



407

*Minuta
10.9.92
RA*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Nº

MS 21564-0/160



Medida Liminar

2º volume

Octavio Gallotti

MANDADO DE SEGURANÇA

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

Adv. : Luiz Carlos Lopes Madeira



CERTIDÃO

Certifico e dou fê que, nesta data, procedi a abertura do 2º volume dos autos do MS nº 21.564-0 com início às fls. 259.

Brasília, 9 de setembro de 92

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Valéria

VÁLÉRIA MARTINEZ DA SILVA
Diretora da Divisão de Atuação

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 31.08.92
EMENTÁRIO Nº 1.673-1

1



03/05/89

TRIBUNAL PLENO

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20941-1 DISTRITO
FEDERAL

AGRAVANTES : JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA E OUTROS
AGRAVADO : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

doc. 10

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. Agravo Regimental
contra despacho indeferitório de liminar. Descabimento - art.
297, parágrafo 2º, RI//STF.
Agravo não conhecido.

ACÓRDÃO

Vistos relatados e discutidos estes autos, acordam os
Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, por
maioria de votos e na conformidade da ata do julgamento e das
notas taquigráficas, não conhecer do agravo regimental por
incabível, vencido o Sr. Ministro-Relator, que dele conhecia
mas lhe negava provimento.

Brasília, 03 de maio de 1989.

José Néri da Silveira
NÉRI DA SILVEIRA

PRESIDENTE

Paulo Brossard
PAULO BROSSARD

RELATOR
PARA O ACÓRDÃO



440
Supremo Tribunal Federal



3.5.89

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941 - DISTRITO FEDERAL

(AGRAVO REGIMENTAL)

RELATOR: O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO

AGRAVANTES: JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA E OUTROS

AGRAVADOS : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

RELATÓRIO

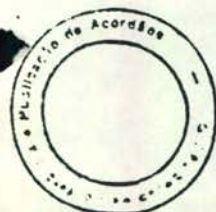
O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (RELATOR): O Sr. Senador José Ignácio Ferreira e mais outros quatro nobres parlamentares, através de ilustres advogados, requereram mandado de segurança, insurgindo-se contra ato do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados que determinou o arquivamento da denúncia que eles apresentaram, figurando como denunciados o Sr. Presidente da República e, por conexão, conforme esclarecem, contra Ministros de Estado e o Sr. Consultor Geral da República, pela prática de crime de responsabilidade.

Indeferi o pedido de liminar, que fora formulado, entendendo que não se configurava, no caso, o "periculum in mora", além do que poderia ficar exaurido o próprio objetivo do "writ", com a concessão daquela medida.

Ingressam, agora, os impetrantes com agravo regimental, com base no art. 317 do RI/STF, sendo estas as razões que o fundamentam:

"1. O r. despacho denegatório sustentou a ausência do periculum in mora e a ponderação de que a liminar, se concedida, exauriria o julgamento do Mandado de Segurança;

2. O processo de impeachment só persiste enquanto a autoridade por ele visada está no exercício do cargo. Dentro de menos de onze meses, concluir-se-á o mandato do atual Presidente da República. Apesar dos prazos fixados na Lei 1079/50, o





procedimento, com as diligências que demanda, se amplia em longos meses, diligências previstas na mencionada lei. O Ministro Paulo Brossard, em sua clássica monografia, responsabiliza a inocuidade da medida, na República, aos impedimentos e obstáculos ao seu andamento:

"Em verdade, o processo de responsabilidade do Presidente da República não chegou a con-
fiar os seus segredos, porque não chegou a funcionar. Não é bom o instituto que não funciona quando devera fazê-lo; não é apto nem útil aquele que deixa de resolver problemas para cuja solução foi instituído. E o "impeachment" não funciona PORQUE É LERDO EM DEMASIA, ao passo que as crises evoluem rapidamente e reclamam rápidas soluções. E a demora em resolvê-las importa quase sempre no seu agravamento". (O Impeachment. Aspectos da Responsabilidade do Presidente da República. Porto Alegre, 1965, pág. 191).

Registre-se, ademais, que o processo, a teor da Lei nº 1079 (art. 82), caduca no prazo de cento e vinte dias, "contados da data da procedência da denúncia", prazo também fixado na Constituição, no art. 86, § 2º. O periculum in mora evidência-se pela prática republicana, reconhecida pelos juristas, entre os quais avulta o Ministro Paulo Brossard;

3. De outro lado, em atenção ao segundo fundamento do r. despacho denegatório, provado que a permanência do ato pode, ainda que em tese, resultar: na ineficácia do Mandado de Segurança, a liminar importa, interfere sempre com a decisão do writ. Ela é, na realidade, a concessão provisória do Mandado de Segurança, com a extensão e



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-DF



a profundidade que lhe determinar o ilustrado Relator. Ela só exauriria o pedido se concedida definitivamente, o que, pela essência do despacho, jamais ocorre. A Medida Liminar cingir-se-ia, se assim entender V. Exa., à leitura da denúncia. e à nomeação da Comissão Especial, sobreestado o pronunciamento do Plenário. Desta sorte, na eventualidade da concessão do Mandado de Segurança, evitar-se-á, pelo tempo ganho, a frustração do inteiro curso do impeachment, sem que, contra ele, se oponha o término do mandato presidencial."

(fls. 278/280)

É o relatório.

Medina J. P. Pereira L.

DC/



Supremo Tribunal Federal



MS 20.941-DF

V O T O

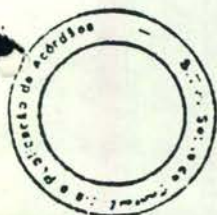
O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (RELATOR): Esclareço, inicialmente, que trouxe o agravo a exame, por não encontrar motivos para reconsiderar-me, apesar das judiciosas razões postas no recurso.

A alegação precípua dos ilustres agravantes é, como se viu, a de que a proximidade do término do mandato presidencial, que se extinguirá daqui a menos de onze meses, justifica a concessão da medida liminar, até porque o "impeachment" só tem cabimento quando o Presidente da República ainda se encontra no exercício do cargo.

Não me pareceu, entretanto, que tal motivação devesse ser acolhida e, por isso, não me reconsiderarei. É que não tenho configurado prejuízo para o direito dos impetrantes, pois, sem necessidade de outras considerações que o tema poderia ensejar, ainda faltam perto de onze meses para o término do mandato do Presidente da República, o que deverá ser suficiente para as medidas decorrentes do desarquivamento pleiteado, caso a segurança venha a ser concedida ao final.

É que é célere o processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade, conforme resulta do disposto na Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950, que define tais crimes e regula o respectivo processo, sendo os prazos processuais bastante curtos e fixados naquele diploma legal. De observar, outrossim, que o art. 82 da mesma lei estabelece, "verbis":

"Não poderá exceder de cento e vinte dias, contados da data da declaração da procedência da acusação, o prazo para o processo e julgamento dos crimes definidos nesta lei."



Supremo Tribunal Federal



MS 20.941-DF

Não cabe, deste modo, dizer-se que há "periculum in mora", se os prazos fixados em lei permitem que o julgamento do crime de responsabilidade, se este vier a realizar-se, se faça a tempo. O receio dos nobres impetrantes de que o processamento se estenda por mais tempo que o previsto na Lei 1079-50, não deve justificar a concessão da liminar, pois o que se há de considerar é que a lei marca os prazos, e não se há de "a priori" partir-se do pressuposto de que eles não serão atendidos.

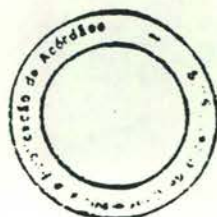
Outrossim, não atendo ao pedido no sentido de que, pelo menos sejam limitados os efeitos da liminar, não só pelas razões expostas, o que implicaria, a par de ser sua concessão possivelmente prematura, acarretar, também, evidentes prejuízos para as autoridades visadas, diretamente, com inequívocos outros reflexos que a medida importaria, como parece óbvio, e isso sem que tenha sido examinada a correção da tese defendida pelos nobres impetrantes, e decidido a respeito.

Por estas razões, é que deixei de reconsiderar-me. Em consequência, é de ser apreciado pelo Plenário desta Corte o agravo regimental interposto.

Esta Corte tem considerado não caber agravo regimental para atacar decisão que nega a concessão em mandado de segurança.

A respeito, ao ensejo do julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 35.315-GB, decidiu a C. 1ª Turma desta Corte, de acordo com a ementa do respectivo aresto, que se encontra assim redigida:

"Mandado de Segurança. Medida liminar. Incabível agravo regimental do despacho do relator que a defere ou denega. Recurso extraordinário indeferido e agravo não provido." (RTJ 39/632)



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-DF



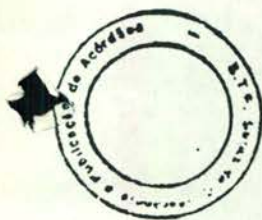
No seu voto, o eminente Relator, declarou, justificando a confirmação do despacho agravado:

"Na hipótese dos autos, o relator do feito indeferiu a liminar, e contra esse despacho foi interposto Agravo Regimental. O Tribunal entendeu que o recurso de que se valeu o ora agravante era incabível. Assim entendendo, o eg. Tribunal Federal de Recursos seguiu a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que se firmou no sentido de que não cabe agravo regimental do despacho do relator que concede a medida liminar (MS 9.146, julgado 13.9.61). Por maioria de razão, esse agravo é incabível para anular despacho que denega a liminar.

A Lei 1533 não faz qualquer referência a agravo contra o despacho do relator proferido na fase inicial do mandado de segurança. A Lei 4348, de 26.6.64, dispõe, no art. 4º: "Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender em despacho fundamentado, a execução da liminar ou da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de dez (10) dias, contados da publicação do ato".

Essa não é a hipótese em debate.

O agravo permitido pela Lei 4348 diz respeito apenas aos despachos dos presidentes de tribunais que suspendem liminar ou sentença conc-



Supremo Tribunal Federal



MS 20.941-DF

siva de segurança.

O que se pretende no presente agravo é que o Tribunal se substitua ao relator, para conceder a liminar.

Em última análise, a decisão recorrida interpretou o regimento do Tribunal Federal de Recursos, e não cabe recurso extraordinário quando a ofensa alegada for a regimento de Tribunal, tal como previsto na Súmula 399." (RTJ 39/633)

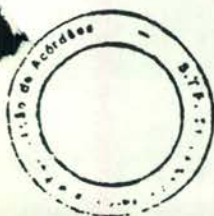
Sr. Presidente, quando o Presidente do Tribunal suspende a execução da liminar, cabe agravo. A intenção é justamente possibilitar uma revisão desse despacho do Presidente do Plenário, a fim de que seja mantida a liminar concedida pela instância inferior.

Concedida a liminar, se o Presidente reforma ou cassa a liminar, cabe agravo. Esse ato do Presidente, cassando a liminar ou a sentença, é sujeito à revisão do Plenário.

Quero mostrar que, no caso, a súmula não pode servir de fundamento para hipóteses desse gênero.

Embora naquela primeira ocasião, nesses acórdãos de 76 publicados na RTJ 39, o Regimento fosse omissivo a respeito, o Regimento de 1970, nesse ponto reproduzido no de 80, estabelece esta norma de cabimento de agravo regimental, quando da decisão puder resultar prejuízo para a parte.

Então, na verdade, no julgamento último, já com o Regimento novo de 80 que reproduziu o de 70, essa matéria foi debatida, e fiquei vencido, acompanhando o eminente Relator. Mas insisti no meu ponto de vista porque a norma regimental, a meu ver, é muito clara, e casos haverá em que o prejuízo para a parte poderá ser realmente muito grande. Creio então que, até por



Supremo Tribunal Federal



MS 20.941-DF

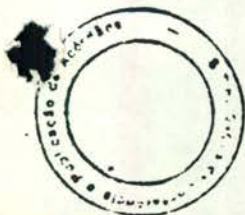
uma questão de equilíbrio processual, não se deve admitir, quando haja prejuízo para uma parte e não quando haja para outra. O princípio é de equilíbrio, isonomia de normas processuais. Esse direito deve amparar a todos e não a uma das partes apenas. Parece-me que, no caso, o art.317 do Regimento traz norma salutar, porque dará ao Plenário liberdade de apreciar e decidir a respeito.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (PRESIDENTE): Permito-me ponderar a V. Exa. que, em face do art.317 do RI, que V. Exa. tanto invoca, não se poderia evitar o indeferimento, pelo Presidente, de um pedido de suspensão de liminar. O Presidente pode indeferir a súplica de suspensão de liminar concedida num Tribunal de Justiça ou num Tribunal Federal. Se o fizer, não cabe agravo ao Plenário, não obstante possam resultar da liminar graves conseqüências para a vida do País, ou, ao menos, tal ser alegado. Esse indeferimento do Presidente é irrecorrível. Está na Súmula 506. É essa a jurisprudência do STF. Isso se dá, exatamente, em decorrência do sistema do mandado de segurança, da cautelar em mandado de segurança. *ilian*

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (RELATOR): É quando ele suspende a liminar, Presidente. Veja o art. 4º da Lei nº 4.348/64.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (PRESIDENTE): Quando ele indefere a suspensão do ato é que não cabe agravo. Quando o Presidente indefere, não muda o status resultante da liminar. A regra do art.4º da Lei 4.348 proveio, precisamente, da eficácia imediata do mandado de segurança.

Suponhamos, nesse sentido, que, para suspender a execução de uma obra pública, da maior importância para a vida do



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-DF



País, seja concedida liminar em mandado de segurança, em favor de alguém. Admitamos que, contra essa liminar no mandado de segurança, se alegue como efeito grave ameaça à economia pública. Em virtude disso, a pessoa administrativa interessada requer, ao Presidente do Tribunal Superior (Tribunal que pode conhecer do recurso) a suspensão da liminar. O Presidente, entretanto, não reconhece que exista risco à economia e indefere a súplica da Fazenda Pública. Essa decisão, da maior importância, é irrecorrível - conforme está na Súmula 506. Se, ao contrário, deferir a suspensão da liminar, cabe agravo. Dá-se, aí, modificação do status, resultante da liminar. Isso é da sistemática do mandado de segurança. Não é de invocar, assim, na espécie, o art.317, do RI, com a devida vênia. A situação, aqui, é a mesma: se se indefere a concessão da liminar, não se modifica o status quo decorrente do ato administrativo impugnado, porque, quando se concede a liminar, se suspendem, em princípio, os efeitos do ato atacado. Então, se o Relator entende de não suspender os efeitos do ato impugnado, dessa situação não cabe recurso, como não cabe recurso se o Presidente do Tribunal resolve não suspender a liminar. Entende-se, assim, de não modificar o status decorrente da decisão liminar no mandado de segurança. Ora, no caso, diante dos termos da lei, o Relator entende que não estão presentes os pressupostos à concessão da liminar, tal como o Presidente, à vista do artigo 49, da Lei nº 4.348/1964, compreende que não se configura ameaça de grave lesão à ordem, à economia, à saúde ou à segurança pública. Em ambas as situações, o indeferimento é irrecorrível.

? Min



Supremo Tribunal Federal



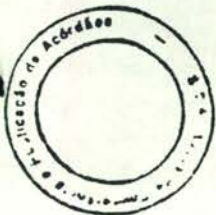
MS 20.941-DF

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (RELATOR): De qual-
quer maneira, o que digo, Sr. Presidente, é que o art. 317 do Re-
gimento dispõe: "que causar prejuízo ao direito da parte", e o
prejuízo pode haver tanto para um como para outro. O prejuízo pa-
ra uma grande empresa, ou mesmo um direito individual, pode ser
de alta relevância, e, no entanto, decide o Relator, sem possibi-
lidade de um reexame do seu ato, com prejuízos absolutamente ir-
remediáveis. Acho que a preocupação dos elaboradores do Regimen-
to, ao fixarem essa regra do art. 317, foi também de proteção a
ambas as partes, possibilitando uma maior amplitude de aprecia-
ção pelo Plenário, que, sendo um Colegiado - e nós somos um Cole-
giado - possa apreciar soberanamente e com muito maior amplitude
a viabilidade de ser mantido, ou não, o ato.

Assim, de acordo com o meu ponto de vista, Sr. Presi-
dente, conheço do agravo; mas, no mérito, e pelas razões mesmo
expostas para justificar a não reconsideração, nego-lhe provimen-
to.

Aldir Passarinho

DC/



Supremo Tribunal Federal

03.05.89

TRIBUNAL PLENO

12



MANDADO DE SEGURANÇA (AgRg)

Nº 00209411/160

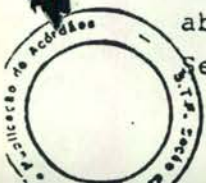
Origem : DISTRITO FEDERAL
Relator : MINISTRO ALDIR PASSARINHO

V O T O

(PRELIMINAR)

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD : Senhor Presidente, pelo que ouvi do relatório do Sr. Ministro Aldir Passarinho, foi invocada a minha opinião a respeito do instituto do impeachment e da sua aplicabilidade, ou não, no nosso país. Entendi e entendo ainda hoje, que o processo do impeachment é antiquado, é um processo arcaico. E esse não é um ponto de vista original. Muitos autores têm sustentado isso. Bryce, por exemplo, chama o impeachment de canhão de museu. Rui Barbosa, de tigre de palha, e Barthélémy disse que era um malho gigante empregado para quebrar nozes. O impeachment foi instrumento útil, até o século XVIII. Hoje, é um processo obsoleto. Todavia, a minha opinião a respeito em nada interfere, nem pode interferir, com a solução constitucional, mantida ainda agora. A constituinte de 88 manteve o processo impeachment, como processo adequado a apurar a responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado em casos conexos com o do Presidente, e ainda dos Ministros do Supremo Tribunal e do Procurador-Geral da República, que tem aspectos especiais.

Independente da minha opinião, observo apenas que na história brasileira, não apenas na República, mas durante toda vida independente do Brasil, salvo engano meu, uma única vez um processo de responsabilidade transpôs os umbrais da Câmara e chegou até o Senado. Foi ao tempo da Regência, quando respondeu a processo de responsabilidade o Ministro da Guerra, José Clemente Pereira, alias, absolvido pelo Senado, e por unanimidade. Foi a única vez em que o Senado exerceu essa atribuição. Todas as outras vezes o processo



MANDADO DE SEGURANÇA (AgRg)

Nº 00109411/160

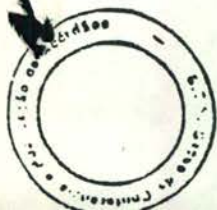
morreu na Câmara dos Deputados.

