

03/09/93
ARQUIVO



1
minuta
15.9.92
Min

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Nº

MS 21564-0/160



Medida Liminar

3º Vol.

Octavio Gallotti

MANDADO DE SEGURANÇA

MANDADO DE SEGURANÇA 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

Ado. 2012 Carlos Lopes Madeira

Julgado em 23.1.92

fulgado em 23.09.92.



TERMO DE ABERTURA DE VOLUME

Aos 11 dias do mês de setembro de 19 94,
fica formado o 3º volume dos presentes autos de
Mandado de Segurança nº 21564-0, que se inicia
às fls. nº 485, com o presente termo. Seção de
Habeas Corpus e Mandado de Segurança. Eu, _____
Técnico Judiciário, lavrei o presente. E eu, _____
Diretora da Divisão de Processos Originários, a subs-
crevi. _____




Termo de Juntada


Aos 11 dias do mês de setembro de 1991

junto a estes autos ap. 25469 - 01

SGM/P-1262

que se segue - Eu, 

Técnico Judiciário; lavrei este termo. E eu.

 Chefe de Seção, o subcreni.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



OF. Nº SGM/P-1363

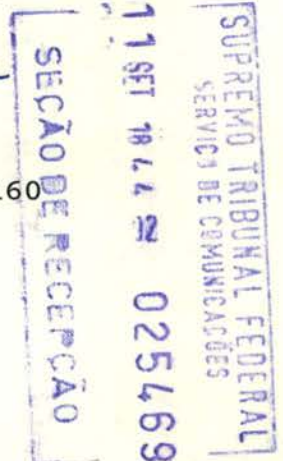
Brasília, 11 de setembro de 1992.

*J. Abra-se vista à Junta Procuradora
Geral da República. 11-9-92
Levy Alotto*

Ref. OF. nº 897/P

Mandado de Segurança nº 21.564-0/160

Senhor Presidente



Apresto-me a ofertar a Vossa Excelência e, por seu valioso intermédio, aos ínclitos Membros dessa Excelsa Corte, as informações tidas por necessárias para a instrução e julgamento do Mandado de Segurança acima referenciado, impetrado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, nos termos dos fundamentos que se seguem.

Excelentíssimo Senhor

Ministro SYDNEY SANCHES

Presidente do Egrégio Supremo Tribunal Federal

NESTA



OS FATOS

2. Em 1º de setembro corrente, apresentaram os cidadãos Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère Machado denúncia à Presidência da Câmara dos Deputados contra o Presidente da República, pelos crimes de responsabilidade previstos no art. 85, IV e V, da Constituição Federal, e nos arts, 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, para o fim de ser decretada a perda do cargo e sua inabilitação temporal para o exercício da função pública.

3. Atuada a petição, exarou esta Presidência, na mesma data, despacho do seguinte teor, admitindo o seguimento da denúncia:

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

Os denunciantes comprovam as condições que os legitimaram para o ato.

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

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

Há, portanto, condições de tramitação."

4. Na sessão do dia seguinte, 2 de setembro, foi feita a leitura da referida denúncia, determinando-se a constituição de Comissão Especial para examiná-la e oferecer-lhe parecer, tendo sido respeitada a representação proporcional dos partidos que participam



desta Casa, consoante o disposto no art. 58, § 1º, da Constituição Federal.

5. Em 8 de setembro, foi enviada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a Mensagem nº 13/92, nos termos seguintes:

"EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

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

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

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

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

Câmara dos Deputados, em 8 de setembro de 1992.

IBSEN PINHEIRO



6. Foi dado ao Plenário conhecimento do inteiro teor da Mensagem supra, em sessão da mesma data, ocasião em que esta Presidência, usando de suas atribuições regimentais, assim decidiu questões de ordem formuladas na sessão de 2 de setembro:

"NOS TERMOS CONSTITUCIONAIS, COMPETE À CÂMARA DOS DEPUTADOS ADMITIR OU NÃO A ACUSAÇÃO CONTRA O SR. PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE, DANDO-SE, EM CASO POSITIVO, CONHECIMENTO DA DECISÃO AO SENADO FEDERAL, PARA FINS DE PROCESSO E JULGAMENTO.

AFASTADA, PORTANTO, PELA NOVA CONSTITUIÇÃO, A COMPETÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA PROCESSAR O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, ENTENDO QUE AS DISPOSIÇÕES DA LEI 1079, DE 1950 SÃO APLICÁVEIS, COM EXCEÇÃO DAS QUE TRADUZEM ATOS TÍPICOS DO PROCESSO, UMA VEZ QUE A INSTRUÇÃO E JULGAMENTO PASSARAM À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO SENADO FEDERAL.

ASSIM, PROFERIDO O PARECER PELA COMISSÃO ESPECIAL, NO PRAZO DE 7 (SETE) SESSÕES, A MATÉRIA VIRÁ AO EXAME DO PLENÁRIO EM VOTAÇÃO ÚNICA, PELO PROCESSO OSTENSIVO NOMINAL, CONSIDERANDO-SE ADMITIDA A ACUSAÇÃO SE NESSE SENTIDO SE MANIFESTAREM 2/3 DOS MEMBROS DA CASA.

SENDO A DECISÃO SOBRE A ADMISSIBILIDADE OU NÃO DA DENÚNCIA O ATO QUE AUTORIZA A INSTAURAÇÃO OU NÃO DO PROCESSO, A REGÊNCIA É DE ORDEM LEGAL E NÃO REGIMENTAL, POR EFEITO DA APLICAÇÃO DO ART. 85, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

TENHO, POIS, POR INAPLICÁVEL O ART. 188 DO REGIMENTO INTERNO, INCLUSIVE



PORQUE CONFLITANTE COM O ART. 218 DO MESMO REGIMENTO. (LEI 1079, DE 1950, ART. 23, COMBINADO COM O ART. 184, CAPUT, E 187, § 1º, INCISO VI, DO REGIMENTO INTERNO).

TENHO POR RESPONDIDAS AS QUESTÕES DE ORDEM RELATIVAS À MATÉRIA."

