ministro de Estado, desde que não conexos com o de Presidente da República, contra os votos dos Srs. Ministros Celso de Mello e Célio Borja, que aplicavam ao caso o referido art. 51, I, por considerar exigível a autorização prevista nesse dispositivo. Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros Francisco Rezek e Néri da Silveira, Presidente. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Aldir Passarinho. Votou o Presidente. Plenário, 14.03.90.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presença dos Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, o Dr. Aristides Junqueira Alvaronga.


Hércules Bonifácio Ferreira
Secretário



CERTIDÃO

Certifico e dou fê que, nesta data, fica encerrado, às fls. 258, o 1º volume dos autos do MS nº 21.564-0, procedendo-se a abertura do 2º volume.

Brasília, 9 de setembro de 1992.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Valéria

VALÉRIA MARTINEZ DA SILVA
Diretora da Divisão de Autuação

178

181