O processo de responsabilidade começa e termina no âmbito parlamentar. Uma certa fase é na Câmara, e exclusivamente na Câmara, outra fase no Senado, e exclusivamente no Senado. As decisões podem ser as mais chocantes e delas não cabe recurso, não cabe recurso para tribunal algum. Talvez eu esteja me adiantando um pouco, mas quer me parecer que, da mesma forma que o judiciário não poderia sustar um processo, ele não pode determinar que ele seja instaurado. É um assunto que foge da competência do Poder Judiciário. É um dos casos que configuram exceção ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário.

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (Relator) - V.Exa. me permite? Essa seria uma questão para exame futuro, e aqui me cingi a examinar se havia cabimento para, agravo regimental, ou não. Entendi que era cabível, mas lhe neguei provimento.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (PRESIDENTE) - V. Exa. nega provimento, mas chega a tomar conhecimento do agravo regimental? Essa é a questão preliminar que o Ministro Passarinho destacou. Seriam desnecessários o destaque e o debate, não houvesse o eminente Relator emprestado relevo a esta questão; caberia então, desde logo, examinar o mérito, mas o eminente Ministro Passarinho destacou essa questão, preliminar do conhecimento.

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD : Também acompanho a orientação segunda a qual não cabe o agravo regimental da decisão do Relator. Se coubesse, eu negaria provimento.



03.05.89



14
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANCA Nº 20.941 - DISTRITO FEDERAL
(AgRg)

V O T O (PRELIMINAR)

O SR. MINISTRO CÉLIO BORJA: — Sr. Presidente, inclinar-me-ia inicialmente, por admitir o agravo regimental, inclusive no caso que estamos a julgar. Mas reconheço que na hipótese do mandado de segurança, não admitir agravo regimental da decisão do Relator, denegatória da medida liminar, não causa prejuízo irremediável à parte, já porque o Relator pode, como V. Exa. assinalou, trazer o pedido ao conhecimento do Plenário, se entender grave a questão; ainda, existe sempre a possibilidade da concessão da medida no próprio julgamento definitivo da impetração, que pode ser, também, em muitos casos, antecipado.

Por isso, Sr. Presidente, na questão prévia de conhecimento, dou pelo não cabimento do agravo regimental, mas, se vencido nessa preliminar, nego também provimento ao agravo, no mérito.

X X X X X X X



STF - 102-002

/kc

Supremo Tribunal Federal

3.5.1989



TRIBUNAL PLENO

15

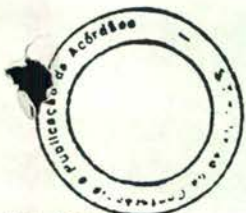
MANDADO DE SEGURANCA Nº 20.941 - DISTRITO FEDERAL
(AGRAVO REGIMENTAL)

V O T O

(PRELIMINAR)

O SENHOR MINISTRO CARLOS MADEIRA - Senhor Presidente, simplesmente não conheço do agravo em obediência ao sistema do mandado de segurança entre nós.

h.



03.05.89



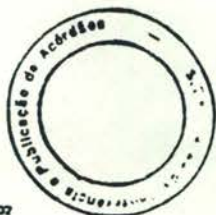
MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941 - DISTRITO FEDERAL
(AGRAVO REGIMENTAL)

V O T O (PRELIMINAR)

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI - Sr. Presidente, também peço vênia, ao eminente Relator, para discordar do douto voto de S.Exa., apenas no tocante ao cabimento do agravo. E assim o faço pelos fundamentos constantes dos precedentes que S.Exa. mesmo invocou e os quais foram reforçados, penso eu que cabalmente, pelas explicações que V. Exa., Sr. Presidente, houve por bem de antecipar.

Assim, não conheço do Agravo. *Octavio GalloTTi*

mscp/



03.05.1989



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941

DISTRITO FEDERAL

(Agravamento Regimental)

VOTO PRELIMINAR

O SR. MINISTRO SYDNEY SANCHES:

Sr. Presidente, a mim me parece que o art. 4º trata apenas de suspensão de liminar nas hipóteses que enuncia. Não regula processo de mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal, o que é feito por seu Regimento Interno, como norma processual que era e continua sendo, enquanto não for revogada.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SÍLVEIRA (PRESIDENTE):

Veja V. Exa. que o art. 297 do RISTF diz, expressamente, quando cabe agravo regimental. O art. 297 é expresso, tratando do mandado de segurança.

O SR. MINISTRO SYDNEY SANCHES:

Imagino a hipótese de alguém que esteja querendo participar de um concurso público e impetra segurança porque a autoridade pública não quer permitir. O Relator, no Supremo, exercendo poder discricionário, segundo V. Exa. sustenta, indefere a liminar e ele não pode fazer o concurso.





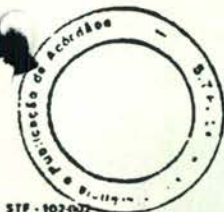
O concurso realiza-se e ele perde a oportunidade de concorrer. Qual o remédio que tem para evitar o prejuízo, senão o agravo regimental? Ademais, não me parece que seja discricionário o poder do Relator.

O juiz aprecia medida liminar verificando se há "fumus boni iuris" e se há "periculum in mora". Se presentes os requisitos, ele tem que deferir a cautelar. Não se trata de decisão discricionária. Se fosse discricionária, bastaria a simples conveniência para justificá-la.

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (PRESIDENTE):
Ministro, veja o § 2º do art. 297, do RISTF. Então não teria nenhum sentido o § 2º: porque trazer, expressamente, uma regra, dizer que, aí, cabe agravo regimental? É porque agravo regimental, em matéria de mandado de segurança, só cabe nas hipóteses expressamente definidas. V. Exa. não pode aplicar a regra geral, na espécie.

O SR. MINISTRO SYDNEY SANCHES:
Sr. Presidente. Muito embora mantenha meu ponto de vista pessoal, quanto ao cabimento do agravo regimental - porque, tenho certeza, dia virá em que esta Corte constatará até a necessidade de assim interpretar o art. 317 do RISTF, mesmo em se tratando de mandado de segurança...

O SR. MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (PRESIDENTE):
O Relator trará, ao Plenário, o pedido de liminar, V. Exa. sabe que isso pode suceder, excepcionalmente, em caso de matéria altamente complexa ou relevante.



Supremo Tribunal Federal

MS Nº 20.941 - DF



O SR. MINISTRO SYDNEY SANCHES: -

Se até o Relator pode levar a liminar ao Plenário, por que não pode a parte, quando foi prejudicada pelo indeferimento? Mas, Sr. Presidente, queria concluir dizendo o seguinte: apesar de tudo isso, de estar absolutamente convencido da posição que venho sustentando com a devida vênia dos eminentes Colegas que pensam diversamente e têm até Súmulas para reforçar seu ponto de vista, vou seguir a jurisprudência que se firmou, ressaltando apenas meu ponto de vista pessoal, em contrário.

Portanto, peço vênia ao eminente Relator para não conhecer do agravo, mas, ressaltando meu ponto de vista pessoal que é no mesmo sentido de S. Exa. E, no mérito, negolhe provimento.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sydney Sanches'.

* * *



Suprema Tribunal Federal

03.05.1989



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941-1

DISTRITO FEDERAL

V O T O (PRELIMINAR)

O Sr. MINISTRO FRANCISCO REZEK:- É também meu o ponto de vista segundo o qual, numa entidade judiciária colegiada, qualquer que seja sua natureza ou nível hierárquico, o ato singular do relator não deveria em princípio, em caso algum, escapar ao possível controle do colégio como um todo.

De modo que faço minhas as palavras do Ministro Sydney Sanches. Também ressalvo minha posição de princípio.

Penso, entretanto, que há bons argumentos jurídicos em prol da tese contrária: sua verossimilhança e consistência são irrecusáveis, e é ela que vem vingando. Não será esta a primeira vez em que, à luz desse argumento, quando de mais não seja, se decide preservar a posição anterior da Casa.

Também peço vênias ao eminente Ministro relator — embora meu ponto de vista sobre a questão de fundo seja o seu — para não conhecer do agravo.



Supremo Tribunal Federal

SECRETARIA DO PLENÁRIO

21



EXTRATO DE ATA

MS 20.941-1 (AgRg) - DF

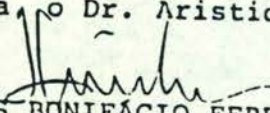
Rel.: Min. Aldir Passarinho. Agtes.: José Ignácio Ferreira e outros (Adv.: Raymundo Faoro e outro). Agdo.: Presidente da Câmara dos Deputados.

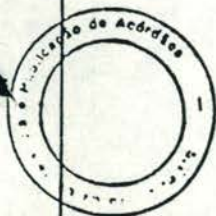
Decisão: O Tribunal não conheceu do agravo regimental por incabível, vencido o Sr. Ministro-Relator, que dele conhecia mas lhe negava provimento. Plenário, 03.5.89.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja e Paulo Brossard.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves.

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


HÉRCELUS BONIFÁCIO FERREIRA
Secretário





430



Supremo Tribunal Federal
SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
EMENTÁRIO Nº 1.673-1

22

19.12.89

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941-1

DISTRITO FEDERAL

IMPETRANTES: JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA E OUTROS

COATOR : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

EMENTA: - Mandado de Segurança. Processo de impeachment contra o Presidente da República e Ministros de Estado. Arquivamento pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Pedido de processamento. Lei nº 1079, de 1950. Alteração no processo, com o advento da nova Constituição Federal, a de 1988.

A Lei nº 1079/50 estabelecia, na conformidade do disposto na Carta de 1946, então vigente, que nos processos de responsabilidade contra o Presidente da República e os Ministros de Estado, o recebimento da denúncia e a decretação da acusação cabia à Câmara dos Deputados, após regular processo que ali corria, tudo na conformidade do disposto nos seus arts. 14 a 23, competindo ao Senado Federal o julgamento, segundo o disposto nos arts. 24 a 37 da nova lei, funcionando, como está expresso no art. 80 desta, aquela primeira Casa do Congresso, como tribunal de pronúncia, e a segunda, como tribunal de julgamento.

A nova Constituição Federal alterou profundamente a competência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para o processo e julgamento, nos crimes de responsabilidade, do Presidente da República e Ministros de Estado, passando a este último a atribuição para as duas fases, e não somente para o julgamento (art. 52, I, da CF). A Câmara dos Deputados, entretanto, não ficou alheia à questão, passando a caber-lhe a autorização para a instauração, no Senado Federal, do processo, conforme o seu art. 51, I. Indispensável, contudo que, não mais podendo preterir, em relação à Câmara dos Deputados, as normas contidas nos arts. 14 a 23 da Lei 1079/50, que cuidam do processamento, ali, dos aludidos crimes de responsabilidade, ante a nova Carta Política, que estabeleça tal Casa o procedimento a ser ali adotado para que haja a autorização para ser instaurado o processo para a apuração dos crimes daquela natureza, atribuídos ao Presidente da República e aos Ministros de Estado, pois não se torna cabível, ante os princípios constitucionais assecuratórios da ampla defesa, que seja concedido tal autorização sem que se possam defender aquelas altas autoridades. É que a instauração do processo, no Senado Federal, que não poderá negá-la, importa em imediato afastamento do Presidente da República de suas funções, segundo dispõe o art. 86, § 1º, I, da nova Constituição Federal.

Inexistindo, na Câmara dos Deputados, normas específicas para o procedimento a ser ali adotado, para que possa ser concedida a autorização para a instauração do processo, para a apuração do crime de responsabilidade, pois as previstas na lei





Supremo Tribunal Federal

23

MS 20.941-1 - DF

TRIBUNAL PLENO

1079/50 já não lhe são aplicáveis, e nem cabendo ao Supremo Tribunal Federal fixá-las, é de indeferir-se o mandado de segurança impetrado para que seja autorizado, por aquela Casa do Congresso, a instauração do processo, pelo Senado Federal. Os Órgãos competentes da Câmara é que deverão decidir como proceder a respeito, à falta de lei que discipline a matéria, no que lhe diz respeito.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acórdam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por sua Sessão Plenária na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, preliminarmente, por maioria de votos rejeitar a arguição de falta de jurisdição para conhecer do Mandado de Segurança. No mérito, por maioria, indeferir o Mandado de Segurança.

Brasília, 09 de fevereiro de 1990.

NÉRI DA SILVEIRA

PRESIDENTE

ALDIR PASSARINHO

RELATOR





20.09.89

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941 - 1 - DIÁRIO

RELATOR : O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO
IMPETRANTES: JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA E OUTROS
COATOR : PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (Relator): -
parte expositiva do parecer da douta Procuradoria Geral da República bem resume as razões que fundamentaram o presente mandado de segurança e as informações prestadas e, por isso, adota-a como relatório, e passo a lê-la:

"O Exmo. Senhor Senador José Ignácio Ferreira e outros igualmente eminentes Senadores da República impetram mandado de segurança contra ato da egrégia Presidência da Câmara dos Deputados, que deixou de receber denúncia oferecida contra o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, diversos Ministros de Estado e o Consultor-Geral da República, por crimes de responsabilidade.

Alegam os impetrantes que a denúncia está respaldada em fatos apurados por ocasião da instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito, instalada no Senado Federal em 27.01.88, não sabendo sua rejeição liminar, para impedir o processo a que se refere o art. 52, I, da Constituição Federal, porque revestida de todos os requisitos





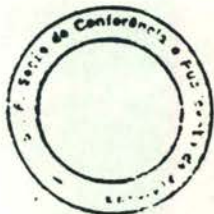
fixados nos arts. 15 e 16 da Lei nº 1079, de 10.04.50, sendo certo, por outro lado, que os denunciados se encontram no exercício dos respectivos cargos.

Acrescentam que o Presidente da Câmara dos Deputados deveria limitar-se à análise formal da denúncia, sem adentrar o mérito, porque a questão de saber se a denúncia deve ou não ser objeto de deliberação é da competência exclusiva do Plenário, após pronunciamento da Comissão Especial (Lei nº 1079, de 1950, arts. 19 a 22).

A invalidade do ato - prosseguem os impetrantes - resulta ainda do desvio de finalidade, visto que o Presidente da Câmara dos Deputados declarou à imprensa que a decisão reservava o Poder Legislativo de um debate capaz de conturbar o processo político, com ameaças à estabilidade do processo eleitoral, denotando que o ato foi motivado por cálculos políticos à revelia do standard legal. Ainda quando insperada no interesse público, resta comprometida a validade do ato divorciado da finalidade que a lei lhe confia.

Consideram que a questão está submetida ao controle do Poder Judiciário, porque não se trata de exercício de poder exclusivamente político, mas sim limitado pela Constituição e suscetível de lesão ou ameaça de lesão de direitos (Constituição, art. 50, XXXV).

Pedem os impetrantes, a final, a concessão





da ordem, para garantir o prosseguimento do processo de impeachment.

A medida liminar de suspensão do ato impugnado, requerida pelos impetrantes, foi indeferida pelo Exmº Sr. Ministro Aldir Passarinho, tendo em vista a ausência de vericulum in mora e a circunstância de que sua concessão importaria no exaurimento do próprio objeto do mandamus. (fls. 274).

Em sessão plenária realizada em 03.05.89, o Supremo Tribunal Federal não conheceu do agravo regimental, interposto pelos impetrantes do citado despacho do eminente Relator (DJ de 10.05.89, fls. 373)

Nas informações, o Exmº Sr. Presidente da Câmara dos Deputados encaminha a documentação relativa ao despacho impugnado, inclusive cópias dos recursos apresentados e das decisões da mesma Presidência, negando reconsideração do ato (fls. 294 a 372)". (fls. 374/376)

É o relatório:

* * * *





V O T O

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (Relator): - O parecer da douta Procuradoria Geral da República, contrário à concessão do writ, é do seguinte teor, na sua parte conclusiva, na sua primeira manifestação, reiterada na oportunidade de seu segundo pronunciamento:

"O mandado de segurança, como se referiu, é dirigido contra o ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que rejeitou denúncia oferecida por Senadores da República contra o Presidente da República, diversos Ministros de Estado e o Consultor-Geral da República, por crimes de responsabilidade.

A Lei nº 1079, de 1950, que define os crimes de responsabilidade e estabelece normas sobre seu processo e julgamento, prevê uma fase preliminar de recebimento da denúncia, da qual dependem as etapas seguintes (arts. 15, 19, 42 e 43). Desde que recebida a denúncia, será lida e despachada a uma Comissão Especial, à qual compete emitir opinião sobre se deve ou não ser objeto de deliberação (arts. 20, 44 e 45).

O parecer da Comissão Especial deve ser submetido à votação nominal, para arquivamento ou prosseguimento do processo. Nesta última hipótese, abre-se vista para contestação do denunciado e início da instrução contraditória (Lei nº 10.791, art. 22). Concluída essa fase, se o Plenário da Câmara dos Deputados admitir a acusa





ção, os autos devem ser remetidos ao Senado Federal, ficando o Presidente da República suspenso de suas funções, a partir da instauração do processo na Câmara Alta. Tal suspensão persiste até o julgamento definitivo, cessando, porém, o afastamento, se não sobrevier a decisão dentro de cento e oitenta dias, sem prejuízo, neste caso, da continuidade do processo (CF/88, artigo 86, §§ 1º e 2º).

Irrecusável, portanto, que o processo por crime de responsabilidade contempla um juízo preambular a respeito da admissibilidade da denúncia.

Outra questão é a de saber se o ato está ou não sujeito ao controle judicial. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal exercem função jurisdicional política no processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, a primeira como juízo de acusação (judicium accusationis), e o último como juízo da causa (judicium causae).

A questão em torno da possibilidade ou da extensão do controle judicial sobre a atividade concernente ao processo e julgamento dos crimes de responsabilidade só pode ser examinada em cada caso, pois depende da própria natureza do ato objeto de controle - se total ou parcialmente discricionário ou vinculado - e das circunstâncias concretas ligadas à imputada afronta a normas constitucionais ou legais.

No que se refere ao recebimento ou rejeição



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



ção da denúncia, a decisão não se reveste de conteúdo discricional, antes corresponde ao exercício de um poder inteiramente limitado pela ordem jurídica.

Não nos parece que a rejeição só possa fundar-se em inobservância de aspectos formais da denúncia ou na circunstância de ter o denunciado deixado definitivamente o cargo, hipóteses estas expressamente previstas nos arts. 42 e 43 da Lei nº 1.079, de 1950. É igualmente legítima a rejeição quando o fato narrado não constituir evidentemente crime de responsabilidade ou quando a denúncia for inépta, como, aliás, ocorre no processo penal comum.

Em qualquer caso, porém, a rejeição da denúncia deve ser fundamentada, demonstrando a impossibilidade jurídica do prosseguimento do processo. É nula a rejeição fundada em motivos de conveniência ou oportunidade ou mesmo em razões jurídicas que não se compõem nesse juízo preliminar.