7. Da decisão da Presidência, foram oferecidos recursos ao Plenário, sem efeito suspensivo, tendo sido encaminhados à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, onde se encontra aguardando parecer.

8. A eleição dos integrantes da Comissão Especial foi efetivada na sessão de 8 de setembro corrente, tendo a Comissão, na mesma data, eleito seu Presidente e Relator.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

9. Considerando que a Constituição de 1988 remete, no parágrafo único do art. 85, para a lei especial a definição dos crimes de responsabilidade, bem como o respectivo processo e julgamento, deflui que a aplicação de lei ordinária específica sobre o tema é, em razão da matéria, determinação constitucional.

10. Considerando que há uma lei especial que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, que é a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, a definição das matérias não explicitadas no texto constitucional deve ser buscada,



CÂMARA DOS DEPUTADOS



lembrando Rui Barbosa, nessa lei especial, na doutrina, na jurisprudência, nas tradições, nas idéias correntes ao tempo em que se decretou o texto; ainda, a norma constitucional é de ser entendida à luz dessa legislação preexistente no país.

11. Considerando, entretanto, que a Constituição de 1988 adelgaçou, como acentua o Ministro Paulo Brossard, a competência da Câmara dos Deputados no tocante à matéria, os dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, hão de ser lidos através dos novos mandamentos constitucionais.

12. Considerando o exposto, as normas às quais cabe recorrer para embasar o processo e julgamento, inclusive o procedimento que culmina com a admissibilidade da acusação, isto é, o procedimento para autorizar a instauração de processo por crime de responsabilidade contra o Presidente da República são:

a) a Constituição Federal (em especial, artigos 51, I; 52, I e parágrafo único; 85 e 86);

b) a lei especial, ou seja, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, no que não contraria o espírito e a letra da Constituição de 1988;

c) subsidiariamente, no que forem aplicáveis, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como o Código de Processo Penal (art. 38 da Lei nº 1.079/50).

13. Considerando o texto constitucional e dispositivos da Lei nº 1.079/50, pode-se dizer que:



a) há perfeita harmonia entre o estatuído nos incisos I a VII do art. 85 da Constituição e o que se explicita nos artigos 5º a 12 da Lei nº 1.079/50 - a simples leitura da legislação ordinária, neste particular, evidencia a perfeita adequação dos tipos aos parâmetros genéricos fixados na Constituição;

b) no que diz respeito à parte processual, o texto promulgado em 1988 importou em grandes inovações.

14. Considerando as inovações do texto constitucional, ou seja, que compete privativamente à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo e, ao Senado Federal, processar e julgar o Presidente da República, a fase procedimental, na Câmara dos Deputados, deverá ser, repetindo o Ministro Célio Borja, discricionária autorização como simples condição de procedibilidade judicial e, não mais, juízo de procedência da acusação.

15. Considerando que a Constituição defere à Câmara dos Deputados, no dizer do Ministro Celso de Mello, a competência para proferir julgamento sobre a processabilidade da acusação, com exclusão de qualquer outro órgão do Estado, a fase na Câmara dos Deputados, embora não seja o processo propriamente dito, que é da competência do Senado, deve revestir-se de formalidades procedimentais, que são as estatuídas na Lei nº 1.079/50, naquilo que não contrariar a Constituição - expurgada toda a parte estritamente processual.

16. Considerando que a ação se insere no processo e está subordinada à mesma regulamentação normativa que disciplina os atos processuais, isto é, ao direito processual, a pretensão punitiva nos casos de crime de responsabilidade obedece a regras



CÂMARA DOS DEPUTADOS



especialíssimas, tanto no que diz respeito à respectiva titularidade, quanto no tocante ao órgão julgador; enquanto nos delitos comuns é o Ministério Público o titular da ação, nos casos de crime de responsabilidade do Presidente da República atribui-se ao cidadão a faculdade de iniciativa mediante denúncia, a qual constitui o momento inicial de todo o procedimento persecutório. Portanto, as normas que disciplinam o oferecimento da denúncia, assim como aquelas que tutelam as fases subseqüentes, inclusive as relativas à condição de procedibilidade (autorização da Câmara dos Deputados por maioria de dois terços dos seus membros) só podem estar contidas na lei a que se refere o parágrafo único do artigo 85 da Constituição.

17. Considerando que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados somente atuará em tais assuntos subsidiariamente, o comando constitucional será obedecido aplicando-se a Lei nº 1.079/50 na parte procedimental que diz respeito à tramitação da denúncia no âmbito da Casa, ou seja, artigos 14 a 18, porque dispõem sobre os requisitos da denúncia, formais e materiais, em pleno vigor porque compatíveis com o texto constitucional.

18. Considerando que os artigos 19 a 22 (primeira parte) da Lei 1.079/50 dispõem sobre a tramitação inicial do pedido na Câmara dos Deputados e que se destinavam à formação de um juízo prévio sobre a admissibilidade da denúncia, as etapas previstas devem ser entendidas à luz do novo comando constitucional, razão pela qual, à falta de norma legal expressa, é de se recorrer subsidiariamente ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

19. Considerando a alteração constitucional aludida, mas para não desatender, a um



outro princípio, que é o da ampla defesa assegurada aos acusados em geral (art. 5º, LV, da Constituição Federal) e, ainda, em atenção a que a peça vestibular encerra uma denúncia de cidadão que, como tal, na tramitação de projeto, tem regime prioritário na Câmara dos Deputados, (art. 151, II, a do R.I), foram aplicados, em caráter subsidiário, as normas disciplinares do Regimento Interno da Casa.

20. Considerando que o prazo previsto para as Comissões examinarem proposições, quando se tratar de matéria em regime de tramitação com prioridade, é de cinco sessões, podendo ser prorrogado até a metade, nos termos do art. 52, II, do Regimento Interno, entendeu-se satisfeito o princípio constitucional da ampla defesa, dando-se ao denunciante prazo de cinco sessões dentro das sete reservadas à Comissão, que corresponde ao máximo com prorrogação.