Trata-se, portanto, do exercício de um poder limitado pela ordem jurídica e, portanto, sujeito ao controle judicial. É certo que tem reflexos políticos, como que é de índole jurisdicional, mas tendente à aplicação de uma sanção de conteúdo exclusivamente político. Os efeitos políticos da decisão, contudo, não excluem o controle judicial.

Discorrendo sobre o tema, lembram os importantes que o colendo Supremo Tribunal Federal



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



30

jamais se excusou de conhecer matéria pertinente ao impeachment, a pretexto da natureza política dos atos submetidos à sua apreciação. Citaram precedentes da Corte, nos quais se afirmou o princípio do controle judicial dos atos políticos, sempre que em causa controversia sobre infração aos limites constitucionais ou legais condicionantes do exercício legítimo do poder.

Referem que, em harmonia com o art. 85 da Constituição vigente, os crimes de responsabilidade são definidos em lei especial, que igualmente estabelece as normas sobre o seu processo e julgamento, o que exclui o assunto da esfera das questões meramente, exclusivamente políticas, por tratar-se do exercício de poderes limitados pela ordem jurídica.

A respeito do tema, já ponderava Ruy Barbosa (O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional, Rio, Tip. Jornal do Comércio, 1910, v.1, página 1.56):

"Não basta que a questão estremece com a política, ou com ela prenda; que tenha relações políticas, ofereça aspectos políticos, ou seja suscetível de efeitos políticos; que à política interesse, ou sobre ela passe atuar por algumas de suas faces, algumas de suas ligações, alguns de seus resultados. É mister que seja simplesmente, puramente, meramente política, isto é, que pertença ao domínio político totalmente, unicamente, privativamente, exclusivamente, absolutamente. Só então cessa a competência judicial".

Esse aspecto é igualmente ressaltado por Castro Nunes (Do Mandado de Segurança, 4. ed., 1953, p. 223-224):





"Na verdade, os tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar nem apreciar, na fundamentação das suas decisões, as medidas de caráter legislativo ou executivo, políticas ou não, de caráter administrativo ou policial, sob aspecto outro que não seja o da legitimidade do ato, no seu assento constitucional ou legal. Mas acrescento, nessa esfera restrita, o poder jurisdicional dos tribunais não comporta restrição de espécie alguma, fundada na natureza da medida, seja esta política ou discricionária".

COUNTRYMAN é dos que não repetem a fraseologia dos merely, purely and exclusively political questions. Para ele, o critério diferencial não reside na natureza política do ato - "the criterion is not that questions are or are not of a political nature" - mas na possibilidade de ser enquadrado, concludentemente, na Constituição o direito individual que se diz violado".

Cite-se, na mesma linha, Themístocles Calvanti: "Desde que uma disciplina constitucional limita a competência de um poder, na escolha dos meios ou da forma de proceder, deixa a questão de ser política e exclusiva, para subordinar-se ao exame judicial, desde que haja interesses feridos e direitos individuais comprometidos pelo ato emanado do poder competente" (Constituição Federal Comentada, 1959, v.4, p. 211). E ainda o magistério de Pontes de Miranda: "Sempre que se discute se é constitucional ou não, o ato do Poder Executivo ou do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido e caiu-se no terreno da questão jurídica" (Comentários à Constituição de 1946, v.2, p. 178).

Em memoráveis julgados, alguns mencionados



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



-09-

na inicial, nos quais a matéria foi ampla e cr
uditamente examinada, o Supremo Tribunal Federal
fixou esses mesmos princípios concernentes à
possibilidade e à extensão do controle judicial,
que, por isso mesmo, já não comportam, hoje em
dia, mais demorada controvérsia.

Nada obstante, observa-se que, no caso, não
visam os impetrantes apenas à declaração de in
validade do ato e à sua renovação pelo órgão com
petente da Câmara dos Deputados. Manifestam, em
realidade, a pretensão de que o Supremo Tribu
nal Federal, reconhecendo a nulidade do ato, de
termine o prosseguimento do processo.

Na inicial do mandado de segurança, com e
feito, requereram os impetrantes a suspensão li
minar do despacho que rejeitou a denúncia, e
que, a final, fosse tornada definitiva a medida
cautelar, para permitir a prática dos atos ult
eriores do processo, tendo em vista a possibili
dade de frustração de seus objetivos, ante o
iminente exaurimento do mandato presidencial (fo
lhas 18).

Cumprе observar, desde logo, que o pedido
demarca os limites da prestação jurisdicional
e, portanto, delinea os efeitos da sentença
nas ações em geral como no mandado de segurança,
em particular. Nota Hely Lopes Meirelles que
"na sentença o juiz deverá decidir sobre o pedi
do na inicial" (Mandado de segurança, Ação Popu
lar e Ação Civil Pública, 11 ed., 1987, p.61).
Na mesma linha, adverte Celso Agrícola Barbi:



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



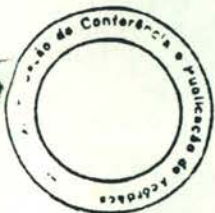
"Não é demais, todavia, insistir em que o elemento fundamental para determinação dos efeitos da sentença sobre o ato administrativo é o "pedido" do impetrante, o qual fixa também os limites desses efeitos" (Do Mandado de Segurança, 2. ed., 1966, p.153).

Ora, o recebimento da denúncia é ato que instaura o juízo de acusação, e, assim, o processo de impeachment. A relação jurídica processual não se constitui sem esse ato essencial do processo por crime de responsabilidade.

Em conseqüência, a admitir que o mandado de segurança tenha por finalidade garantir o curso do processo de impeachment, independentemente do recebimento da denúncia, deveria ser necessariamente indeferido, por impossibilidade jurídica do pedido, ou seja, por falta de uma das condições da ação.

Diante desse óbice, parece mais verossímil considerar que o mandado de segurança envolva também a pretensão de que o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a nulidade do despacho de rejeição, receba a denúncia, à semelhança do que ocorre no processo penal comum, no recurso em sentido estrito da decisão que deixa de receber a denúncia ou a queixa (CPP, art. 581, I).

Tal pretensão, porém, esbarraria em óbice constitucional, uma vez que os atos do processo de impeachment não são da competência do Judiciário, mas sim do Poder Legislativo.



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



Ao Supremo Tribunal Federal cabe o controle de legitimidade dos atos da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal nos processos por crimes de responsabilidade, mas não dispõe de competência jurisdicional, em caráter originário ou substitutivo, para a prática de atos do mesmo processo de impeachment.

Nos mandados de segurança, aliás, a sentença concessiva consubstancia uma ordem à autoridade coatora no sentido de praticar, deixar de praticar ou permitir a prática do ato que deu origem à impetração do "writ", não podendo o Judiciário substituir-se à autoridade impetrada, na correção da ilegalidade (cf. Themístocles Cavalcanti, Do Mandado de Segurança, 4.ed., 1957, p. 709, Celso Agrícola Barbi, do Mandado de Segurança, 2. ed., 1966, p. 174-175; e Ulderico Pires de Santos, O Mandado de Segurança na doutrina e na jurisprudência, 1973, p.259).

Dessa forma, na competência do Supremo Tribunal Federal para o controle de legitimidade do ato impugnado, não se inclui o poder de suprir ou substituir a vontade do órgão competente, na prática de ato privativo da Câmara dos Deputados, no exercício de competência jurisdicional que lhe é atribuída diretamente pela Lei Fundamental.

A pretensão das impetrantes, portanto, levaria o Poder Judiciário a exorbitar de sua própria competência constitucional, intervindo em matéria que a Lei Maior reservou ao Poder Legis-



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



lativo e incidindo, assim, em violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (Constituição, art. 29).

A sentença no mandado de segurança está sempre limitada por esse princípio constitucional, como sentença Themístocles Cavalcanti: "O mandado de Segurança não derroga o princípio da independência e harmonia dos poderes" (Do Mandado de Segurança, cit., p.332).

A advertência de Castro Nunes quanto aos mandados de segurança relativos a matérias de apreciação discricionária é também válida no que se refere a atos de caráter diverso, incluídos na competência exclusiva de outro Poder do Estado: "... o perigo de invadir o Judiciário a órbita de outros Poderes, intervindo em matérias de apreciação discricionária, encontra limites que não poderão ser transpostos sem ofensa à Constituição mesma e à doutrina que, com base na teoria dos poderes, se cristalizou entre nós, à luz dos ensinamentos americanos" (Do Mandado de Segurança, 4.ed., 1953, p.220).

Como se vê, também sob esse prisma, o pedido não é passível de reconhecimento judicial.

Em face do exposto, o parecer é no sentido do indeferimento do mandado de segurança".

(fls. 376/383)

De fato.

Compreendo, tal como a Procuradoria Geral da República, que a matéria pode ser examinada pelo Poder Judiciário e,



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



portanto, podendo ser objeto de mandado de segurança.

São muitas as manifestações, doutrinárias sobre a natureza do impeachment, quanto a saber-se se deve ser considerado como de natureza estritamente política - (Veja-se, a propósito "O impeachment" de Paulo Brossard, pág. 72) - ou mista, tendo prevalecido esta segunda, ultimamente, entendendo uns que se trata de processo de natureza tanto política, como criminal, como Sá Filho, ("Relações entre os Poderes do Estado" ed. de 1950) e Lauro Nogueira ("O impeachment" especialmente no Direito Brasileiro"), Paulo Lacerda (Princípios de Direito Constitucional Brasileiro) e mais alguns; e outros que o consideram como um processo político-administrativo, como José Affonso da Silva (Direito Positivo Brasileiro, ed. de 1989), mas por certo que é válida a invocação da inicial à lição de Castro Nunes trazida à balha em antigo voto do saudoso Ministro Luiz Gallotti, ao dizer:

"As medidas políticas são discricionárias apenas no sentido de que pertencem à discricionariedade do Congresso ou do Governo os aspectos de sua conveniência ou oportunidade, a apreciação das circunstâncias que possam autorizá-las, escolhidos os meios, etc. Discricionários são, com idêntica conceituação, as medidas de polícia, no seu mais amplo sentido, adotadas na esfera administrativa, mas dizendo isso não se diz, nem se poderia dizer, que a discricionariedade legislativa ou administrativa pode exercitar-se fora dos limites constitucionais ou legais, ultrapassar as raízes que condicionam o exercício do poder.



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



-14-

Basta assentar esse princípio para se ver, desde logo, que a descrição só existe dentro dos limites objetivos, legais, e que, ultrapassados estes, começa a esfera jurisdicional.

Na verdade, os tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar nem apreciar, na fundamentação de suas decisões, as medidas de caráter legislativo ou executivas, políticas ou não, de caráter administrativo ou policial, sob aspecto outro que não seja o da legitimidade do ato, no seu assento constitucional ou legal. Mas, acrescento, nessa esfera restrita, o poder jurisdicional dos tribunais não comporta restrição de espécie alguma, fundada na natureza da medida, seja esta política ou discricionária". (Mandado de Segurança, edição atualizada, 1948, pág. 205 - Citação no voto do Min. Luiz Gallotti no julgamento do MS 1006, transcrito em "Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal", do Ministro Edgard Costa)".

Na verdade, embora seja, por certo, o impeachment medida predominantemente política, não podem ser excluídos da apreciação do Poder Judiciário os atos que tendam à apuração dos crimes de responsabilidade que lhe dão causa, que devem encontrar-se vinculados estritamente às normas constitucionais ou legais de natureza procedimental não lhe cabendo, porém interferir nos critérios do poder discricionário quanto à oportunidade ou conveniência de tal apuração, nem adentrar no âmbito de julgamentos que a Constituição Federal limita à exclusiva competência do Senado Federal, como resulta exatamente d





quela fixada no inc. I, do art. 52, da Constituição Federal no tocante aos crimes de responsabilidade atribuídos ao Presidente ou ao Vice-Presidente da República, e aos Ministros de Estado, havendo conexão, após a autorização da Câmara dos Deputados, também privativamente (art. 51, I, da C.F.).

Em tese, não foge à competência do Judiciário o exame de atos do Poder Público, para saber-se se são eles de natureza estritamente política, em face da garantia inserta no § 4º do art. 153 da anterior Constituição Federal, e que agora se encontra expresso no item XXXV do art. 5º da nova Carta Política.

Hely Lopes Meirelles preleciona sobre o tema:

"Mas, como ninguém pode contrariar a Constituição e essa mesma Constituição veda se inclua da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 153, § 4º), segue-se que nenhum ato do Poder Público deixar de ser examinado pela Justiça quando argüido como inconstitucional ou lesivo de direito subjetivo de alguém. Não basta a simples alegação de que se trata de "ato político", para tolher o controle judicial, pois será sempre necessário que a própria Justiça verifique a natureza do ato e suas conseqüências perante o direito individual do postulante. O que se nega ao Poder Judiciário é, depois de ter verificado a natureza e fundamentos políticos do ato, adentrar no conteúdo e valorar os seus motivos" (Direito Administrativo Brasileiro, Ed. 1987, pág. 608/609).



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



39

O princípio, que possui esteio nas garantias fundamentais, não se aplica ao caso de impeachment, no tocante ao próprio mérito das decisões adotadas pelas Casas do Congresso, quer no referente à autorização para o processo, de competência da Câmara dos Deputados, como da instauração do processo e julgamento pelo Senado Federal, como dispõem, respectivamente, os arts. 51, I e 52, I, da nova Carta Política. É que a decisão se insere e se exaure no âmbito da competência privativa daquelas Casas do Congresso Nacional, por expressa determinação constitucional, que, assim, exclui da apreciação do Judiciário as decisões da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal sobre aquelas providências ou quanto àquele julgamento.

O processo do impeachment, instituto que teve suas origens na Inglaterra, adotado nos Estados Unidos, e que já desde a primeira Constituição do Brasil, ainda sob regime monárquico, aqui veio a figurar no seu texto - possui cunho nitidamente político, tanto é certo que a sua aplicação pode fazer-se sem que os fatos que possam justificá-lo sejam necessariamente tipificados na legislação penal comum, embora sejam considerados como crimes, no texto constitucional. Este prevê devam ser definidos em lei especial (art. 85, parágrafo único da C.F.), dizendo as penas cominadas apenas com o exercício do cargo, posto que, segundo resulta da Constituição Federal e da Lei nº 1079/50, que os definiu e fixou as regras de processo e julgamento, são elas de perda do cargo e inabilitação temporária, para o exercício de qualquer função pública, e a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo (art. 2º e 15 da Lei 1079/50). A respeito preleciona José Afonso da Silva:





"O Presidente da República poderá, pois, cometer crimes de responsabilidade e crimes comuns. Estes, definidos na legislação penal comum ou especial. Aqueles distinguem-se em infrações políticas: atentado contra a existência da União, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do País (art. 84, I-IV), e crimes funcionais, como atentar contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art. 85, V-VII)". (fls.472, "Curso de Direito Constitucional Positivo").

E o Professor Paulo Brossard, hoje nosso eminente colega nesta Corte, no seu conhecido "O Impeachment", bem fazendo notar a característica básica entre os crimes que podem levar ao "impeachment" e os crimes comuns, assinala com inegável propriedade: "Sucedendo à condenação no juízo parlamentar, não se segue, necessariamente, a condenação no juízo ordinário. No juízo político os fatos podem parecer bastante para justificar o afastamento da autoridade a ele submetida. No juízo criminal, sob o império de critérios, que não são em tudo iguais aos que vigoram no juízo parlamentar, os mesmos fatos podem não ser suficientes para a condenação e a ação penal ser julgada improcedente".

Entretanto, e pelas razões antes acentuadas, se não é possível ao Judiciário o exame dos critérios que possam le





var à condenação ou à absolvição dos acusados por crimes de responsabilidade de que se cuida, insere-se na sua competência apreciar e julgar quanto à lesão que, por ato da Mesa da Câmara dos Deputados ou de sua Presidência, possa haver no direito individual do cidadão, quanto a impedi-lo de oferecer denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente ou o Vice-Presidente da República, como o prevê o art. 14 da Lei 1.079/50, ou de ilegalmente deixar de dar andamento à acusação oferecida.

Deste modo, tenho como cabível a impetração do writ perante esta Corte.

A douta Procuradoria Geral da República, à base de jurídicas e bem lançadas considerações, sobre tal ponto, manifesta-se igualmente pela possibilidade do "mandamus". Entende, contudo, como vimos, que o pedido não se torna passível de deferimento, porquanto a pretensão "levaria o Poder Judiciário a exorbitar de sua própria competência constitucional, intervindo em matéria que a Lei Maior reservou ao Poder Legislativo e incidindo, assim, em violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (Constituição, art. 29)", e isto porque a Procuradoria Geral da República compreende que o mandado de segurança, tal como requerido, envolve "também a pretensão de que o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a nulidade do despacho de rejeição, receba a denúncia, à semelhança do que ocorre no processo penal comum, no recurso em sentido estrito da decisão que deixa de receber a denúncia ou a queixa (CPP, art. 581, I)". E, como acentua o parecer, "tal pretensão, porém, esbarraria em óbice constitucional, uma vez que os atos do processo de "impeachment" não são da competência do Judiciário, mas sim do Poder Legislativo".



Almeida



MS-20.941-1 - DF

Não me parece, porém, "data venia", que o pedido formulado - e o foi por distinguidos e excelentes advogados - possa a extensão que lhe dá a Procuradoria Geral da República.

Na verdade, dizem os ilustres impetrantes, na inicial, ao definir os limites do postulado:

"O pedido central deste Mandado de Segurança cifra-se à exigência do cumprimento da Lei nº 1.079, de 1950 e dos artigos 51, inc. I, e 86 da Constituição Federal, com o respeito ao art. 14, da lei invocada, que firma o princípio da denunciabilidade popular, como direito do cidadão, contra o Presidente da República e, nos crimes conexos, dos Ministros de Estado mencionados na peça denunciatória, ilegal e inconstitucionalmente indeferida, e que seja expedida a ordem nesse sentido à autoridade impetrada".

Ora, assim, como se verifica, no "writ", insurgindo-se contra o indeferimento de plano da denúncia, os impetrantes pedem que seja cumprida a Lei nº 1.079/50, bem como os artigos 51, I, e 86 da Constituição Federal, o primeiro estabelecendo que cabe privativamente à Câmara dos Deputados "autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República e o Vice-Presidente da República, e os Ministros de Estados", e o segundo, o art. 86, que admitida a acusação contra o Presidente da República seja ele processado e julgado perante o Senado Federal.

Não abrange, deste modo, a impetração pedido no sentido de que o Supremo Tribunal Federal receba a denúncia, subje-



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1 - DF



tituindo-se a qualquer Casa do Congresso.

Não acolho, deste modo, a fundamentação da douta Procuradoria Geral da República para indeferir o "mandamus".

Entendo, entretanto, que o mandado de segurança é de ser indeferido, pelas razões que a seguir darei:

Preliminarmente, tem-se que o Presidente da Câmara dos Deputados representa a Mesa dessa Casa do Congresso e, ademais, é de notar que, no Plenário da Câmara, esclareceu o Sr. Presidente, em exercício, Inocêncio de Oliveira:

"A Mesa anterior, antes de declarar recebida a denúncia, houve por bem melhor examiná-la, para verificar se preenchia os requisitos legais para ser recebida. Exaustivamente examinada pela assessoria técnica da Câmara, concluiu-se que os fatos narrados na denúncia não configuram crime de responsabilidade, como assim está tipificado na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Diante desta conclusão e em face das atribuições da Presidência, constituiria leviandade de nossa parte e grande despreço aos nobres pares se fizéssemos tramitar um processo que legalmente deveria ser indeferido. Leviandade porque estaria detonando um processo indevidamente, portanto, prejudicial à Nação, dadas as suas implicações institucionais conhecidas. Despreço aos Srs. Deputados por estar transferindo-lhes um encargo, desta Presidência em detrimento do seu já tão escasso e precioso tempo.



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1 - DF



Assim, mantenho minha decisão e dou por decididas todas as questões de ordem sobre esse assunto, com exceção da do ilustre Deputado Egidio Ferreira Lima, pois só o faremos com a presença de S. Exa.". (fls. 285)

Assim, entendo cabível o mandado de segurança contra o Sr. Presidente da Câmara.

É de observar, outrossim, que com as informações, vieram cópias de vários documentos, entre eles pedido de recurso dirigido à Mesa Diretora, formulado pela Deputada Dirceu Tutu Quadros e pedidos de reconsideração firmados por Deputados federais, não tendo, porém, o então Presidente da Câmara, Deputado Paes de Andrade reconsiderado o despacho indeferitório.

Quanto à asseveração do Dr. José Saulo Pereira Ramos, hoje Ministro da Justiça, mas, então, Consultor-Geral da República, de que não poderia ele responder por crime de responsabilidade por não ser, à época, Ministro de Estado, bem como no referente às alegações dos Srs. Ministros Antonio Carlos Peixoto Magalhães, Mailson da Nóbrega e João Batista de Abreu que não possuem legitimidade passiva, no "writ", posto que os atos que lhe foram atribuídos, na denúncia, não poderiam constituir crime de responsabilidade, creio que a apreciação de tais argumentos é de fazer-se se a decisão desta Corte for no sentido do desarquivamento do processo de denúncia, posto que, então, será o caso de ver-se se o desarquivamento deve fazer-se ou não com relação a eles.

O processo e o julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado por crimes de responsabilidades encontram-se disciplinados na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, editada na vigência da Constituição Federal de 1946, regulamentando os dispositivos desta que cuidam dos crimes daquela natureza. Pela Carta Política de 1946 - sob cuja égide foi sancionada a mencionada Lei nº 1.079/50 -, segundo seu art. 59, 1, com petia à Câmara dos Deputados, privativamente,

"a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência,



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



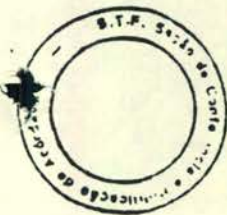
da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os Ministros do Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República".

O art. 88, referido, em consonância, aliás, com o artigo 62, I, estabelecia que o Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, declarasse procedente a acusação, seria submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal, nos de responsabilidade.

Assim, pela Carta de 1946, era do Senado Federal a competência privativa apenas para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os dos Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza, conexos com os daquele. A sentença condenatória só poderia ser proferida pelo voto de dois terços dos seus membros.

Quanto aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e ao Procurador-Geral da República, o art. 62, II, da mesma Constituição - a de 1946 - atribuía ao Senado Federal a competência para processá-los e julgá-los, nos crimes de responsabilidade, havendo, deste modo, nítida distinção entre as duas hipóteses: em se tratando do Presidente da República e dos Ministros de Estado, estes nos crimes de responsabilidade, conexos, ao Senado Federal cabia apenas julgá-los; quanto ao segundo competia-lhe não apenas o julgamento, mas também o respectivo processamento.

A Lei nº 1.079, que é de 1950, aludida veio a lume, exatamente para a regulamentação do processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade previstos na Carta de 1946 e, portanto, em obediências às normas fundamentais nela prefixadas.



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF

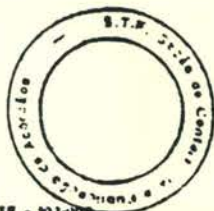


Assim, conforme o art. 14 da lei aludida, a denúncia podia ser oferecida por qualquer cidadão, perante a Câmara dos Deputados, com os requisitos previstos no art. 16.

"Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participam, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma".

Todo o processamento, após o recebimento da denúncia, em harmonia com o texto constitucional então vigente, se realizava perante a Câmara dos Deputados (arts. 19, "caput", segunda parte, e arts. 20, 21, 22 e 23 e seus parágrafos), passando então o processo, ao final, ao Senado Federal, para o julgamento segundo a disciplina prevista nos arts. 24 a 38 da mesma lei (Cap. III - Do julgamento).

A Constituição Federal de 1967, a respeito, trouxe, apenas uma modificação embora de relevo. A Câmara dos Deputados continuava a competir, privativamente, declaração da procedência ou improcedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado, mas agora por dois terços de seus membros. Houve, assim, no particular, apenas a elevação do "quorum" de maioria absoluta, para o de dois terços dos membros daquela Casa Legislativa, quando fosse para declarar procedente a acusação, continuando o Senado Federal com a competência privativa para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, e os Ministros de Estado, havendo conexão. O "quorum" mínimo para a sentença condenatória, no Senado Federal continuou a ser o de dois terços de votos, conforme o parágrafo único do art. 44, mas sem haver referência sobre se estes dois



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1 - DF



47

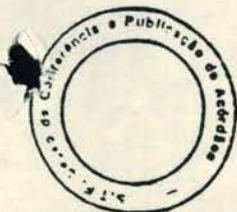
terços seriam dos presentes ou do total de membros da Casa, de vendo-se, porém, compreender que o "quorum" deve referir-se em relação aos membros do Senado Federal.

A Emenda Constitucional nº 1/69, outorgada, embora tenha reformulado profundamente a Carta Política de 1967, ne nhuma modificação trouxe sobre o tema, sendo repetidas as dispo sições, do texto original, nos seus arts. 40, I, 42, I e seu parágrafo único (arts. 42, I e 44, I e seu parágrafo único, da Constituição Federal de 1967).

Nenhuma alteração veio a ser introduzida, outrossim, na Lei 1.079/50, após as modificações à Carta de 1946, com a Constituição de 1967 e sua Emenda Constitucional de 1/69. À Câ mara dos Deputados deste modo, cabia o processamento dos crimes de responsabilidade, e ao Senado Federal o seu julgamento. Não havia, mesmo, então, necessidade de alteração na lei regulamen tadora, eis que apenas o "quorum", na Câmara dos Deputados, pa ra que fosse declarada a procedência da acusação, veio a ser alterada.

A vigente Constituição Federal - a de 1988 - entretan to, trouxe modificações de maior significação no referente ao processo e apuração dos crimes de responsabilidade contra o Pre sidente da República e os Ministros de Estado e já agora refe rindo-se, também, ao Vice-Presidente da República.

Assim, é que dispôs, no seu art. 51, que compete pri vativamente à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra aquelas altas autoridades e o Vice-Presidente da República; e no art. 52, I, que cabe privativamente ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República e o Vice-Presidente da República nos



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



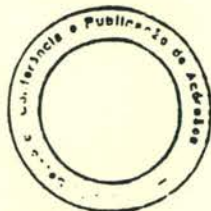
crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes de igual natureza conexos com aqueles. Quanto ao "quorum" para a sentença condenatória no Senado Federal, não houve alteração. Continuou a ser necessário o mínimo de dois terços de votos.

De observar, neste passo, que, no art. 38 da Lei nº 1.079/50, se encontra expresso que

"No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal".

E é ainda de anotar que a Lei 1.079/50, nas suas Disposições Gerais, art. 80, estabelecendo a nítida distinção quanto ao processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade, no tocante à competência da Câmara dos Deputados e a do Senado Federal, dispôs:

"Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento".



Supremo Tribunal Federal

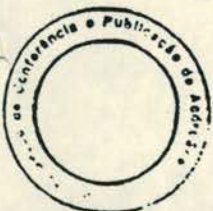
MS 20.941-1 - DF



-26-

Deste modo, o que resulta do sistema constitucional relativo ao processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, havendo conexão, é que pela Constituição de 1946 - e torna-se despidiênda, neste passo, qualquer apreciação relativamente às Cartas Políticas anteriores - o recebimento da denúncia e processamento dos crimes de responsabilidade daquelas altas autoridades cabia à Câmara dos Deputados, e o seu julgamento ao Senado Federal, em regra que permaneceu até o advento da atual Constituição Federal, quando apenas ficou atribuído à Câmara dos Deputados autorizar a instauração do processo na conformidade do disposto no item I, do seu art. 51, passando a caber ao Senado Federal, não só o julgamento do Presidente da República e do Vice-Presidente nos crimes de responsabilidade, e dos Ministros de Estado nos crimes de mesma natureza, conexos com aqueles, como igualmente lhe foi transferida a competência para o respectivo processamento, na conformidade do disposto no art. 52, I, em nítida alteração do sistema anterior. E daí decorre, também, que a admissão da acusação a que se refere o art. 86 da nova Carta Política (e não procedência da acusação, como se encontrava nos textos anteriores) possui o mesmo sentido e alcance da autorização a que alude o art. 51, I. Aquele mesmo art. 86 abrange, também, o processamento, na expressa previsão do art. 52, I, tudo da nova Constituição Federal.

A distinção do atual regime constitucional, em relação ao anterior - e aí me refiro a partir de 1946, em virtude de sob sua égide ter sido sancionada a Lei 1.079/50 - é bastante acentuada, como vimos de ver, no tocante à competência das Casas do Congresso, e seus reflexos são de extrema significação.



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1 - DF



É que, pelo parágrafo único do art. 88 da Constituição Federal, de 1946, ao ser declarada a procedência da acusação, ficava o Presidente da República suspenso de suas funções, decorrendo o ato, deste modo, da decisão da Câmara dos Deputados (o mesmo ficou estabelecido no § 1º do art. 85 da Constituição Federal de 1967 e no § 1º do art. 83 da Emenda Constitucional nº 1/69); e daí ter ficado declarado no § 5º do art. 23 da Lei 1.079/50 que "são efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final". Na nova Carta Política, embora até possa haver proximidade no tempo, a suspensão do Presidente da República de suas funções só ocorrerá após a instauração do processo pelo Senado Federal, segundo resulta do seu art. 86, II.

E essa profunda alteração na competência das Casas do Congresso quanto aos crimes de responsabilidade, há de ter, como consequência, alteração no processamento da apuração dos crimes de tal natureza.

A Constituição Federal de 1946 dispôs no parágrafo único de seu art. 89, que os crimes enunciados no "caput" do artigo seriam definidos em lei especial, que estabeleceria as normas de processo e julgamento. A já várias vezes referida Lei 1.079/50 veio, então, a atender à exigência constitucional, definindo os crimes de responsabilidade e fixando a respectiva tramitação quer na Câmara, quer no Senado: para aquela, estabelecendo as normas para a instrução do processo, até a decisão quanto à procedência da denúncia e consequente decretação da acusação; para o último - o Senado - as indispensáveis ao respectivo julgamento, embora pudesse o acusado, ainda, oferecer



Supremo Tribunal Federal

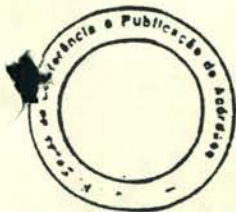
MS 20.941-1 - DF



novos meios de provas. Procurou a lei mencionada, na verdade, fazer um certo paralelismo entre as disposições reguladoras do processo de "impeachment" com a disciplina processual penal fixada para os julgamentos sujeitos ao Tribunal do Juri, tanto é certo que, como antes já lembrado, declarou, no seu artigo 80, na parte das Disposições Gerais, que a Câmara dos Deputados era tribunal de pronúncia e o Senado Federal tribunal de julgamento.

Como a Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69, da mesma forma que a Carta Política de 1946, igualmente atribuíam à Câmara dos Deputados o processamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, bem como a competência para declarar procedente ou improcedente a acusação, cabendo ao Senado proceder ao julgamento, a Lei nº 1.079/50, fora de dúvida, continuou a prevalecer, pela regra da recepção, que se afina com o princípio da continuidade da ordem jurídica, já que em nada contrariava as novas disposições constitucionais, que, a seu turno, tal como consignado na Carta de 1946, dispunham que os crimes de responsabilidade seriam definidos em lei especial, que estabeleceria as normas de processo e julgamento (parágrafo único do art. 84, da Constituição Federal de 1967, e parágrafo único do art. 82 da Emenda Constitucional nº 1/69).

Entretanto, com a substancial mudança que antes apontamos, no tocante ao processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade, quando à Câmara dos Deputados ficou afeta a atribuição de autorizar ou não o processo, cabendo ao Senado Federal realizá-lo e proceder ao julgamento, não se torna possível a aplicação das normas relativas ao processo no âmbito da Câmara dos Deputados, pois, como dito, a sua competência pas



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1 - DF



sou a ser a de autorizar a instauração do processo, pelo Sena
do, e não mais ela própria promovê-lo.

Poder-se-à dizer que se o processamento passou ao Se
nado Federal, as normas processuais previstas para a Câmara dos
Deputados seriam aplicáveis àquela outra ilustre Casa do Con
gresso, com as adaptações necessárias, com base na previsão do
art. 38 da Lei 1.079/50, e considerando que tanto a fase do pro
cesso como a fase do julgamento se encontram previstas naquela
aludida lei, embora cada uma delas estivesse atribuída a uma
das Casas do Congresso, funcionando uma como tribunal de pronú
cia, e a outra como tribunal de julgamento, como declara o ar
tigo 80 daquela mesma lei, como já mencionado.

De qualquer sorte, ainda que se considere possível
de adaptação a lei atual - a 1.079/50 - para regular o processo
e julgamento no Senado Federal, ponto sobre o qual julgo desn
cessário maior exame, ante o requerido no mandado de segurança
que se cinge à tramitação da acusação na Câmara dos Deputados,
creio que com a modificação constitucional advinda da nova Car
ta Política, não é possível ao Judiciário, qualquer decisão so
bre a tramitação que deve ter a denúncia - que aí não possui
a mesma conotação técnico-jurídico do Código de Processo Penal -
na Câmara dos Deputados.

Como já vimos, ao ser autorizada, pela Câmara dos
Deputados, a instauração do processo contra o Presidente da Re
pública, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado, os autos
devem ser remetidos ao Senado Federal para promover sua instau
ração.

Inicialmente é de observar que embora nenhuma disposi
ção constitucional diga expressamente que a instauração do pro
cesso, deve obrigatoriamente fazer-se, ante a autorização da câ



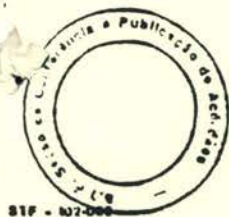
Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1 - DF



mara, ou se ainda dependerá tal instauração de algum procedi-
mento anterior, no Senado, podendo este vir a iniciar ou não o
processo, penso que a instauração é obrigatória, após a manifes-
tação da Câmara dos Deputados em tal sentido, sob pena de a
atuação desta ficar extremamente limitada, ou seja, somente pre-
valecendo no caso de negativa. Caso contrário, a autorização
cairia no vazio se o Senado Federal, de pronto se recusasse a
instaurar o processo. A responsabilidade entre as duas Casas
do Congresso no processo de "impeachment" ainda ficaria mais
desigualmente dividida, com a atribuição de maior ônus ao Sena-
do Federal, em matéria de tão elevada significação para os des-
tinos políticos do país. E isso anoto - e destaco - de vez que
com a instauração do processo no Senado Federal, o Presidente
da República ficará afastado de suas funções, o mesmo devendo
acontecer, parece óbvio, com os Ministros de Estado com ele
acusados, nos crimes conexos (art. 86, § 1º, inc. II). Os tex-
tos constitucionais, a propósito, tal como se encontram redigi-
dos, não ensejam, segundo parece, maiores dúvidas. José Afonso
da Silva, na edição deste ano do seu "Curso de Direito Constitu-
cional Positivo", manifesta-se no mesmo sentido, declarando...
"Quando o texto do art. 86 diz que, admitida a acusação por
dois terços da Câmara, será o Presidente submetido a julgamento
perante o Senado, nos crimes de responsabilidade, não deixa a
este possibilidade de emitir juízo de conveniência de instalar
ou não o processo, pois que esse juízo de admissibilidade refo-
ge à sua competência e já fora feito por quem cabia".

O que se há basicamente, na oportunidade, de salien-
tar, por tudo isso, é que a decisão da Câmara dos Deputados é
de extrema importância e da mais alta gravidade, não pelo que
ela em si mesmo encerra, mas pelas conseqüências daí decorren-



Cláudio



tes, com a suspensão do Presidente da República de suas funções, ao ser iniciado o processo no Senado Federal. Indispensável, assim, que haja, pelo menos no próprio âmbito da Câmara dos Deputados, normas de tramitação da denúncia a serem adotadas para que o seu plenário possa autorizar, ou não, a instalação do processo de impeachment, posto que a denúncia - que pode ser oferecida por qualquer cidadão, conforme dispõe o art. 14 da Lei 1.079/50 - como é óbvio, não há de ser apreciada sem que haja, a respeito, alguma instrução, com colheita de dados, análise de provas, a fim de proporcionar àquela Casa do Congresso os elementos necessários à autorização de que trata o art. 51, I, da nova Carta Política, e cujos efeitos, como salientado, são de gravíssimas conseqüências.

Entretanto, nenhuma revisão houve na Lei 1.079/50, para ajustá-la às modificações sobre as matérias introduzidas pela Carta Política de 1988 e nem o Regimento da Câmara dos Deputados sofreu qualquer alteração para, no seu âmbito interno, dar viabilidade às normas constitucionais referentes ao procedimento a ser ali adotado.

Aliás, sequer se torna possível procurar ajustamento do Regimento à nova situação, posto que ele é silente quanto ao procedimento do crime de "impeachment", isto certamente porque a própria lei regulava a disciplina processual a ser observada na Câmara dos Deputados.