21. Considerando as premissas supra, foram acolhidas e adaptadas as seguintes etapas:

a) recebimento da denúncia (art. 19, da Lei nº 1.079/50);

b) leitura do texto na sessão seguinte (art. 19, da Lei nº 1.079/50);

c) eleição dos membros de uma "comissão especial", cuja finalidade é exarar parecer sobre a admissibilidade da denúncia (art. 19, da Lei nº 1.079/50, em consonância com os artigos específicos da Constituição: 51, I; 52, I; 85 e 86);

d) composição da "Comissão especial" com representação partidária proporcional às bancadas com



CÂMARA DOS DEPUTADOS

assento na Casa (art. 58, § 1º, da CF, e art. 19, da Lei nº 1.079/50);

e) eleição de presidente e relator (art. 20, da Lei nº 1.079/50);

f) prazo de cinco sessões para o denunciado apresentar defesa (art. 5º, LV, da Constituição Federal, e art. 52, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados);

g) prazo de sete sessões para a comissão concluir seus trabalhos;

h) votação nominal do parecer (art. 23, da Lei nº 1.079/50, combinado com o art. 186, I do Regimento Interno).

i) "quorum" de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados para aprovação de parecer que admita a acusação (art. 51, I e 86, caput, da Constituição Federal).

DA ALEGADA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO

22. Na peça vestibular do Mandado de Segurança, diz-se que, "virtualmente" foi instaurado "processo por supostos crimes de responsabilidade".

23. Tal não foi feito, como já salientado nas considerações preliminares. Senão, vejamos:

a) compete privativamente à Câmara dos Deputados autorizar a instauração do processo (art. 51, I, C.F.);



b) compete ao Senado Federal processar e julgar (art. 52, I, C.F.);

c) o Presidente fica suspenso de suas funções após a instauração do processo pelo Senado Federal (art. 86, § 1º, II, C.F.).

24. Por princípio, a Constituição não pode ser contraditória.

25. Ainda, não se requer mais clareza do que o próprio art. 86, § 1º e seu inciso II para delinear o procedimento: a Câmara dos Deputados emite um juízo único de admissibilidade da acusação (art. 86, "caput" - recebimento da denúncia), remetendo-a ao Senado Federal (foro competente) para processar e julgar (art. 86, § 1º, II) o Presidente da República.

26. O procedimento na Câmara deve obedecer, fundamentalmente, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que tem supremacia, nesta sede, sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A aplicação deste é supletiva, não podendo modificar dispositivo expresso da Lei nº 1.079/50, como, por exemplo, quanto ao recebimento da denúncia (aliás tese já consagrada pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 20941-1, do Distrito Federal) ou quanto ao sistema de votação nominal.

27. O Regimento Interno da Câmara do Deputados somente vai atuar subsidiariamente para complementar a legislação ordinária quando esta não puder atuar dado o novo tratamento constitucional da matéria.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



28. Cede o Regimento Interno à Lei nº 1.079/50, nas hipóteses citadas.

29. Não se irá movimentar toda a Câmara dos Deputados, enfrentando e debatendo questão da maior relevância institucional para que o seu ato, admitindo a acusação ao Presidente, seja desprovido de significado: o seu ponto culminante é autorizar a instauração do processo. Mas esta (instauração do processo) é consequência daquela (admissão da acusação). Admitida a acusação o Senado está obrigado à instauração do processo, já que sua atividade não é discricionária e sim vinculada à decisão da Câmara.

30. A Constituição conferiu ao legislador ordinário a competência para disciplinar o processo e julgamento do Presidente. Por isso, a Lei nº 1.079 de 1950, lida sob a luz da nova disciplina constitucional, apenas dentro desses limites deve ser obedecida, complementada, subsidiariamente, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

31. Os dispositivos do Regimento Interno, repita-se, somente foram e serão aplicados subsidiariamente, quando necessários à nova sistemática constitucional, para adaptação no novo texto da Lei Maior, e na ausência de dispositivo legal regulador.



CERCEAMENTO DE DEFESA

32. Devidamente esclarecidas as questões anteriores, cumpre-me informar que em nenhum momento o procedimento que vem seguindo esta Casa Legislativa, no sentido de apurar se deve -- ou não -- autorizar o Senado Federal a processar o Senhor Presidente da República, objetivou cercear o direito de defesa do denunciado.

33. Sempre tive a nortear meus atos, nesta questão, o disposto no inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal: "Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

34. O contraditório resta cabalmente assegurado, na medida em que, ainda nesta fase meramente procedimental, ao denunciado foi concedido prazo para manifestar-se sobre a denúncia.

35. O mesmo ocorre no que tange à "ampla defesa". Devemos, no entanto, aprofundar a discussão relativa a ela, pois muita confusão se tem lançado sobre a sua conceituação. Observando-se o texto constitucional, verifica-se que é assegurada a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Ressalta, então, que da "ampla defesa" não se deve cogitar em abstrato, mas sim cuidar de sua aplicação em concreto, caso a caso: é este o sentido da expressão "com os meios e recurso a ela inerentes". Leva o texto constitucional, aqui, a duas conseqüências: a primeira,



evidente, e por todos proclamada, é a de que, face ao caso concreto, não se pode privar o acusado dos meios e dos recursos que não lhe sejam vedados pela lei (por exemplo, não poderá pretender apresentar prova produzida de maneira ilícita, ou vir a alegar em seu socorro a própria torpeza). Esta primeira conseqüência tende a alargar o conteúdo da "ampla defesa", mas a segunda -- que a muitos passa despercebida -- vem temperar tal conceito, acrescentando o grão de sal da prudência: quando se fala em "meios e recursos a ela inerentes" "trata-se também dos "meios e recursos" inerentes, adequados, aplicáveis à elucidação do caso concreto, úteis à decisão sobre a acusação concreta que a alguém é lançada. Assim, face a uma acusação concreta, não serão inerentes, à "ampla defesa" quaisquer meios protelatórios, ou que não se prestem a formar a convicção do julgador acerca do que se deve decidir na instância concreta.

36. Repitamos: o processo e o julgamento do Senhor Presidente da República ocorrerão -- ou não -- no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, desenvolve-se procedimento a apurar se deve ser concedida autorização para o citado processo. É esta a limitação -- inafastável, face ao que se deve decidir nesta Casa.

37. Note-se que a limitação à ampla defesa" decorre da própria essência da decisão a ser tomada pela Câmara dos Deputados, deriva ela da própria natureza política do instituto do "impeachment". Não surge de qualquer motivação autoritária, não atinge qualquer direito individual: nasce essa limitação com o próprio objeto sobre o qual se deve deliberar.



38. Assim, o procedimento seguido por esta Casa assegura e assegurará, sem tergiversações, que o Senhor Presidente da República exerça seu direito de ampla defesa, e que lance mão dos meios e recursos inerentes e adequados.

39. É certo que a autorização para o processo contra o Presidente da República já traz consigo importantes conseqüências. Elas, porém, não podem ser afastadas, nem cabe discuti-las aqui, pois decorrem do próprio texto constitucional em vigor. E, justamente por serem sérias as conseqüências, exige a Constituição Federal que a autorização seja concedida apenas quando se atinja quorum mais elevado que o necessário para a aprovação da emenda constitucional! Este preceito, por si só, já é uma garantia do espectro que tem a defesa, ainda nesta fase procedimental: ninguém será temerário a ponto de afirmar que dois terços dos representantes do povo brasileiro autorizariam o processo contra o Presidente da República, por mero capricho ou paixão política.

O artigo 217 do Regimento Interno

40. Consideramos que não se aplica à matéria em exame o artigo 217 da Camada dos Deputados. Tal fato resulta da distinção feita pelo próprio Regimento, que cuida dos aspectos procedimentais relativos à autorização de processo contra o Presidente da República, quando este for acusado por crime comum no art. 217, e concede tratamento inteiramente diverso ao



cuidar da autorização para o processo por crime de responsabilidade.

41. Verifique-se que a distinção, em verdade, origina-se da própria Constituição, pois esta remete o julgamento dos crimes comuns ao Supremo Tribunal Federal, e o dos crimes de responsabilidade ao Senado. E não o faz sem motivo: a razão da distinção encontra-se na própria natureza dos ilícitos. Num caso, cuida-se de aspectos regulados pelo Direito Penal, preponderando aí a interpretação restritiva, e onde se tem por princípio basilar a necessidade da prova cabal da autoria do crime. Já no caso do crime de responsabilidade, o espectro estende-se até o campo da moral. e, aqui, torna-se particularmente importante a apreciação solítica do caso concreto (quando, no crime comum, prepondera a abordagem jurídica).

42. Aprofundando-se o exame da questão, difícil é encontrar quaisquer pontos em comum entre esses delitos de natureza diversa. A própria legitimidade para deflagrar o procedimento é diversa: nos crimes comuns, cabe ao Ministério Público denunciar o Presidente da República, o que lhe é vedado fazer quando se trate de crime de responsabilidade. Em relação a este, só ao cidadão cabe denunciar o Presidente.

43. Em face de tão diverso tratamento (constitucional, legal e regimental), consideramos inadequado estender a aplicação de qualquer analogia entre eles, além daquela já determinada por esse Egrégio Tribunal, que, em caráter liminar, lançou mão do art. 217 única e tão somente, em relação ao prazo para a apresentação da defesa do Presidente da República. Aí deve cessar a analogia, pois em relação aos demais



aspectos, a solução se encontra na C.F. na Lei 1.079/50 e em outras disposições regimentais.

VOTAÇÃO/MODALIDADE

44. Em relação à forma da votação, através da qual esta Casa decidirá se concede a licença para o processo contra o Presidente da República, decidimos pela votação ostensiva nominal, levando em consideração os seguintes fatores:

45. A questão constitucional. A atual Constituição brasileira adotou como regra geral o princípio da votação ostensiva e nominal. Naqueles casos em que o constituinte julgou conveniente a utilização do voto secreto, ele o indicou expressamente, a título de exceção. As hipóteses contempladas pela Constituição com a indicação de que a elas se deve aplicar o voto secreto não podem ser ampliadas pelo intérprete, sob pena de agredir-se o sistema por ela adotado.

46. Não tendo a Constituição Federal apontado a forma da votação, para que se conceda ou não a licença para o processo contra o Presidente da República, deve-se aplicar, então, a regra geral -- que é a do voto nominal.

47. Convém, aqui, relembrar distinção singela, mas que vem sendo convenientemente esquecida por alguns: o princípio do voto e secreto aplica-se ao representado, isto é, ao eleitor que escolhe o seu representante junto ao Parlamento: a este representante, até pelo dever moral que tem ele de prestar contas de suas ações aos representados, aplica-se a regra geral do voto ostensivo e nominal -- para que o povo possa saber com exatidão qual é o sentido da atuação do parlamentar



-- exceto nos casos, repita-se, em que o constituinte julgou conveniente excepcionar a regra geral.

48. Considerou-se, a par disso, que a Constituinte, ao elaborar as normas da nova Carta Magna, não o fez a partir do nada. Fê-lo tendo por arcabouço o ordenamento jurídico pré-existente, e onde julgou conveniente implementar modificações ele o fez. Exemplo elucidativo é o do processo e julgamento do Presidente da República, onde a C. F. de 1988 inovou, rompendo com longa tradição do direito pátrio, retirando parte das atribuições que a Câmara detinha anteriormente, mas silenciando sobre a modalidade da votação.

49. - Ainda que se considerasse não estar a questão resolvida a partir do sistema adotado pela C. F., necessariamente ter-se-ia de procurar a solução na lei. E, ainda que se considere não ter sido a Lei 1.079/50 recepcionada pela nova constituição, naqueles dispositivos que tratam de atos típicos de processo, não há como considerá-la derogada no tocante à modalidade da votação.

50. Pois que esta, em verdade, não se prende a ato processual; vincula-se ela à apuração do convencimento a que chegaram os deputados, em razão de atos transcorridos ao longo do procedimento adotado anteriormente à votação. Esta apenas exterioriza o resultado a que se chegou -- tenha este origem em processo ou em procedimento.