Não é demais anotar, contudo, que o projeto do novo Regimento da Câmara dos Deputados que estava em vias de ser publicado, se limita a dizer, quanto aos crimes de responsabilidade de que se trata, que o seu processamento se fará de acordo com a legislação em vigor, talvez sem ter ficado alertada para as



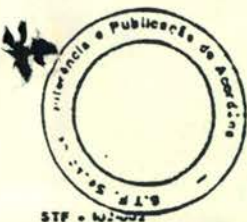


modificações introduzidas na nova Carta Política.

Não nos parece possível, portanto, que a denúncia de qualquer cidadão, como o admite o artigo 14 da Lei nº 1079/50, possa ser levada, de plano, sem qualquer instrução prévia, à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados, para decidir sobre a instauração do processo, no Senado, com a conseqüente suspensão de suas funções, sem que, ao Presidente da República, ao Vice-Presidente, ou aos Ministros, nos crimes conexos, lhes seja dado o direito de exercer qualquer defesa. Não há como deixar-se de aplicar, em caso de tal natureza, a garantia do "due process of law", que, em tal hipótese, transcende ao próprio interesse individual daquelas altas autoridades, para projetar-se muito além, no interesse da coletividade, e da própria Nação, pela perturbação da normalidade política, que o afastamento do Chefe de Governo inegavelmente acarretaria.

A necessidade de prévia instauração, de um processoamento inicial para que possa haver a autorização da Câmara dos Deputados a fim de ser instaurado o processo no Senado Federal, com a conseqüente suspensão de suas funções, do Presidente da República, se releva patente e indeclinável.

Pela Constituição de 1934 - que, como a de 1937, não fixou o regimento bicameral para o processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República o processamento e o julgamento foram atribuídos a um Tribunal Especial, presidido pelo Presidente da Corte Suprema e composto de nove juizes, sendo três Ministros daquela mesma Corte, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. Entretanto, para a instauração do processo pela aludida Corte encontrava-se previsto no próprio texto constitucional, conforme seu art. 58, §§ 2º, 3º e 4º, o procedimento a



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1 - DF

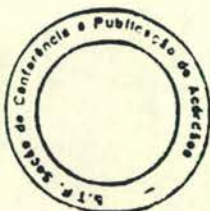


ser previamente adotado, a fim de que, antes, pudesse a Câmara dos Deputados decidir se decretaria ou não a acusação. Seria, para tanto, convocada uma Junta Especial de Investigação para apuração dos fatos argüidos e, ouvido o Presidente da Corte Suprema, enviaria ela à Câmara dos Deputados um relatório com os documentos referidos. Na Câmara, haveria manifestação da comissão competente, em trinta dias, para o recebimento ou não da acusação, ordenando, no caso afirmativo, a remessa de todas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o processo e julgamento.

A exigência do devido processo legal, oriundo da Inglaterra, onde se incorporou a sua Carta Magna, passou a inserir-se na Constituição dos Estados Unidos com as Emendas 5ª e 14ª, e veio a integrar o nosso sistema jurídico-constitucional, antes em decorrência de princípios constitucionais referentes às garantias processuais previstas no elenco de direitos e garantias individuais, e hoje expresso de forma direta não só no item IV do art. 5º da nova Carta Política, bem como o de ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes (item LVI).

José Alfredo Baracho, na sua obra *Processo Constitucional - Forense 1984*, preleciona, lembrando Couture:

"O processo, como diz Couture, é por si mesmo instrumento de tutela do direito, que se realiza através das previsões constitucionais. A Constituição pressupõe a existência do processo, como garantia da pessoa humana. Ao nosso ver o processo como garantia constitucional, fundamento que as Constituições do século XX, com



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1 - DF



poucas ressalvas, reconheceu a necessidade de proclamação programática de princípio do direito processual como necessário, no conjunto dos direitos da pessoa humana e as garantias respectivas".

A salutar garantia do "due process of law", com a segurança da ampla defesa, se restringia, pelo disposto no § 15 do art. 153 da anterior Constituição, aos processos em que houvesse acusado. Situava-se mais na esfera penal, admitindo Pontes de Miranda que também fosse ela assegurada nos processos fiscais-penais ("Comentários a Constituição de 1967, pág. 222 - 1ª ed.). A ampliação do princípio - que vários julgados de nosso Tribunal já estendiam a outras hipóteses - veio, como se viu, a ser ampliado no novo texto constitucional mas, já antes, por haver no processo de "impeachment" acusado, os princípios gerais abrangiam o "due process of law", a par do que as próprias Constituições Federais - em regra a que não fugiu a última -, conforme seu art. 85, parágrafo único, sempre deixaram expresso que lei especial definiria os crimes de responsabilidade e estabeleceria as normas de processo e julgamento.

Assim, ainda a admitir-se que somente haveria necessidade de a lei dispor sobre as normas processuais para o andamento da questão, no Senado, já que a Carta Magna estabelece que ali é que será instaurado o processo de "impeachment", então, mesmo assim, ter-se-á como indeclinável que na Câmara dos Deputados haja um prévio procedimento instrutório para assegu-
ração da apuração dos fatos e a garantia de pelo menos uma co-
fesa preliminar, sendo, após, levado o assunto à deliberação
daquela Casa do Congresso para autorizar, ou não, a instaura-



Supremo Tribunal Federal

MS - 20.941-1 - DF

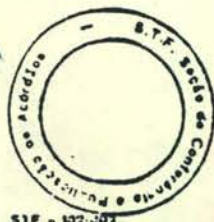


ção do processo no Senado Federal, dada as implicações de extrema gravidade e significação decorrentes dessa instauração. Já assinalava o Prof. Paulo Brossard, hoje ilustre Ministro desta Casa, na obra já referida, "O impeachment", que "o fato de ser um processo político não significa que ele deva ou possa marchar à margem da lei". (pág. 146).

De qualquer sorte, e isso é que, na oportunidade é imperioso assinalar - e dentro dos lindes que ao Supremo Tribunal Federal compete pronunciar-se - não mais cabendo a aplicação da Lei 1.079/50 quanto ao processamento da denúncia, na Câmara dos Deputados, e nada havendo, no seu Regimento Interno, quanto ao procedimento a ser ali adotado, tenho como absolutamente incabível, por isso mesmo, e mais pelas razões antes expostas, que possa ser ordenado por esta Corte que, de plano, seja a denúncia diretamente levada ao Plenário daquela Casa do Congresso, ou tenha determinado andamento administrativo.

O pedido formulado, como inicialmente se viu, cifra-se à exigência de que haja o cumprimento da Lei nº 1.950 e dos arts. 51, I, e 86, da Constituição Federal, à consideração de que o arquivamento da denúncia, pelo Presidente da Câmara, em exercício, fora ilegal.

A Lei 1.079/50, como se viu, não se torna suscetível de aplicação à fase inicial da tramitação da denúncia, na Câmara dos Deputados, e o cumprimento dos arts. 51, I e 86 da Constituição Federal dependem da normatização do procedimento cabível, ainda que seja por deliberação interna a ser ali - e só ali - adotada, pois não cabe ao Judiciário dizer como deve desenvolver-se o procedimento no âmbito daquela ilustre Casa do Congresso, o que envolve, inclusive a questão relativa ao arquivamento da denúncia. Creio, entretanto, que a falta de



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1 - DF



59

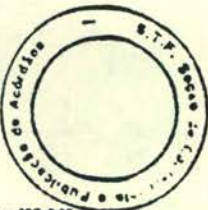
norma disciplinadora de como proceder o desarquivamento da de
núncia poderia ser objeto de recurso para o Plenário da Câmara
que poderia, então, estabelecer as diretrizes administrativo-
-processuais a ser obedecidas.

Pelo exposto, indefiro a segurança.

É o meu voto.

Luiz F. de S. L.
* * * *

ra





20/09/89

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941-1. DISTRITO FEDERAL

V O T O

QUESTÃO DE ORDEM

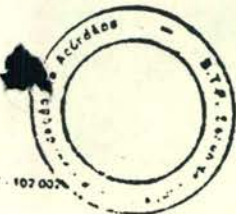
O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhor Presidente, uma questão de ordem.

Obviamente, em se tratando de impeachment, seria temerário não aguardar o voto do eminente Ministro Paulo Brossard, notável monografista do tema.

Mas, o voto do eminente Ministro Aldir Passarinho me deixou uma dúvida relevante, de fato, que creio, não seria leal deixar para revelá-la na continuação do julgamento, porque a questão pode envolver um retardamento.

Indago ao eminente Relator se houve citação para integrar o processo, como litisconsortes, do Presidente da República e dos demais denunciados à Câmara dos Deputados?

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (Relator) - Não, não foi requerido. Realmente, não foi, porque o mandado de segurança foi dirigido contra o Presidente da Câmara dos Deputados, e, realmente, não foi pedida a citação de litisconsortes, eu não fiz o pedido.



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1 DF



61

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Há uma situação constituída em favor dos denunciados, em razão do arquivamento do processo. Ocorre o símile do artigo 296 do Código de Processo Civil, quando dispõe que, "indeferida a inicial, e havendo apelação, "o réu", porque ainda não constituído o processo será "citado" para acompanhar o recurso."

Mutatis mutandis no mandado de segurança contra o arquivamento de um processo, que tem forma, pelo menos, de um processo penal, parece-me, com mais razão, que os acusados têm interesse jurídico direto que impõe o seu chamamento ao feito.

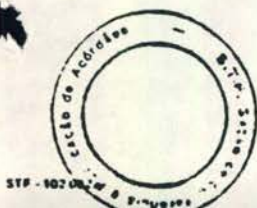
O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (Presidente) - V. Exa., em face dessa ponderação que fez, está propondo ao Tribunal uma questão de ordem?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sim. Para citar os litisconsortes para integrar a relação processual...

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (Presidente) - V. Exa. formula uma questão de ordem?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (Presidente) - Quando à necessidade de converter o julgamento em diligência, para que sejam citados os acusados?



470



Supremo Tribunal Federal

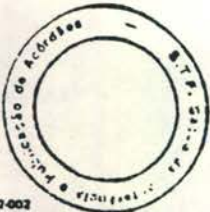
MS 20.941-1. DF

62

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE -
Exatamente.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (PRESIDENTE) -
Para examinar a questão de ordem, devolvo a palavra ao eminente
Ministro Relator.

mcpr/



V O T O

(S/QUESTÃO DE ORDEM)

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO - Sr. Presidente, sempre que é impetrado mandado de segurança contra autoridade, e mesmo, às vezes, contra juiz, quando se verifica que a decisão vai afetar, a rigor, não o juiz, mas um terceiro, que é, na verdade, o verdadeiro interessado, temos mandado citar esse terceiro para integrar a lide. Assim, tenho sempre procedido. Entretanto, no caso, confesso que, impressionado com os aspectos referentes ao conhecimento preliminar do mandado de segurança, e da sua extensão, não cheguei a adentrar esse aspecto, talvez por me ter parecido, de logo, após a leitura que fiz dos autos, que o mandado não teria prosseguimento.

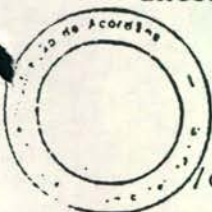
Reconheço, entretanto, que a ponderação do ilustre Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE é inteiramente válida. Mas desejo observar que os ilustres impetrantes "requerem que se notifique o Presidente da Câmara dos Deputados, para que, no prazo legal, preste as necessárias informações. Pedem, também, que se pronuncie o Procurador-Geral da República, seguindo o processo as fases previstas em lei. Não requereram, entretanto, a intimação das partes interessadas para integrarem a lide.

A douta Procuradoria Geral da República, também, pelo que me posso lembrar, nada requereu nesse sentido. Confesso, como disse, que, convencido de que era inviável esse mandado de segurança, não me apercebi de necessidade da citação dos interessados, como litisconsortes, e nem para isso, como mencionado, fui alertado pelos impetrantes ou pelo M. P.

Mas acolho a proposta do Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, no sentido de converter o julgamento em diligência, a fim de que sejam citados aqueles que seriam o alvo da ação, eis que eles, mais que o Exmo. Sr. Presidente da Câmara, são os verdadeiros interessados.

Alcides Passarinho

* * *



SECRETARIA DO PLENÁRIO

64

EXTRATO DA ATA

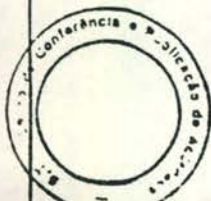
MS 20.941-1 - DF

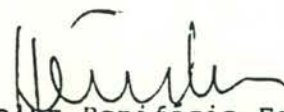
Rel.: Min. Aldir Passarinho. Imptes.: José Ignácio Ferreira e outros (Advs.: Raymundo Faoro e outro). Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados.

Decisão: Após o voto do Sr. Ministro-Relator indeferindo o Mandado de Segurança, o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence apresentou à consideração do Tribunal questão de ordem, tendo em conta que no processamento do Mandado de Segurança não ocorrera a citação dos acusados. Submetida a julgamento a questão de ordem, o Tribunal, por unanimidade, acolheu-a para determinar a conversão do julgamento em diligência, devendo os acusados ser citados sobre os termos do pedido inicial. Falou pelos Imptes. o Dr. Raymundo Faoro. Falou pelo Ministério Público Federal o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga. Afastados, ocasionalmente, os Srs. Ministros Francisco Rezek e Celso de Figueiredo. Plenário, 20.09.89.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. Compareceu o Senhor Ministro Washington Bolívar, do Superior Tribunal de Justiça, para completar o quorum regimental no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.861-9 - DF.

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




Hércules Bonifácio Ferreira
Secretário

19.12.89



65

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941 - 1 - DISTRITO FEDERAL

R E L A T Ó R I O

(COMPLEMENTAR)

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (Relator): - O presente mandado de segurança veio a julgamento na sessão do dia 20.09.89, mas foi este convertido em diligência, por ter sido acolhida proposta no sentido de que fossem citados, para integrarem a lide, como litisconsortes passivos, o Exm^o. Sr. Presidente da República e as outras altas autoridades, que haviam sido denunciadas perante a Câmara dos Deputados pelos ora impetrantes.

Na oportunidade anterior, li o seguinte relatório:
(lê).

Falou, então, da tribuna o ilustre Dr. Raymundo Faoro, advogado dos impetrantes, e o Procurador Geral da República Dr. Aristίδes Junqueira Alvarenga. Não participaram da assenda os Ministros Francisco Rezek e Celso de Mello.

Tendo sido citados os litisconsortes passivos, vieram eles a oferecer suas defesas, com exceção, apenas, do Sr. Ministros José Reynaldo Carneiro Tavares.

O Sr. Presidente da República, na sua contestação, alega que os impetrantes:

a) - eram carecedores da ação, porquanto a competência do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Legislativo, estava restrito aos atos da Mesa da Câmara e do Senado, não alcançando os respectivos Presidentes e, no caso, o ato impugnado só se tornaria definitivo, a permitir o controle jurisdicio



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF



66

nal do Supremo Tribunal Federal, depois de mantido pela Mesa, b) - a matéria, como informavam os impetrantes, fora tratada em Questão de Ordem, cuja solução era passível de recurso voluntário para o Plenário, depois de confirmada pela Mesa, conforme arts. 110, §§ 4º a 6º do RI, então vigente; c) - não havia, outrossim, direito líquido e certo, porque os impetrantes objetivavam reavivar um processo que já fora definitivamente arquivado, com a implícita concordância dos nobres deputados, os quais não demonstravam interesse em vê-lo prosseguir. Assim, o despacho impugnado, que deixara de dar prosseguimento à denúncia, configurava ato interno, de natureza política e, portanto, insuscetível de revisão judicial; e) - a notícia criminis, consubstanciada na representação dos impetrantes, já estava toda ela desmentida, no seu próprio ninho de origem; f) - por último, restaria perquirir da plena eficácia da citada Lei nº 1079/50, que poderia ter sido recebida pela nova ordem constitucional, no atinente à definição dos crimes de responsabilidade, bem como as normas de processo e julgamento, em face do parágrafo único do art 85 da Constituição Federal, mas não naquilo em que interfere ao funcionamento interno da Câmara dos Deputados, "ex vi" do disposto no art. 51, incisos III e IV, da Carta Magna, no que estaria revogada, por incompatibilidade com este dispositivo constitucional.

O Dr. José Saulo Pereira Ramos, atual Ministro da Justiça e à época Consultor-Geral da República alegou, preliminarmente, a inépcia do pedido, e que era parte ilegítima "ad causam", porquanto não era ele, à época, Ministro de Estado, pois o Consultor-Geral da República a ele se compara apenas para efeitos protocolares por disposição de simples decreto do Presidente da República, o Decreto de nº 92.889, de 7 de julho de 1986, não podendo, por isso, ser processado por crime de



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-1 - DF

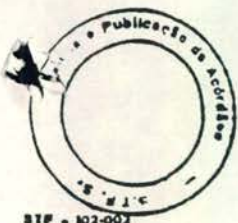


responsabilidade, nem ter, na Câmara Federal, juízo de admissi-
bilidade ou, no Senado, foro de julgamento. No mérito, susten-
ta o descabimento das acusações que lhe foram formuladas.

O Sr. Ministro da Comunicações, Dr. Antonio Carlos Peixoto de Magalhães, a seu turno, justifica o arquivamento da denúncia em face de não se encontrarem tipificados crimes de responsabilidade, como bem o demonstrara o parecer da Assessoria Legislativa, e não poderia ser negado que o Presidente da Câmara manifestara juízo de admissibilidade, ainda que preliminar, do próprio fundamento da denúncia, sob pena de reduzi-lo a simples procedimento cartorial. De qualquer sorte, o contestante deveria ser excluído da denúncia pois os atos a ele atribuídos não configuravam crime de responsabilidade como bem fora explicitado no parecer aludido.

O Sr. Ministro da Fazenda, Dr. Maílson da Nóbrega a firmou que nenhum ato lhe poderia ser atribuído configurador de crime de responsabilidade, pois, sendo tal considerado a edição de determinados decretos-leis, que enumera, tem-se que tais atos são do Chefe de Governo e não de seus auxiliares. Ademais, nenhum ato que serviu de fundamentação para a denúncia dos impetrantes sob a alegação de prática de crime daquela natureza fora atribuída ao Ministro da Fazenda; e não devia ele ser considerado litisconsorte passivo, pois não possuía interesse de agir. Outrossim, expende outros argumentos já oferecidos na defesa do Exmº Sr. Presidente da República.