51. Prosseguindo no raciocínio que me levou à decisão tomada, admitamos, por hipótese, que a Lei 1.079/50 estivesse revogada. Teríamos, então, de recorrer ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



52. Note-se que, então, estaríamos em sede onde a interpretação das normas regimentais é questão incontroversamente "interna corporis".

53. Relembra-se este fato, para que se aponte a resolução do conflito existente entre as normas do artigo 188, II, e do artigo 186, I.

54. Nesta hipótese (retenha-se que consideramos ter esta questão sido resolvida pela Lei 1/079/50 -- e então não caberia procurar a solução no Regimento Interno desta Casa) não haveria como escapar à conclusão de que a disposição do artigo 188, II, é inconstitucional, além de chocar-se frontalmente com o artigo 218, que remete a questão do procedimento relativo aos crimes de responsabilidade do Presidente da república à lei em vigor (tendo nele o vocábulo "processo" sido utilizado de maneira evidentemente atécnica) -- sendo evidente que tal lei é a 1.079/50, ou, ao menos, assim julgaram os deputados que aprovaram a Resolução que trouxe nosso Regimento Interno ao universo jurídico.

55. Assim, ou sendo o artigo 188, II, inconstitucional (o que remeteria a solução à C. F), ou não podendo ele prevalecer sobre o artigo 218 (que remeteria a solução para a Lei 1.079/50) o resultado a que se chega é sempre o mesmo: a votação, no caso em tela, é ostensiva e nominal, procedimento regimental adotado, como regra, quando se trata de votação de matéria com quorum qualificado (art. 186, I).

PRECEDENTE JUDICIAL

56. É importante assinalar a necessidade de construção do direito na espécie, integrando normas a partir das regras jurídicas existentes, para fazer a leitura da Lei nº 1079, de 1950, face à Constituição de 1988.

57. Tal necessidade se depreende dos votos proferidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 20.941-1, prenunciando a recepção da Lei nº 1.079 de 1950, como se lê:

a) Voto do Ministro Sepúlveda Pertence:

"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 - o que só depois de recebida, a denúncia de qualquer do povo será lida em plenário e despachada à comissão especial."

b) Voto do Ministro SYDNEY SANCHES:

"Sr. Presidente, quanto à questão relativa à Lei nº 1.079, entendo que ela está em vigor naquilo em que não se mostre incompatível com a Constituição, tanto que o novo Regimento



Interno da Câmara a ela faz remissão.

Entendo, também, que à Câmara compete autorizar, ou não, a instauração de processo contra o Presidente da República, nos termos do art. 51, inciso I, que só depois de admitida a acusação, como diz o art. 86, é que se submete a julgamento perante o Senado Federal.

Entendo, igualmente, que o parágrafo único do art. 85, quando diz: "esses crimes serão definidos em lei especial que estabelecerá as normas de processo e julgamento", significa apenas que, enquanto as normas não forem baixadas, vigorarão aquelas que não tiverem sido revogadas, como é o caso da Lei nº 1.079, a que faz remissão o novo Regimento Interno da Câmara. Mas, ainda que não houvesse lei alguma, nem norma regimental a respeito do processo a ser observado, entendo que só à Câmara competiria fixar tais normas, porque se trataria de uma lacuna a ser suprida pelo juiz, e o juiz da causa era a Câmara dos Deputados.

Não vejo, portanto, dificuldade alguma em que, com lei ou sem lei, com norma regimental ou sem norma regimental, a Câmara processe, ou não, a denúncia."

c) Voto do Ministro NERI DA SILVEIRA:

"Portanto, não há dúvida, a meu ver, com a devida vênia, que, de acordo com o sistema da Constituição, art. 86, a acusação, nos crimes de responsabilidade, será admitida por dois terços da Câmara dos



Deputados. Então, a admissão da acusação tem que ser submetida à consideração da Câmara dos Deputados, quanto ao mérito, para que realmente se desencadeie o processo perante o Senado Federal. Mas, neste momento preliminar, nesta fase preambular, o arquivamento da denúncia só é possível, depois do exame, pela Comissão Especial, que então redigirá um parecer considerando se a denúncia pode ser objeto de deliberação, ou não. Se entender que ela não reúne condições para ser objeto de deliberação, e tal for acolhido, pela câmara dos Deputados, a denúncia terá arquivamento. Só aí é que poderá ocorrer o arquivamento. No caso contrário, será remetida, por cópia autêntica, ao denunciado, que terá o prazo de 20 dias para contestá-la. Aí é que se desencadeia esse procedimento perante a Câmara dos deputados, do qual poderá resultar, então, a decisão do Plenário prevista no art. 86 da Constituição."

d) voto do Ministro OCTÁVIO GALLOTTI:

"Com a licença dos eminentes Colegas que me precederam, a despeito do saber e da convicção revelados em seus votos, uso deles divergir, a começar do fundamento adotado pelo eminente Ministro ALDIR PASSARINHO. Julgo que a Lei nº 1.079, de 1950, não está revogada pela nova Constituição. O seu art. 14, ainda hoje, o aplicou o Tribunal.

Mesmo que se considere que a atuação da Câmara tenha sido diminuída pela nova Constituição, já que, em vez de julgar a procedência da denúncia, como previa a Carta de



1967, cabe-lhe, agora, segundo o art. 51, autorizar a instauração do processo ou, como quer o art. 86, admitir a acusação, seria esse um motivo a mais, para que se reputasse a instauração prevista na Lei nº 1.079, como bastante (ou até mais do que suficiente) para a defesa, sem caracterizar-se, então, o cerceamento receado pelo eminente Relator.

Se aquela instrução bastava para conduzir a um juízo de procedência da acusação, há de prestar-se, certamente, ao de autorização para o processo."

A ALEGADA REVOGAÇÃO PARCIAL DA LEI Nº 1,079/50 PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 4, DE 1961.

58. Nos itens 72 e seguintes de sua petição, alega o Impetrante, socorrendo-se de entendimento de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, que a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, teria sido revogada, na parte que tipifica os crimes de responsabilidade do Presidente da República, pela Emenda Constitucional nº 4, de 2 de agosto de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo.

59. Consoante tal parecer, havendo a referida Emenda nº 4, em seu art. 5º, deixado de tipificar, como crime de responsabilidade, os atos do Presidente da República que atentassem contra a probidade da administração, a lei orçamentária, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento das decisões judiciárias, ao reverso do que fez a Constituição de 1946 (art. 89, incisos V a VIII), teria ocorrido a revogação, ou, mais precisamente, a caducidade



por inconstitucionalidade superveniente das normas substantivas contidas nos arts. 9º usque 12 da Lei nº 1.079, de 1950.

60. Destarte, não havendo a Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963, que restabeleceu o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição de 1946, repriminadas normas de direito infraconstitucional revogadas pelo Ato Adicional de 1961, ter-se-ia, em consonância com aquela opinião, a inexistência no mundo jurídico da regra enunciada no art. 9º, nº 7, da Lei nº 1.079, in verbis,

"Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade da administração:

.....
...

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo",

justamente um dos fundamentos da denúncia apresentada à Câmara dos Deputados pelos cidadãos BARBOSA LIMA SOBRINHO e MARCELO LAYENARE MACHADO, do que resultaria falta de justa causa para o pedido de impeachment do Impetrante.

61. O referido entendimento, com todas as vênias, é inteiramente equivocado, como se evidenciará.

62. Com efeito, dispôs o art. 5º da Emenda Constitucional nº 4, de 1961:

"Art. 5º São crimes funcionais os atos do Presidente da República que atentarem



contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

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

63. Ora, constitui corriqueira regra de hermenêutica que, nas enumerações, faz-se mister pesquisar qual a sua verdadeira natureza: se exemplificativa ou taxativa.

64. As primeiras se evidenciam tanto pelo aspecto teleológico da norma quanto pela própria expressão vocabular.

65. É o abalizado magistério de CARLOS MAXIMILIANO que ensina:

"283. ENUMERAÇÃO. Quando se depara uma enumeração de hipóteses, cumpre distinguir: se os motivos e os fins do dispositivo se restringem aos casos expressos, ou se o próprio texto deixa perceber claramente que a linguagem é taxativa, dá-se exegese estrita; o contrário



se pratica em verificando fortes presunções de ser a especificação feita com o intuito de esclarecer, isto é, exemplificativa apenas." (in Hermenêutica e Aplicação do Direito, Freitas Bastos, 1965, pág. 245)

66. In casu, o advérbio "especialmente", encontrado no caput do art. 5º, citado, indica que a enumeração sob exame não é feita taxationis causa, mas, sim, exemplificationis causa, vale dizer, a enumeração contida nos incisos I usque IV do art. 5º da Emenda nº 4, de 1961, não esgotava nos atos do Presidente da República considerados crimes funcionais (denominação essa, aliás, que destoou da tradição constitucional brasileira, que sempre denominou tais crimes "de responsabilidade")

67. A teor, pois, do art. 5º da Emenda nº 4, de 1961, são "crimes funcionais" do Presidente da República nos seus atos que "atentarem contra a Constituição Federal."

68. Absolutamente se vedou ao legislador ordinário tipificar os atos que atentassem contra a Constituição, além daqueles exemplificativamente mencionados nos quatro incisos do art. 5º.

69. É de se notar, aliás, que a enumeração dos crimes de responsabilidade ("funcionais", na terminologia da Emenda nº 4, de 1961) feita exemplificationis causa está presente em todos os textos constitucionais, desde 1946 (art. 89) -- na Carta de



1967, o art. 84; na Emenda nº 1, de 1969, o art. 82; e na Constituição vigente, o art. 85.

70. Cumpre indagar: por que a Emenda nº 4, de 1961, deixou de explicitar como crimes de responsabilidade do Presidente da República todos aqueles atos enunciados no art. 89 da Constituição de 1946 (incisos I usque VIII), repetidos nos textos constitucionais posteriores (ressalvado o inciso VII, "a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos")?

71. Porque, instituído o regime parlamentar, a responsabilidade pelos atos contra a probidade da administração e pela condução da política do Governo em geral passou a ser do Presidente do Conselho, com os mecanismos de afastamento peculiares àquele regime.

72. O Presidente da República, como Chefe de Estado, todavia, não estaria isento de responsabilidade nos casos em que, v.g., atentasse contra a probidade da administração, procedendo de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo (art. 9º, nº 7, da Lei nº 1079, de 1950).

73. Conclui-se, pois, que a Lei nº 1079, de 1950, manteve-se íntegra após a promulgação da Emenda nº 4, de 1961, inclusive na parte que tipifica os crimes de responsabilidade do Presidente da República (arts. 4º usque 12)

74. Não houve repristinação de qualquer de suas normas, nem poderia haver, pela razão simples que nenhuma delas foi revogada pelo Ato Adicional de 1961, como demonstrado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



75. Às vésperas da promulgação da Constituição de 1988 estava a Lei 1079 íntegra, em sua redação primitiva, ocorrendo, somente a partir de 5 de outubro daquele ano, caducidade por inconstitucionalidade superveniente apenas daquelas suas normas que não se compatibilizaram com os preceitos estabelecidos pela Lei Maior.

76. A denúncia apresentada à Câmara dos Deputados pelo cidadão BARBOSA LIMA SOBRINHO e MARCELO LAVENIÂRE MACHADO, invocando os artigos 8º, item 7 e 9º, item 8, da Lei nº 1.079, de 1950, está correta em sua fundamentação, sendo pois, equivocadas as objeções levantadas a respeito pelo Impetrante nos itens 72 usque 74 de sua petição, sob a rubrica "Revogação parcial da Lei nº 1.079/50 pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961".