O Senhor Ministro do Planejamento, Dr. João Batista de Abreu, a seu turno, suscita, preliminarmente, questão de ilegitimidade, por não se configurar, no caso, qualquer das hipóteses previstas nos arts. 46 e 47 do CPC, a respeito do que analisa os atos que lhe são imputados, para mostrar não poder



Supremo Tribunal Federal

MS-20.941-DF



68

configurar-se o crime de responsabilidade. Outrossim, afirma que o ato impugnado do então Sr. Presidente da Câmara dos Deputados era de natureza estritamente política, pelo que falecia competência ao Poder Judiciário, para apreciá-lo. Com a sua contestação veio farta documentação.

Voltou a ser ouvida a douda Procuradoria Geral da República que emitiu novo parecer, com o seguinte teor:

"Reitera o Ministério Público Federal o parecer de fls. 374/383, no sentido do indeferimento do mandado de segurança.

Requereram os impetrantes a suspensão da liminar do despacho que rejeitou a denúncia e que, a final, fosse tornada definitiva a medida cautelar, para permitir o prosseguimento do processo, tendo em vista a possibilidade de exaurimento do mandato presidencial (fls. 18).

No agravo regimental, interposto do despacho do eminente Relator que indeferiu a medida liminar, na mesma linha, pèdiram a leitura da denúncia e a nomeação da Comissão Especial, que precede à deliberação do Plenário (fls. 279).

Irrecusável, portanto, que pleitearam o prosseguimento do processo, mediante a realização de atos ulteriores à decisão impugnada, envolvendo, portanto, a pretensão de recebimento judicial da denúncia.

A pretensão da prática de atos ulteriores do processo é excludente da renovação do ato, atacado no "writ", não se podendo considerar, portanto, que a última esteja implícita na pri



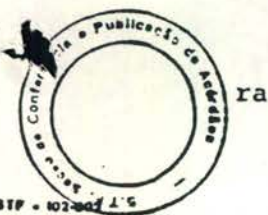


meira, a teor do art. 293 do CPC.

Por outro lado, embora se trate de exercí-
cio de poder limitado pela ordem jurídica, a sim-
ples declaração de nulidade da rejeição não tem
o efeito automático de impor a prática de atos
ulteriores do processo, como ocorre comumente
no controle judicial da atividade administrati-
va. A decisão sobre recebimento ou rejeição da
denúncia constitui função jurisdicional políti-
ca da exclusiva alçada do Poder Legislativo, não
havendo como distinguir, sob esse aspecto, en-
tre deliberação tomada pelo Plenário ou por ór-
gão interno da Câmara dos Deputados, porque, em
qualquer caso, não pode ser ela suprida por de-
cisão judicial. (fls. 624/625)

É o relatório complementar que me cabia fazer.

Celso de F. Pereira
* * * *



Supremo Tribunal Federal



SECRETARIA DO PLENÁRIO

EXTRATO DA ATA

MS 20.941-1 - DF

Rel.: Min. Aldir Passarinho. Imptes.: José Ignácio Ferreira e outros (Advts.: Raymundo Faoro e outro). Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Litisconsortes Passivos: José Sarney (Adv.: Sebastião Baptista Affonso), José Saulo Pereira Ramos (em causa própria), José Reinaldo Carneiro Tavares, Mailson Ferreira da Nóbrega, João Batista de Abreu e Antonio Carlos Peixoto de Magalhães (Adv.: José Gomes Santos Cruz).

Decisão: Após o voto do Sr. Ministro-Relator indeferindo o Mandado de Segurança, o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence apresentou à consideração do Tribunal Questão de Ordem, tendo em conta que no processamento do Mandado de Segurança não ocorrera a citação dos acusados. Submetida a julgamento a Questão de Ordem, o Tribunal, por unanimidade, acolheu-a para determinar a conversão do julgamento em diligência, devendo os acusados ser citados sobre os termos do pedido inicial. Falou pelos Imptes. o Dr. Raymundo Faoro. Falou pelo Ministério Público Federal o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga. Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros Francisco Rezek e Celso de Mello. Plenário, 20.09.89.


Decisão: Apresentado o feito em Mesa o julgamento foi adiado em face do adiantado da hora. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek. Plenário, 14.12.89.

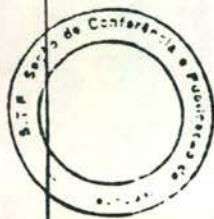
Decisão: Após o voto do Sr. Ministro-Relator conhecendo do Mandado de Segurança mas o indeferindo, o julgamento foi adiado em razão do pedido de vista do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. Impedido o Sr. Ministro Celso de Mello. Plenário, 19.12.89.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Célio Borja e Paulo Brossard.

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


Hércules Bonifácio Ferreira
Secretário





8.2.90

Tribunal Pleno

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941

DISTRITO FEDERAL

VOTO (VISTA)

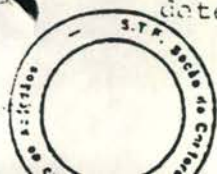
I

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: O caso é conhecido: trata-se de mandado de segurança impetrado por ilustres Senadores contra a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados, que liminarmente negou seguimento à denúncia que ofereceram, de imputação de crimes de responsabilidade ao Senhor Presidente da República, a diversos Ministros de Estado e ao Senhor Consultor Geral.

A renovação do julgamento - cumprida a diligência de citação dos litisconsortes passivos, ordenada pelo Relator em 20 de setembro -, iniciou-se em 19.12.89, última sessão do Tribunal no ano passado.

Após o voto do relator, o eminente Ministro Aldir Passarinho, pedi vista dos autos. Anunciei que o fazia à vista da ausência do Ministro Paulo Brossard, autor de consagrada monografia sobre "O Impeachment" (Porto Alegre, 1965) e que, como recordou na ocasião o Ministro Otávio Gallottó, na sessão anterior, antes que se suscitasse a questão dos litisconsortes, chegara a pedir vista dos autos.

Aqui, uma explicação. No dia seguinte, noticiou determinado jornal que o meu pedido de vista prejudicara definitivamente





MS nº 20.941 - DF

- 2 -

tivamente a eventual instauração do processo de impeachment, dada a aproximação do termo do mandato presidencial. Se não há, não há, há lamentável desinformação: em 19 de dezembro, já se iniciara o recesso do Congresso, que hoje ainda não findou quando, como antecipara, devolvo o caso à Mesa, para que se ultime o julgamento. Logo, a "vista" em nada influirá no destino final do caso.

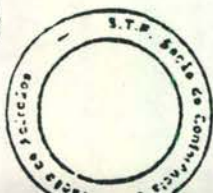
II

Peço vênia para deter-me na preliminar de cabimento do mandado de segurança, em especial, na perquirição da admissibilidade do controle do Poder Judiciário sobre os atos de órgãos do Poder Legislativo inseridos no processo por crime de responsabilidade atribuído ao Presidente da República.

A indagação frequente ante traz à tona a polêmica sobre a natureza penal ou política do impeachment, que só apaixonar todos quantos têm versado a matéria, nos pretórios ou em trabalhos de doutrina.

Dentre esses últimos, a tese já referida do nosso eminente colega de hoje, o Ministro Paulo Brossard, constitui trabalho primoroso, de sustentação da natureza política do impeachment (ob. cit., § 52, p. 71):

"Entre nós ..., como no direito norte-americano e argentino, o "impeachment" tem feição política, não se origina senão de causas políticas e objetiva resultados políticos, é instaurado em consideração da ordem política e julgado segundo critérios políticos -, julgamento que não é ..."





MS nº 20.941 - IF

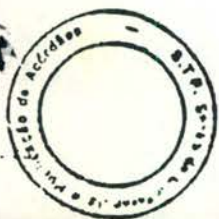
antes expõe, é claro, a adoção de procedimentos jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato em questão motiva por si próprio a aplicação penal e processual a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, penas, prisão, etc., aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.

Na verdade, insiste Brossard, em outra passagem (ob. cit., § 28, p. 37), "ainda quando, nos países que adotam o sistema parlamentar, a locução "responsabilidade política" tenha outro sentido, que contrasta em geral com a apurada mediante o "impeachment", ou em processo a este semelhante, o Brasil, como nos Estados Unidos e na Argentina, pelo referido processo, com fases e formas que o assemelham ao processo judicial, não se apura senão a responsabilidade política, através da destituição da autoridade e sua eventual desqualificação para o exercício de outro cargo."

Certo, juristas de nomeada têm insistido na peculiaridade do impeachment na tradição constitucional brasileira. Particularmente, à vista da exigência de definição legal dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, que as Constituições da República, desde a primeira, herdaram da Carta do Império, onde, como o próprio Brossard mostrou, o instituto guardava a natureza nitidamente criminal de suas origens britânicas.

Dá dizer Pontes de Miranda existir, entre nós, um sistema de "responsabilidade política fundada" e advertir (Questões Forenses, 1959, nº 87) e apud, Brossard, p. 37.

"Não se pode julgar politicamente, pois no sistema jurídico brasileiro se adota o





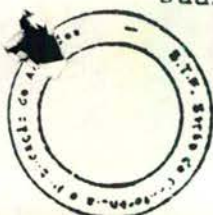
MS nº 20.941 - F

denação por crime que a Lei federal aponta: "impeachment" propriamente dito não se trata de um ato no âmbito constitucional brasileiro, que nesse ponto segue a tradição do Império..."

Ao argumento, no entanto - a que Paulo Lacerda e Galdino Siqueira já haviam dado ênfase -, opõe Brossard que é pouco valioso a exigência de tipificação por lei, quando, de igual modo, a própria Constituição "prescreveu que todo atentado, toda ofensa a uma prescrição sua, independente de especificação legal, constitui crime de responsabilidade (...) com base nessa cláusula, Câmara e Senado podem destituir o Chefe do Poder Executivo com a mesma liberdade com que isto seria possível nos Estados Unidos e na Argentina, através da caracterização de "má conduta", da imputação de "high crimes and misdemeanors" e sob a invocação de "mau desempenho do cargo" (L. C. n.º 52, p. 54/55).

De minha parte, Senhor Presidente, eu que me inclinava, à primeira vista, a conceber o impeachment como mecanismo de típica jurisdição penal, não descaracterizada pela outorga do seu exercício aos órgãos políticos da representação -, depois da gratificante oportunidade de leitura integral da obra do Ministro Brossard e de parte significativa de suas indicações bibliográficas, confesso-me rendido à substância do seu pensamento, para identificar a natureza principalmente política do instituto examinado.

Isso, sem prejuízo de pedir vênias a S.Exa. para não avançar, ao menos por ora, ao ponto mais radical das suas proposições, ou seja, à afirmação, endossando José Frede-





MS nº 20.941 - DF

- 5 -

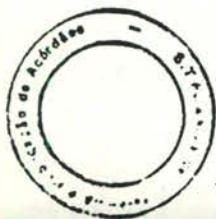
rico Marques, de que "os crimes de responsabilidade não são crimes", porque, em verdade, não acarretariam "sanção penal", mas apenas a sanção política, taxativamente prevista na Constituição - ção".

Em termos similares, aliás, situara-se outra monografia sobre o tema, a do saudoso Professor Raul Chaves de Moraes de Responsabilidade, Bahia, 1960, § 40, p. 90):

"Desde que diferenciado pelo legislador - em atenção a razões pragmáticas de política criminal -, o ilícito penal se caracteriza pela natureza da sanção. E esta é a pena-castigo, que consiste num mal infligido ao autor do fato, pelo mal que cometeu e para que o não repita.

os crimes de responsabilidade não há sanção com esse caráter. Não é castigo a pena, se não, como tantas vezes se tem afirmado, um meio de tirar o poder a quem dele fez mau uso; ou, no máximo, um modo de punir politicamente o mau funcionário. E tanto isso é exato que, se o "crime de responsabilidade" é, ao mesmo tempo, crime previsto, ou definição, em lei diversa, outra sanção - a verdadeira sanção penal - será também imposta, caracterizado, outrossim, pelo meio por que é aplicada, isto é, o processo penal".

A mim me parece, com todas as vênias que cabe em ensaio de negativa do caráter penal das sanções do deputado, além de partir de uma petição de princípio, apela para critérios extrajurídicos de diferenciação, quais o da suposta finalidade da pena.





MS nº 20.941 - DF

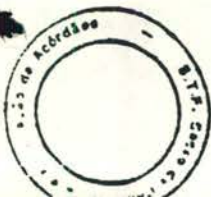
- 6 -

Tenho por evidente, ao contrário, a natureza penal das sanções, quais as do impeachment, que, aplicadas necessariamente de forma jurisdiccional, consistem na privação ou na suspensão de direitos.

Por isso, trata-se, ainda me parece, acertável a síntese do grande Pedro Lessa (cf. HC 4.091, 23.9.16, Rev. STF, v. XLV/11, 13):

"De que natureza é o impeachment? É na sua essência uma medida constitucional, ou política, ou uma medida de ordem penal? Diante dos citados artigos da Constituição, penso que não é ilícito duvidar que, por sua origem e por sua essência, é um instituto político, ou de índole constitucional, e por seus efeitos ou consequências, de ordem penal. O que o engendrou, foi a necessidade de pôr termo aos desmandos do Executivo. Por ele fica o Poder Legislativo investido do direito de cassar o mandato do Executivo, o Legislativo indubitavelmente impõe penas. (...) O impeachment, pois, tem um duplo caráter, é um instituto heteróclito. Se fosse meramente constitucional não se compreenderia que, além da perda do cargo, ainda acarretasse a incapacidade de exercer qualquer outro. Se fosse meramente penal não se explicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal".

De qualquer sorte, insista-se, não obstante convencido de que o processo de impeachment é um mecanismo jurisdiccional de aplicação de sanção punitiva, e, sob esse ângulo, um instituto de forma penal, não mais lhe contesto a natureza essen-





MS nº 20.941 - DF

cialmente política, que o distingue nitidamente dos mecanismos processuais da jurisdição criminal do Poder Judiciário.

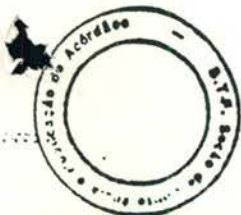
Sob esse prisma, as decisões dos órgãos do Parlamento, no correr do processo por crimes de responsabilidade, embora com forma e eficácia jurisdicionais, são atos políticos.

Resta indagar da influência jurídica desse reconhecimento da entidade política do *impeachment* e das decisões tomadas no curso do seu processo.

É inegável, por exemplo, o relevo da caracterização política do instituto a propósito da competência dos Estados-membros para definir crimes de responsabilidade ou para disciplinar-lhes o processo, em relação aos seus governantes (v. g. STF, HC 4.091, cit., Oliveira F. Beiro, Rep. 111, 23.9.48, Hahnemann Guimarães, RF 126/77; Rep. 96, 3.10.48, Goulart de Oliveira, RF 125/93; RMS 4.928, 20.11.57, Afrânio Costa, RTJ 3/359 e Edgard Costa, *Os Grandes Julgamentos do STF*, IV/53; Paulo Brossard, op. cit., p. 85 ss., etc.).

Menor préstimo, contudo, se tiver algum, terá o caráter político do *impeachment*, quando se cuidar, como agora, de aferir do cabimento do controle jurisdicional das decisões de mérito ou da regularidade formal do processo respectivo.

É cada vez menor, com efeito, o prestígio do apelo à natureza política do ato questionado, enquanto suposta fonte de sua imunidade ao controle jurisdicional de sua legitimidade.





MS nº 20.941 - DF

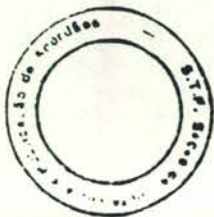
- 9 -

não faz - dentro de suas atribuições - nada de concreto; e que qualquer coisa praticada no âmbito das suas atribuições, ferindo direitos públicos e privados, a que correspondem partes de competência, é suscetível de ser considerada inconstitucional. Quando John Marshall disse que as questões por sua natureza política nunca poderiam ser ventiladas na Corte Suprema, pronunciava-se a vaga, que não se pode repetir sem perigo. Ora, se a "questão política" se liga a atos que violaram direitos, a ação leva-a à Justiça e a Justiça pode dela conhecer. Já não é exclusivamente política".

Não obstante, em sua tese, tantas vezes referida Paulo Brossard suscita firme e decidida objeção à legitimidade do controle judiciário do *impeachment*, não poupando críticas aos precedentes nos quais, a partir dos casos de Mato Grosso, de 1916 (HC 4091, cit., e HC 4.116, Rev. STF, XIX/7), o Supremo Tribunal tem admitido, às vezes, interferir na matéria.

No curso da leitura da obra, entretanto, confitei-me verificar, quase ao final, que a sua posição não parte da revivescência da velha e desgastada objeção do caso político. Eis a passagem decisiva (op. cit., § 167, p. 183):

"É insuficiente, para explicar a não intervenção dos tribunais em questões referentes a crimes de responsabilidade, a alegação, prestada, ao demais, pela Suprema Corte" - alusão ao HC 26.844, 26.8.37, Laudão de Camargo, At 48.111, em especial, ao voto de Carvalho Mourão - "a qual é a qual o "impeachment" é questão de natureza





MS nº 20.941 - DF

- 6 -

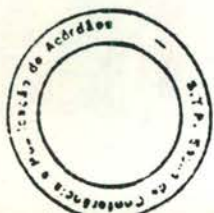
Sob esse aspecto já ganham sabor de truismo as lições rememoradas, na petição inicial, pelo eminente publicista que patrocina a causa dos impetrantes, o douto Raymundo Faoro, e, no parecer do Ministério Público Federal, pelo ilustre Dr. Manoel Machado. Exemplar dessa doutrina consolidada na jurisprudência já vetusta da Corte é o texto de Castro Nunes, acolhido em seu voto pelo eminente relator, e a cuja reinvocação não nos logramos furtar (Lo Mandado de Segurança, 1956, p. 223):

"... os tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar nem apreciar, na fundamentação das suas decisões, as medidas de caráter legislativo ou executivo, políticas ou não, de caráter administrativo ou policial, sob aspecto outro que não seja o da legitimidade do ato, no seu assento constitucional ou legal. Mas acrescento, nessa esfera restrita, o poder jurisdiccional dos tribunais não comporta restrição de espécie alguma, fundada na natureza da medida, seja esta política ou discricionária (...)

COUNTRYMAN é dos que não repete a fraseologia dos merely, purely and exclusively political questions. Para ele, o critério diferenciador não reside na natureza política do ato - "the criterion is not that questions are or are not of a political nature" - mas na possibilidade de ser enquadrado, conclusivamente, na Constituição - "ção o direito individual que se diz violado".