77. Mas supondo que tivesse havido a caducidade alegada, tendo em vista o disposto no art. 1º da Emenda Constitucional nº 6, de 1º de janeiro de 1963, as normas dos artigos 4º a 12 da Lei nº 1079 foram repriminadas, eis que restabelecido o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946, salvo o disposto no art. 61. Nota-se que não se estabeleceu um novo sistema presidencial, mas restabeleceu-se o anteriormente existente, repriminando-se TODA a legislação infraconstitucional da Ordem de 1946.

78. Cumpre-me informar a Vossa Excelência, que decidi franquear a palavra ao Impetrante, ou ao seu defensor, na sessão em que se discutirá e decidirá da



autorização prevista no art. 51, I, da Constituição Federal.

79. Esclareço, ainda, que, pendendo recurso de meu ato, em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, voltarei à presença de Vossa Excelência para complementar as informações, se antes do julgamento nessa Corte ocorrer a decisão do Plenário.

Tenho, desse modo, Senhor Presidente, por prestadas as informações solicitadas por Vossa Excelência.

Colho o ensejo para renovar a Vossa Excelência meus protestos de alto apreço.

IBSEN PINHEIRO
Presidente



HUMBERTO JONTO

CÂMARA DOS DEPUTADOS



Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

A grave responsabilidade política de deliberar sobre a admissibilidade de qualquer processo contra o Presidente da República, que a Constituição Federal cometeu, em caráter privativo, à Câmara dos Deputados (art. 51, n° I), me impõe o dever de propor à isenta, equilibrada e lúcida reflexão de V.Ex^a a presente **questão de ordem acerca das normas a serem observadas no âmbito desta Casa**, notadamente quanto ao **rito procedimental, ao quorum e à forma de votação** da autorização para o Senado Federal processar por crime de responsabilidade o Presidente da República.

2. Na convicção de que matéria tão relevante não pode ser resolvida ao sabor das circunstâncias e das paixões partidárias do momento, já que pertence ao domínio do *due process of law* e, por isso mesmo, sujeita-se a controle jurisdicional no que concerne a possíveis lesões de direitos individuais, peço vênia para encarecer a V.Ex^a a alta conveniência política da tranquilizadora palavra dessa ilustrada Presidência na solução da questão de ordem, que passo a deduzir.

I - COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

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

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

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

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

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



6. Seria, no entanto, de todo incompreensível que os representantes do povo brasileiro não tivessem qualquer participação nesses processos, de que podem resultar conseqüências políticas de suma gravidade, a ponto de ensejarem até a suspensão das funções do Chefe do Estado e do Governo e a definitiva perda do seu mandato eletivo. O constituinte de 1988, naturalmente, não incidiria em tão clamoroso erro: ao contrário, reservou importante missão política à Câmara dos Deputados, da qual fez depender, em caráter privativo, a indispensável e prévia autorização para qualquer processo contra o Presidente da República, seja por crimes comuns, seja por crimes de responsabilidade, consoante se depreende do art. 51, **verbis**:

"Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

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

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

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

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



Supremo Tribunal Federal para processá-lo e julgá-lo nas infrações penais comuns (art. 102, n. I, alínea b).

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

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

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

12. Essa norma regimental é, sem a menor dúvida, a **sedes materiae**, porque a Constituição, ao cuidar da autorização para instaurar qualquer processo contra o Presidente da República (art. 51, n. I), não dispôs sobre a forma de votação, se ostensiva ou secreta, razão por que tal matéria ficou relegada ao direito regimental (v. normas processuais no art. 217).

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



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

14. A partir desse dispositivo e como ainda não foram editadas as normas legais por ele reclamadas, sustentam alguns que se deu a recepção da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, pelo menos quanto aos preceitos compatíveis com a Constituição de 1988, entre os quais seus arts. 22 e 23, que, tratando da derrogada fase de pronúncia a cargo da Câmara no processo de **impeachment**, aludem a **votação nominal** (aliás, votação nominal não se opõe conceitualmente à votação por escrutínio secreto, nem há incompatibilidade entre as duas formas).
15. De qualquer modo, a **vexata quaestio** da recepção da Lei nº 1.079/50, sem dúvida, haverá de ser analisada e resolvida em eventual processo de **impeachment**, que venha a ser instaurado contra o Presidente da República perante o Senado Federal. Mas, como só pode haver instauração de qualquer processo por crimes de responsabilidade ou por crimes comuns **após** a prévia autorização concedida por dois terços da Câmara dos Deputados, é óbvio que ainda não existe hoje qualquer processo de **impeachment**, por mais eminentes e doutos que sejam seus autores e seus advogados.
16. Se a Câmara dos Deputados -- por dois terços de seus membros e por votação secreta (C.F., art. 51, n. I, e Regimento, art. 188, n. II) -- vier a autorizar a instauração do processo de **impeachment**, como notoriamente ainda não o fez, tal processo poderá ser instaurado, se se entender, então, que as normas da Lei nº 1.079/50 foram objeto de recepção. Enquanto a Câmara não autorizar processo contra o Presidente da República -- seja por eventual crime de responsabilidade, seja por suposto crime comum -- não há falar na lei que deva discipliná-lo.
17. *Si et in quantum*, todo o problema se cifra à aplicação ao caso do art. 51, n. I, da Carta Magna, e do art. 188, n. II, do Regimento Interno, em virtude dos quais, à falta da prévia e indispensável condição de procedibilidade -- autorização de dois terços da Câmara dos Deputados por votação secreta -- não há viabilidade jurídica do processo de **impeachment**, isto é, não existe nem pode existir qualquer processo dessa natureza, mas uma simples tentativa de instaurá-lo.
18. Não deve causar admiração que uma decisão política de tão graves conseqüências, como a autorização para instaurar qualquer processo contra o Chefe do Estado e do Governo, fosse cercada da elementar garantia do escrutínio secreto, que possibilita ao parlamentar votar de acordo apenas com sua própria consciência, o que é da índole do mandato



representativo, de nossa tradição jurídica.

II - MANIFESTAÇÕES DA DOUTRINA

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

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

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

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

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

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

"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 Estado."