De igual precisão, Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1946, art. 97, II/473):

"O que existe é a regra de competência que um Poder, Legislativo, Executivo ou Judiciário -





MS nº 20.941 - F

- 10 -

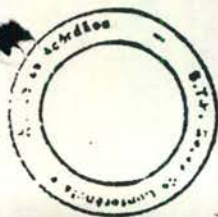
"exclusivamente política". Isto porque, a despeito de ser ditense o teor político do processo, a opção de ter ele lançado de iniciativa discricionária, não constitui o "impeachment" questão "exclusivamente política", na acepção jurídica do termo, pois não é processo que se entende. Intera discricionariedade do Congresso, em favor da chamada "branca" pela lei. Ao contrário, os poderes executivos citados pela Câmara e pelo Senado encostam em cada passo, com direitos da autoridade processual.

Donde a explicação do verdadeiro fundamento da imunidade, que sustenta, do processo de responsabilidade ao controle do Judiciário (op. cit., § 170, p. 185):

"A autoridade do Congresso em matéria de "impeachment" é terminante, não porque o processo seja "questão exclusivamente política", mas porque a Constituição reservou ao Congresso a competência originária e final para conhecer e julgar, de modo incontestável e derradório, o quanto diga a responsabilidade política do Presidente da República."

Posta a questão nesses termos, Senhor Presidente, assim também me parece.

Em outras palavras. Importando na aplicação do direito objetivo a uma situação concreta, ao cabo de um processo de estrutura contenciosa, a decisão do impeachment constitui verdadeira jurisdição, que não se descaracteriza pela margem ampla de discricionariedade que acaso se reconheça ao órgão julgador. "O caráter político do juízo de impeachment:" - notou Cas-





MS nº 20.941 - DF

- 11 -

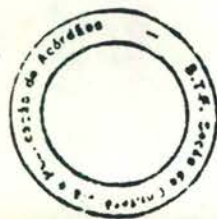
tro Nunes (Teoria e Prática do Poder Judiciário, 1943, p. 40) - não lhe tira o traço de jurisdição. Supõe a prática de um crime funcional, acusação e defesa, debate contraditório e julgamento."

Do caráter jurisdicional, advém o que já não se discute - a definitividade, no âmbito do Legislativo, e a irrevocabilidade judicial da decisão do processo de impeachment, seja ela condenatória ou absolutória. Documentou-o Brossard, com o ensinamento uniforme dos clássicos americanos e da doutrina brasileira (op. cit., § 121, p. 152):

"As decisões do Senado são incontrastáveis, irrecorríveis, irrevisíveis, irrevogáveis, definitivas. Esta a lição, numerosa, de autores nacionais e estrangeiros".

Certo, em atenção à especificidade política da matéria envolvida, essa jurisdição, sem perder a sua essência jurisdicional, a própria Constituição subtraiu do Judiciário para confiar, integral e exclusivamente, a uma instância política, as duas casas do Congresso Nacional, incumbida a Câmara do juízo de admissão e o Senado, do juízo de mérito da acusação.

Mas, assim como ocorre no âmbito da jurisdição do Poder Judiciário, também no caso especial do processo de impeachment, não é apenas a decisão final, mas também todas as decisões tomadas pelos órgãos competentes do Congresso, no curso do procedimento, que repelem o controle de poder estranho àquele que se do: ou daquela jurisdição política. Nada que parta a interferência do Judiciário porque, na matéria, carece ele de jurisdição.





MS nº 20.941 - DF

Portanto, sendo exercício de uma jurisdição política, confiada ao Congresso e exclusivamente a ele, não é por sua natureza política, mas pelo seu caráter jurisdicional que, a meu ver, o processo de *impeachment* está totalmente imune ao controle do Judiciário: é que sobre ele a Justiça não tem jurisdição.

"Porque a legislatura tem jurisdição exclusiva sobre matérias relativas a *impeachment*", diz um aresto da Corte Suprema do Estado de Oklahoma" - cita-o o Ministro Brossard (op. cit., § 119, p. 151) -, que "as ações do Senado e da Câmara no exercício desta jurisdição, não estão sujeitas a revisão ou ingerência dos tribunais". E continua: "a Constituição confere à legislatura jurisdição exclusiva e define as atribuições de cada Casa nos casos de *impeachment*". Na ausência de provisão contrária, isto implica, logicamente, que os tribunais não tem jurisdição sobre casos de *impeachment*, nem possuem poder para interferir neles".

Donde a conclusão peremptória do notável estudo a que me venho reportando e que convictamente éndosso (§ 172, p. 186):

"Assim travejada a tese de que os tribunais não tem competência para reter decisões congressuais em matéria de *impeachment*", de que de todas lhes é vedada a ingerência em tais assuntos, há que a própria exegese e construção das provisões constitucionais a tal respeito pertence à Câmara ou ao Senado, e a da de que questões preliminares ou incidentes não podem ser levadas ao exame de outro Poder, - dir-se-á que nunca entrar ao seio dos tribunais será possível chegar a esta





MS nº 20.941 - F

- 13 -

vêrsia direta ou indiretamente relacionada com o "impeachment".

É fácil antever a objeção de que, no caso, a decisão não é do plenário de nenhuma das Casas do Congresso, mas ato individual do Presidente da Câmara. Não importa.

Não contesta a impetração que toque ao Presidente da Câmara o recebimento ou a rejeição da denúncia. Aliás, está explícito, no art. 119 da Lei 1.079/50, norma que, data venia, tenho por inteiramente compatível com a nova ordem constitucional - que só depois de recebida, a denúncia de qualquer do povo será lida em plenário e despachada à comissão especial.

De outro lado, esse recebimento da denúncia, ato liminar do procedimento, não se reduz a uma tarefa material de protocolo: importa decisão, como o reconhecem os impetrantes, ainda que lhe pretendam reduzir o alcance à verificação dos requisitos puramente formais dos arts. 15 e 16 daquela mesma lei, ao passo que a autoridade coatora se sentiu autorizada a avançar até o endosso da afirmação do parecer da assessoria legislativa, que reputou inepta a acusação.

Não é o caso de indagar quem esteja com a razão. Basta-me que se reconheça ter o Presidente da Câmara, ainda que em tese, o poder de rejeitar liminarmente a denúncia por crime de responsabilidade: reconhecê-lo é afirmar a sua condição de órgão da jurisdição do impeachment, de que se segue, por tudo quanto se expôs, a imunidade da decisão ao controle judicial.



Supremo Tribunal Federal



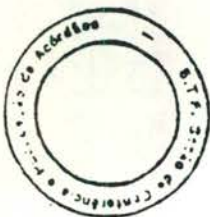
MS nº 20.942 - DF

- 14 -

Claro, não digo com isso que seja definitiva, se-
berana, a decisão individual que se questiona. Admito mesmo que
ela há de estar sujeita a mecanismos de controle, que, no entan-
to, não de encerrar-se no âmbito da Câmara dos Deputados, titu-
lar exclusiva da jurisdição do *impeachment*, na fase da admissão
da denúncia.

Acentuou Maximiliano, com plena razão, ao que
penso, que "*irregularidades de processo não deslocam a competên-
cia de um poder constitucional para outro*" (*Comentários à Cons-
tituição Brasileira, 1923 § 282, f. 354*).

Assim, Senhor Presidente, *data venia*, não conhe-
ço do pedido.



mcpr/

Supremo Tribunal Federal



08.02.90

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941 - 1 - DISTRITO FEDERAL

V O T O

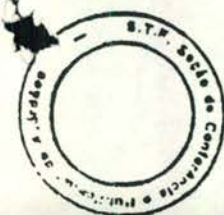
O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD:- No presente mandado de segurança não se vislumbra a apreciação do conteúdo da peça indeferida pelo Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, fls. 9, 10 e 12, em despacho depois confirmado pelo Presidente da mesma Casa, fls. 11. O pedido, "cifra-se à exigência de cumprimento da Lei 1079 e dos arts. 51, I e 86 da Constituição com o respeito do art. 14 da lei invocada" - e a expedição de "ordem nesse sentido à autoridade impetrada".

Como se vê, o propósito dos impetrantes é, declaradamente, instaurar o processo de responsabilidade contra o Presidente da República. Expressamente invocam os arts. 51, I, e 86, da Constituição, e o art. 14 da Lei 1079, verbis,

"é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados".

Eles dizem, explicitamente, que é disso que se trata, verbis,

"o atual Presidente da República está em fim de



Supremo Tribunal Federal

MS nº 20.941 - 1 - DF



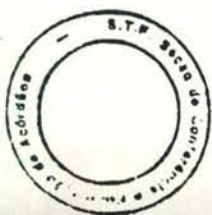
mandato, fora do qual não pode ser responsabilizado por crimes de responsabilidade".

Pretendem, por conseguinte, iniciar o processo de impeachment.

Ora, o impeachment é um processo estranho ao Poder Judiciário, que começa e termina no âmbito parlamentar, por expressa disposição constitucional. Nele o Judiciário não interfere.

Se o Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, no exercício da Presidência, e depois o Presidente daquela Casa deixaram de dar curso à petição dos impetrantes e determinaram seu arquivamento, por motivos (inêpcia) cuja análise ou apreciação não cabe ao Judiciário. Da decisão em causa caberia recurso ao plenário da Câmara e este, pelo que consta dos autos, não foi usado. Pretender agora que o Judiciário pratique ou mande praticar ato que é da exclusiva competência da autoridade legislativa praticar, parece-me manifestamente injurídico.

O processo de responsabilidade, em suas distintas fases, foi confiado à Câmara e ao Senado, sucessivamente. As matérias a ele relativas são da competência privativa ora da Câmara ora do Senado. O Judiciário, por isso, não tem



Supremo Tribunal Federal



MS nº 20.941 - 1 - DF

03.

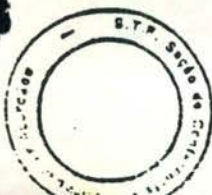
interferência no processo, nem cabe recurso a ele das decisões, seja da Câmara, seja do Senado, em qualquer de suas fases, inclusive das derradeiras, condenatórias ou absolutórias.

Não porque o assunto seja "exclusivamente político", no qual impera a discricção, mas porque a Constituição, na repartição de competências, conferiu ao Congresso e só a ele, Câmara e Senado, iniciar, conduzir e encerrar o processo. Privativamente. Esta a razão.

Segundo o magistério de SEABRA FAGUNDES, é uma exceção "ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário", O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, 1957, n. 66, p. 156, 1967, n. 66, p. 139.

Também me parece claro que assim prescreveu a Constituição tendo em vista a natureza jurídica do impeachment.

Saliente-se, desde logo, que ele não é igual em todos os países que o adotam, ainda que a denominação seja a mesma. Assim, é possível arrolar autores de prol, ora dizendo que o impeachment é um instituto de direito criminal, ora asseverando que é política a sua natureza. Cabem, portanto, duas palavras a respeito, na tentativa de fixarem-se os seus contornos.



Supremo Tribunal Federal



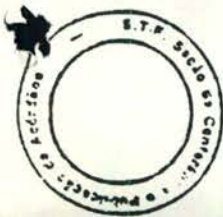
MS nº 20.941 - 1 - DF

04.

Para o que interessa basta dizer que o impeachment surgiu na Grã-Bretanha como instituto de direito criminal, cabendo à Câmara dos Comuns formular a acusação, "the most solemn grand inquest of the whole kingdom", e à Câmara dos Lordes o seu julgamento, "the most high and Supreme Court of Criminal Jurisdiction of the kingdom". A justificação dessa competência estava em que os poderosos poderiam, abusando de sua influência, colocar-se à salvo da justiça comum, STORY, Commentaries on the Constitution of United States, 1891, I, § 688, p. 512 e 513; CARRINGTON, "Impeachment", in "The American and English Encyclopaedia of Law, v. XV, 1900, p. 1062; VILBOIS, L'Impeachment aux États-Unis, 1920, p.13.

Com o correr do tempo, o processo foi adquirindo tonalidades políticas. No julgamento de Lord Danby, em 1678, ficou estabelecido que "os ministros não eram responsáveis apenas pela legalidade, mas também pela honestidade, justiça e utilidade das suas medidas", FISHELL, La Constitution d'Angleterre, 1864, II, p. 355; ESMEIN, Droit Constitutionnel Français et Comparé, 1927, I, p. 163; DUGUIT, Traité de Droit Constitutionnel, 1911, II, p. 397, 1924, IV, § 35, p. 479; VILBOIS, op. cit., p. 12 e 13:

Ao longo do tempo, às vezes meio se confundindo com o "bill of attainder", deu margem a abusos de monta. A propósito, LAIR faz esta expressiva observação:



Supremo Tribunal Federal

MS nº 20.941 - 1 - DF



05.

"sous la rose rouge et la rose blanche, la haute trahison avait été l'instrument principal de ces mas sacres judiciaires qui suivaient les massacres du champ de bataille. A la longue, l'expérience des représailles politiques avait amené une interprétation plus modérée et plus raisonnable de la loi. Il n'était que temps, l'auteur de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, Hallam, n'a pas craint de dire: "dans les procès de haute trahison, nos Cours de justice différaient peu de vraies cavernes d'assassins". (Des Hautes Cours Politiques en France et à l'Étranger, 1889, p. 312)

Por esses motivos, ao mesmo tempo em que vedou o "bill of attainder" o constituinte de Filadélfia manteve o instituto do impeachment, já usado nas colônias, BRYCE, La République Américaine, 1900, I, p. 82 e nota 1, FOSTER, Commentaries on the Constitution of the United States, 1895, I, p.633 e segs., mas cuidou de aparar-lhe os excessos possíveis, desvestindo-o de seu caráter criminal, e reduzindo-o a um processo puramente político, limitado em seu alcance quanto às pessoas e restrito no que concerne às sanções.

STORY, o clássico, ensina que "o impeachment é um processo de natureza puramente política", "... an impeachment is a proceeding purely of a political nature", op. cit., I, § 803, p. 586; LAWRENCE, tantas vezes citado pelas maiores autoridades, faz suas as palavras de BAYARD, no julgamento de BLOUNT: "o impeachment, sob a Constituição dos Estados Unidos, é um processo exclusivamente político. Não atinge nem a



Supremo Tribunal Federal



MS nº 20.941 - 1 - DF

90 06.

pessoa nem seus bens, mas simplesmente desveste a autoridade de sua capacidade política", The Law os Impeachment, in "The American Law Review", 1866-1867, VI, p. 261, nota 1; VON HOLST diz o mesmo: " o impeachment é um processo político", The Constitutional Law of the United States of America, 1887, p. 159; a linguagem de TUCKER é clara: "o impeachment é um processo político contra o acusado como membro do governo, para proteger o governo no presente e no futuro", The Constitution of the United States, 1899, I, § 199, p. 411 e 412; é conhecida a passagem em que BLACK em uma frase sintetiza o entendimento que, desde o século XVIII, vem sendo repetida nos Estados Unidos: "the nature of this punishment is political only", American Constitutional Law, 1910, § 85, p. 139. Em passagem que correu mundo, TOCQUEVILLE expõe que o fim principal do julgamento político nos Estados Unidos, é retirar o poder das mãos do que fez mau uso dele, e de impedir que tal cidadão possa ser reinvestido de poder no futuro. Como se vê, é um ato administrativo ao qual se deu a solenidade de uma sentença, De la Démocratie en l'Amérique, 1864, I, p.180. Para encerrar essa relação de autoridades, que poderia ser fartamente aumentada, lembrarei esta passagem de LIEBER, que é elucidativa:

"it will be observed that American trial of impeachment is not a penal trial for offenses, but a political institution, trying for political capacity. The senate, when sitting as a court to try impeachments, can only remove from office, whatever the crime may have been; and the impeached person



Supremo Tribunal Federal



91

07.

MS nº 20.941 - 1 - DF

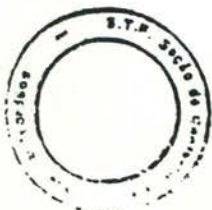
can be penally tried after the senate has removed him from office. In its political character, then, but in no other point, the American impeachment resembles the Athenian ostracism, which was likewise a political, and not a penal institution. The English impeachment is a penal trial"; On Civil Liberty and Self-Government, 1888, p.85.

Muito mais tarde, e na mesma linha, eis o que escreveu ESCHICH:

"Impeachment is peculiarly a political remedy; it has to do with political offenses that affect society in its political character. ... It thus appears that impeachment is not regarded as a punishment for a violation of the criminal laws", The Law of Impeachment, in "Cases and Comment", 1913, v. 20, n.7, p.454.

É possível arrolar outras autoridades em sentido diverso, mas é preciso ter em conta o sistema jurídico em relação ao qual os escritores emitem opiniões distintas e até contrárias à exposta. É que o mesmo vocábulo tem sentido diferente de um lado e de outro do Atlântico. POMEROY, a respeito, é didático:

"o vocábulo foi tomado de empréstimo, imitado o procedimento, e nada mais, pois muito diferentes são o objeto e o fim dos processos", An Introduction to the Constitutional Law of the United States, 1880, § 724.



Supremo Tribunal Federal

500



MS nº 20.941 - 1 - DF

08.

Não estranha que STORY tenha proclamado a impropriedade das cortes de justiça para conhecerem de faltas que ensejam o impeachment e a conveniência de ser confiado o seu julgamento a um tribunal capaz de compreender, aferir e reformar a política do Estado,

"one cannot but be struck, in this enumeration, with the utter unfitness of the common tribunals of justice to take cognizance of such offenses, and with the entire propriety of confiding the jurisdiction over them to a tribunal capable of understanding and reforming and scrutinizing the policy of the state", op. cit., § 800, p.585.

A Constituição de 1824 previu a responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado nos arts. 133 e 134, mas não lhe definiu o caráter. A Lei de 1827, porém, deu-lhe fei-to de processo criminal, estabelecendo as penas que o Senado podia aplicar e que variavam do desterro à prisão, até a morte natural, sem falar na reparação do dano, que também pres-creveu.

Foi a Constituição de 1891, inspirada na norte-americana, que o conceituou como processo político, a despeito do aparato processual. JOSÉ HIGINO, que foi Ministro deste Supremo Tribunal, sendo senador, e ao ser elaborada a lei de responsabilidade, estabeleceu nítida distinção entre o instituto imperial e o republicano, Anaes do Senado Federal, 1892, v.V, p. 206.



Supremo Tribunal Federal



MS nº 20.941 - 1 - DF

10.

"do veredictum não há recurso para o Judiciário, nem sequer sob a forma de habeas-corpus; irregularidades de processo não deslocam a competência de um poder constitucional para outro; nem tão pouco a suspeição dos julgadores é apreciada por um tribunal estranho, não superior ao excepto, como inutilmente se tentou obter do Supremo Tribunal Federal, em setembro de 1966, ao iniciar a Assembléia de Mato Grosso o "impeachment" contra o Presidente do Estado..." STF.Jurisprudência, v.27, p.239.

O acórdão, unânime, é de 30 de agosto de 1937.

Alegando a nulidade do processo em curso, o Governador do Estado do Mato Grosso impetrou a Corte Suprema ordem de habeas-corpus para fulminar o processo, mas o Tribunal dele não conheceu. Seu relator foi o saudoso Ministro LAUDO DE CAMARGO, de cujo voto extraio esta passagem:

"o processo é, exclusivamente, político e termina com a sentença do tribunal, justa ou injusta. Não temos, por conseguinte, jurisdição alguma, nem mediata, nem imediata, sobre o Tribunal que é dado como coator, nem sobre a Junta, cuja legalidade se discute. ... Trata-se de autoridades que escapam inteiramente à jurisdição da Corte Suprema", Arquivo Judiciário, 45, p. 213 a 215.

Embora os critérios de julgamento, no impeachment não sejam arbitrários, não são rigorosamente os mesmos dos tribunais de justiça. Creio que RUY BARBOSA disse isto de maneira lapidar:



Supremo Tribunal Federal



MS nº 20.941 - 1 - DF

11.

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

Dai porque entendo que o Judiciário deve ser cauteloso ao aproximar-se de um terreno, que não é o seu.

A despeito da lição de autoridades eminentes, entendo imprudente afirmar que, em caso algum, o Judiciário tomará conhecimento de situações criadas em função de impeachment, tanto mais quando, para o julgamento do caso em exame, não há necessidade de enfrentar a delicada questão.

Não questiono se o Vice-Presidente da Câmara procedeu bem ou mal ao arquivar o relatório da CPI do Senado que lhe foi apresentado, como não indago se o Presidente da Câmara, que o manteve, agiu com acerto. O que sei, é que o Judiciário não pode condenar o absolvido, nem pode absolver o condenado, ou seja, não pode rever essas decisões parlamentares, como não pode determinar que o processo seja instaurado, ou que seja arquivado. São questões que fogem de sua competência. Em matéria de impeachment, tudo se passa, do início ao fim, no âmbito legislativo, convertido em juízo de acusação, ou de autorização, na linguagem da atual Constituição, e em tribunal de julgamento, exclusivo e irrecorrível.





Supremo Tribunal Federal

MS nº 20.941 - 1 - DF

96 12.

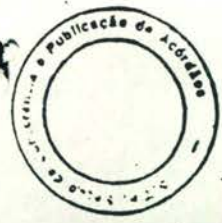
No livro O Impeachment, 1965, tantas vezes mencionado pelo eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, e apreciado de maneira tão generosa, tive ensejo de escrever:

"Outorgando poderes à Câmara para acusar e ao Senado para julgar, a Constituição conferiu ao Congresso, com exclusividade, resolver acerca do impeachment, iniciando-o, conduzindo-o e encerrando-o. E no exercício deles não interferem, direta ou indiretamente, nem o Executivo nem o Judiciário", O Impeachment, 1965, nº 110, p. 143.

Noutra passagem volto a expor o mesmo entendimento:

Porque a legislatura tem jurisdição exclusiva sobre matérias relativas a "impeachment", diz um aresto da Corte Suprema de Estado de Oklahoma que "as ações do Senado e da Câmara, no exercício desta jurisdição, não estão sujeitas a revisão ou ingerência dos tribunais". E continua: "a Constituição confere à legislatura jurisdição exclusiva e define as atribuições de cada Casa nos casos de impeachment". Na ausência de provisão contrária, isto implica, logicamente, que os tribunais não têm jurisdição sobre casos de "impeachment", nem possuem poder para interferir neles". Assim remata o julgado, que não é único na jurisprudência norte-americana: "é claro que as cortes não têm autoridade para interferir nesses casos." American Law Reports, v. 30, p. 1144, 1146 e 1147; op. cit., nº 119, p. 151.

"Pelas mesmas razões por que os tribunais não têm competência para rever decisões da Câmara ou do Senado em matéria de "Impeachment", é vedada sua ingerência no sentido de impedir a instauração do processo político ou de obstar-lhe o prosseguimento." op.cit. nº 126, p. 154.



Supremo Tribunal Federal



97

13.

MS nº 20.941 - 1 - DF

E noutro passo:

"Iniciar ou não iniciar o processo; entender que tal fato constitui crime de responsabilidade; decretar a acusação; apreciar provas; condenar a autoridade; inabilitá-la por um ou cinco anos, são questões confiadas ao inteiro, exclusivo e derradeiro juízo do Congresso, são questões que escapam a toda e qualquer fiscalização judicial. No trato desses problemas as casas do Congresso, cada uma a seu tempo, podem errar ou injustiçar, sem apelo a outro Poder. É o que se verifica, aliás, em todo julgamento que corre em uma só instância." Op. cit., nº 173, p.8, 137.

Dir-se-á que esse entendimento conflita com o princípio segundo o qual nenhuma lesão de direito pode ser excluída de apreciação judicial. Esse conflito, porém, não ocorre no caso concreto, pois, a mesma Constituição que enuncia essa regra de ouro, reserva privativamente a uma e outra Casa do Congresso o conhecimento de determinados assuntos, excluindo-os da competência de qualquer outra autoridade. Assim, no que tange ao processo de responsabilidade do primeiro ao último ato, ele se desenvolve no âmbito do Poder Legislativo, Câmara e Senado, e em nenhum momento percorre as instâncias judiciárias. Como foi acentuado, é uma exceção, mas exceção constitucionalmente aberta, ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário. A lei não poderia dispor assim. A Constituição poderia. Foi o que fez.

São estas as razões por que não conheço do mandado de segurança impetrado.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MS 20.941-1 - DF

Rel.: Min. Aldir Passarinho. Imptes.: José Ignácio Ferreira e outros (Adv.: Raymundo Faoro e outro). Autoridade Coatora: Presidente da Câmara dos Deputados. Litisconsortes Passivos: José Sarney (Adv.: Sebastião Baptista Affonso), José Saulo Pereira Ramos (em causa própria), José Reinaldo Carneiro Tavares, Mailson Ferreira da Nóbrega, João Batista de Abreu e Antonio Carlos Peixoto de Magalhães (Adv.: José Gomes Santos Cruz).

Decisão: Após o voto do Sr. Ministro-Relator indeferindo o Mandado de Segurança, o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence apresentou a consideração do Tribunal Questão de Ordem, tendo em conta que no processamento do Mandado de Segurança não ocorrera citação dos acusados. Submetida a julgamento a Questão de Ordem, o Tribunal, por unanimidade, acolheu-a para determinar a conversão do julgamento em diligência, devendo os acusados ser citados sobre os termos do pedido inicial. Falou pelos Imptes. o Dr. Raymundo Faoro. Falou pelo Ministério Público Federal o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga. Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros Francisco Rezek e Celso de Mello. Plenário, 20.09.89.

Decisão: Apresentado o feito em Mesa o julgamento foi adiado em face do adiantado da hora. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek. Plenário, 14.12.89.

Decisão: Após o voto do Sr. Ministro-Relator conhecendo do Mandado de Segurança mas o indeferindo, o julgamento foi adiado em razão do pedido de vista do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence. Impedido o Sr. Ministro Celso de Mello. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Célio Borja e Paulo Brossard. Plenário, 19.12.89.

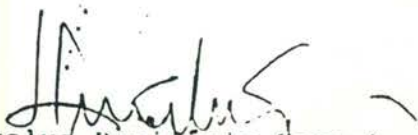
Decisão: Após o voto do Sr. Ministro-Relator conhecendo do Mandado de Segurança mas o indeferindo, e dos votos dos Srs. Ministros Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard que não conheciam do pedido, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Célio Borja. Plenário, 08.02.90.

Presidência do Sr. Ministro Néri da Silveira. Presentes 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.




Dr. Hércules Bonifácio Ferreira
Secretário

Supremo Tribunal Federal

09.02.90

TRIBUNAL



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941 - 1

DISTRITO FEDERAL

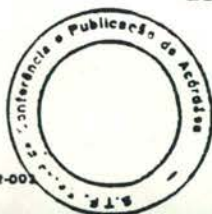
V O T O (VISTA)

O SR. MINISTRO CLIO BORJA: — No parecer do Ministério Público Federal lavrado pelo ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, diz-se que

"Ao Supremo Tribunal Federal cabe o controle de legitimidade dos atos da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal nos processos por crime de responsabilidade, mas não dispõe de competência jurisdicional, em caráter originário ou substitutivo, para a prática de atos do mesmo processo de impeachment." (fls. 382)

Os votos até aqui proferidos pelos Ministros ALDIR PASSARINHO, Relator, SEPÚLVEDA PERTENCE e PAULO BROSSARD convergem no que diz à exclusividade da jurisdição das duas Casas do Congresso Nacional, em tema de crime de responsabilidade; também não divergem no relativo à possibilidade de de vir a Corte em socorro do titular de direito subjetivo ferido, no curso do processo e julgamento daqueles delitos, e de violação de norma constitucional ou legal que vicie de insanável nulidade as deliberações dos referidos órgãos legislativos.

O que semeia a controvérsia é se, no caso dos autos, é de conhecer-se, ou não, do pedido de writ.



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1-DF



Portanto, são dois os pontos sobre os quais deve pronunciar-se a Corte:

a) tem ela jurisdição sobre ato de Órgão da Câmara dos Deputados que ordena o arquivamento da notícia criminis?

b) se não tem, é lícito conhecer de pedido que não pode julgar?

Parece pacífica a afirmação da incompetência absoluta do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os crimes de responsabilidade, da espécie dos autos, demonstrada, aliás, à saciedade pelo Senhor Ministro-Relator e pelos que, depois dele, votaram. Às lições recolhidas do livro do Ministro PAULO BROSSARD sobre o impeachment — obra obrigatoriamente referida pelos estudiosos e reproduzida nas sucessivas intervenções neste Plenário — acrescenta-se que o impeachment é ato de jurisdição prestada por órgão político, nos países em que a Segunda Câmara do Parlamento é o foro originário e exclusivo de julgamento ratione personæ de um certo e limitado número de dignitários. E que, na Inglaterra, a natureza jurisdicional do processo e julgamento é tanto mais patente quanto a Câmara dos Lords é, na sua inteireza, o mais alto órgão judiciário do País.

Embora dos julgamentos participem apenas os Law Lords, o ato de julgar reveste-se, ali, de todas as características extrínsecas da função legislativa — os Lords julgadores assentam-se na sala das sessões plenárias, são presididos pelo Lord Chancellor, proferem seus fundamentados





votos como se fossem discursos parlamentares e suas decisões são verdadeiras rules of law universalmente obrigatórias, inclusive para a própria House of Lords. Lá, procura-se repelir a idéia de que o supremo grau de jurisdição pertence a um corpo de juizes que, por razões acidentais, reúne-se no prédio da Câmara dos Lords ou a de que se trata uma sua Comissão, dotada de autonomia sui generis.

A tradição brasileira, que provém da Monarquia, dá ao impeachment caráter jurisdicional e, ao Senado Federal, jurisdição exclusiva, exatamente porque ele é o único foro de julgamento de certo e reduzido número de pessoas, relativamente a uma forma especial de delito, de cujo tipo é nota essencial o atentado a um valor ou bem político que a Constituição tem por relevantíssimos. Esse bem e esse valor pertencem às instituições nacionais que são, na verdade, os sujeitos tutelados pela peculiar norma penal definidora dos crimes de responsabilidade.

Não há, pois, que cogitar, aqui, da existência de direito de ação ou direito ao processo, de um particular lesado pela ação criminosa.

No caso dos autos, parece-me claro que o pedido, dada a natureza da via mandamental eleita que exige ao impetrante a titulariedade de direito líquido e certo, funda-se no artigo 14 da Lei 1.079, de 10.04.50, pretendendo que a faculdade, ali concedida a qualquer do povo, de denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, à Câmara dos Deputados, por crime de responsabilidade, inclui o suposto direito de ver



6

Supremo Tribunal Federal



MS 20.941-1-DF

a notitia criminis apreciada pelo Plenário da Câmara, na conformidade dos artigos 19 a 23 da lei referida. Isto está dito na impetração.

Do alto da curul presidencial, falando como o mais abalizado intérprete do Regimento Interno, o Presidente da Câmara dos Deputados, em exercício, decidiu o tema, então proposto como questão de ordem, verbis:

"O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) - Em resposta à questão de ordem formulada por V. Exa. por outros Srs. Deputados, com exceção do ilustre Deputado Egídio Ferreira Lima, que solicitou da Presidência que só respondesse quando estivesse S. Exa. presente em plenário: esta Presidência, ao decidir o assunto ora objeto de questão de ordem, agiu nos estritos termos da legislação em vigor. Segundo dispõe o art. 19, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, somente após recebida a denúncia é que irá se tomar as demais medidas legais relativas à sua tramitação.

Ora, o ato de recebimento em termos processuais não significa simplesmente um protocolo de entrega de um determinado documento à Câmara dos Deputados. Ele implica uma análise prévia para se verificar se o referido documento preenche as condições básicas para tramitar.

Assim se procede com todas as proposições que dão entrada na Casa, conforme se verifica no art. 144, § 3º, do Regimento Interno. Este dispositivo determina ao Presidente que, antes de distribuir as matérias, as analise, e imperativamente dispõe que ele devolva ao autor aquelas que não preenchem certos requisitos.



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1-DF

103



Este procedimento não se restringe à Casa. Ele está presente, por exemplo, no Código de Processo Civil, que dá ao juiz poder para indeferir uma petição preliminarmente, se não atender a certos requisitos. Trata-se do art. 295 do Código de Process: Civil.

No caso em apreço, em se tratando de matéria criminal, podemos também recorrer à processualística penal, e outra não será a orientação. Com efeito, de acordo com o art. 59, § 2º, do Código de Processo Penal, a autoridade policial poderá indeferir a abertura de inquérito. Isto significa, nas palavras do eminente Professor Magalhães de Noronha, o seguinte: pode, contudo, a autoridade policial achar que não deve abrir inquérito, seja por não ser o fato crime, seja porque não há elementos suficientes apontados pelo requerente ou por motivo justo, indeferindo, então, o pedido. Foi exatamente dentro desta orientação legal que se procedeu na espécie. A Mesa anterior, antes de declarar recebida a denúncia, houve por bem melhor examiná-la, para verificar se preenchia os requisitos legais para ser recebida. Exhaustivamente examinada pela assessoria técnica da Câmara, concluiu-se que os fatos narrados na denúncia não configuram crime de responsabilidade, como assim está tipificado na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Diante desta conclusão e em face das atribuições da Presidência, constituiria leviandade de nossa parte e grande desaproço aos nobres pares se fizéssemos tramitar um processo que legalmente deveria ser indeferido. Leviandade porque estaria detonando um processo



Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1-DF



indevidamente, portanto, prejudicial à Nação, dadas as suas implicações constitucionais conhecidas. Desapreço ao Sr. Deputados por estar transferindo-lhes um encargo desta Presidência em detrimento do seu próprio sucesso e próprio tempo.

Assim, por minha decisão e dou por decididas todas as questões de ordem sobre esse assunto, com exceção da do ilustre deputado Egídio Ferreira Lima, pois só o faremos com a presença de S.Eza." (fls. 285)

Das decisões de questão de ordem pelo Presidente da Câmara dos Deputados cabe recurso e esse foi interposto, como se vê às fls. 349 e seguintes, 358/360, 364/372.

Apreciando as duas questões antes suscitadas, o Senhor Ministro-Relator entendeu que

"Se não é possível ao judiciário o exame dos critérios que possam levar à condenação ou à absolvição dos acusados por crimes de responsabilidade de que se cuida, insere-se na sua competência apreciar e julgar quanto à lesão que, por ato da Mesa da Câmara dos Deputados ou de sua Presidência, possa haver no direito individual do cidadão, quanto a impedi-lo de oferecer denúncia por crime de responsabilidade..." "... como prevê o artigo 14 da Lei 1.079/50, ou de ilegalmente deixar de dar andamento à acusação oferecida" (fls. 17/18, voto)

S. Excelência conclui pelo cabimento da impetração, mas denega a ordem requerida, por entender inaplicável a Lei 1079/50 à atribuição da Câmara dos Deputados de



G

Supremo Tribunal Federal

MS 20.941-1-DF

105



autorizar o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República e de iguais delitos de Ministros de Estado, quando conexos com os daquele.

Se, em tese, posso sufragar o entendimento segundo o qual o recurso ao Supremo Tribunal Federal é possível, em tema de impeachment, quando ferido direito subjetivo ou contrariada a Constituição e as leis, penso que, no caso, a pretensão dos impetrantes não tem amparo na Constituição, nem na lei, posto que uma e outra somente lhes assegura a denúncia do fato criminoso à Câmara dos Deputados, mas confiam a esta, exclusivamente, a prerrogativa de apreciar a acusação, em decisão final, definitiva e de dernier ressort, não sujeita ao controle de qualquer outro órgão ou poder.

Em outra causa que ainda pende do julgamento do Supremo Tribunal, a firmeza a natureza discricionária e política da autorização prevista no art. 51, I, da Constituição, entendendo que, por isso, já não mais se lhe aplicam as regras processuais e procedimentais da Lei nº 1.079/50.

Penso, portanto, que tendo exercido, os nobres impetrantes, a faculdade inscrita no artigo 14 da Lei 1.079/50, de noticiar fatos que têm como criminosos, o processamento da notitia ou denúncia, submete-se, ulteriormente, à disciplina prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Tal como o Ministro PAULO BROSSARD, entendo que a Corte não declara que, em todo e qualquer caso de impeachment, é ela sempre e inapelavelmente incompetente. Mas, tenho que no caso, não há direito líquido e certo a amparar e, por isso, não conheço do pedido.

x x x x x x x



/kc

09.02.90



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.941 - DISTRITO FEDERAL

EXPLICAÇÃO

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: - Sr. Presidente, são duas preliminares diversas, sendo que uma é mais ampla do que a outra.

A primeira preliminar, que é prejudicial de tudo, é a de saber se o Supremo Tribunal Federal tem ou não, jurisdição para casos como este.

A segunda, que é mais restrita, se encontra no voto do Ministro CÉLIO BORJA: S. Exa. considerou que não há, no caso, direito subjetivo a ser submetido ao Plenário, pois se trata de notitia criminis que, na realidade, é mera faculdade que não dá margem a mandado de segurança, faltando, pois legitimidade aos impetrantes.

Só se ultrapassadas essas preliminares é que poderemos chegar ao exame do mérito do presente mandado de segurança.

Assim, Sr. Presidente, parece-me que se deve votar nessa ordem.



Cmmc.