O citado inciso do artigo 51 não particularizou o processo, para limitá-lo ao processo por crime de responsabilidade ou ao processo por infrações penais comuns. Não se pode, por isso, restringir o alcance da locução, para introduzir no texto da Constituição palavras que nele não se contêm. A norma constitucional se afeiçoa ao domínio que a Câmara dos Deputados exerce no processo por crime de responsabilidade e no processo por infrações penais comuns, até o momento culminante da acusação, após a qual se abrirá a fase de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, e a do julgamento na instância privativa do Senado Federal, nos crimes de responsabilidade (Constituição da República - art. 86).

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



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

(...)

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

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

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

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

Ao primeiro:

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

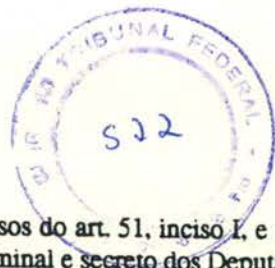
Sim, pelas razões que detidamente foram expostas mais alto (v. nº 20). Em síntese, repita-se, isto decorre da mesma razão: a necessidade de uma apreciação preliminar, dita "política", por parte da Câmara dos Deputados, nos termos do nº 7 (v. *supra*).

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

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

Ao segundo:

"A deliberação da Câmara dos Deputados sobre instauração de



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

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

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

23. Não discrepa desse entendimento outro bem fundamentado parecer do eminente Prof. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, que igualmente sustentou:

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

24. Embora fosse possível continuar citando outros juristas, deixo de fazê-lo por amor à brevidade e por serem os ensinamentos transcritos suficiente apoio doutrinário à exposição desenvolvida no cap. I da presente questão de ordem.

III - ORIENTAÇÃO DA SUPREMA CORTE

25. Foi objeto de longa discussão no âmbito da Câmara dos Deputados e até pela imprensa o alcance de decisão proferida em 9.2.90 pelo Eg. Supremo Tribunal Federal no MS 20.941, de que o eminente ALDIR PASSARINHO fora o relator originário.

26. Nesse mandado de segurança impetrado por ilustres Senadores da República, pretendiam eles compelir o Presidente da Câmara, que arquivara pedido de **impeachment** contra o eminente Presidente JOSÉ SARNEY, a dar seguimento ao processo nos termos da Lei nº 1.079/50.

27. Segundo entendimento do Plenário, em decisão recentíssima, a Alta Corte não chegou a acolher a fundamentação jurídica sustentada pelos eminentes Ministros ALDIR PASSARINHO e CÉLIO BORJA, no sentido da revogação da Lei nº 1.079/50 pela Constituição de 88 -- como ficara constando da primeira ementa lavrada pelo relator originário --, porquanto esse fundamento não seria necessário às conclusões dos votos majoritários, que indeferiram a segurança por outra motivação menos abrangente.



60



28. Como quer que seja, a nova ementa redigida pelo eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, designado relator para o acórdão que acaba de ser publicado, não afirma nem a tese da recepção da Lei nº 1.079/50 nem indica em que medida se deu eventual recepção e, com maior razão, não alude à questão da forma de votação do **impeachment**, que se pretende requerer. O préstimo, portanto, desse aresto para o caso vertente é que os doutos votos dos abalizados Ministros ALDIR PASSARINHO e CÉLIO BORJA negaram, desde logo, a pretensa recepção da Lei nº 1.079/50, sem que, nesse ponto, tivessem sido desautorizados pela maioria do Eg. Plenário.

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

30. Refere-se à decisão prolatada nas assentadas de 13.9.89, 1º.2.90 e 14.3.90 em questão de ordem apresentada pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES na Queixa-Crime nº 427-8, ajuizada contra um Ministro de Estado, a quem se imputava crime comum autônomo isto é, não conexo com crime eventualmente também atribuído ao Presidente da República.

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

32. Compraz-se o signatário em rememorar alguns excertos dos doutos voto que amparam, nos aspectos de ordem geral, as teses aqui defendidas.

33. No douto voto que proferiu com a proficiência habitual, o eminent Ministro MOREIRA ALVES, em face dos arts. 51, 52 e 86 da Constituição, procurou esclarecer as inovações de 1988, acentuando as modificações substanciais do sistema a começar justamente do fato de se ter substituído "a declaração de procedência da acusação por parte da Câmara dos Deputados" pela autorização que deve ser dada por ela para a instauração de processo contra o Presidente e Ministros d



Estado". Logo adiante salientou S.Ex^a que, pelo direito de agora, "admitida pela Câmara dos Deputados a acusação, "será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade, sem aludir, aliás, a que o processamento será também perante esses mesmos órgãos julgadores."

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

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

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

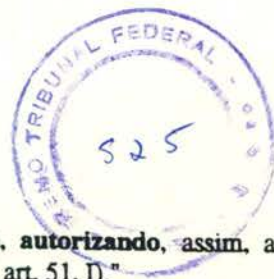
Por isso mesmo é que a nossa tradição constitucional nunca estendeu aos Ministros de Estado o requisito de procedibilidade do Presidente da República perante o Senado ou perante o Supremo Tribunal Federal, quando ele se apresentava sob a forma de uma pronúncia pelo órgão político que é a Câmara dos Deputados."

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

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

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

"O processo de responsabilização penal (infrações comuns) ou político-administrativa (crimes de responsabilidade) do Presidente da República instaurar-se-á, *sempre*, perante a Câmara dos Deputados, a quem compete, privativamente, emitir, por dois terços dos



seus membros, o juízo de admissibilidade da acusação, **autorizando**, assim, a abertura de processo contra o Chefe do Poder Executivo da União (CF, art. 51, I)."

(...)

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

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

(...)

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

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

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

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

Estabeleceu-se, nela, uma hipótese de **imunidade formal**, destinada a tutelar o interesse público, caracterizada pela **improcessabilidade** do Ministro de Estado, salvo ocorrência de autorização parlamentar, emanada, pelo voto da maioria qualificada de 2/3 de seus membros, da Câmara dos Deputados, ou, então **cessação** da investidura do Ministro de Estado **ex officio**.

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

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

A intenção do legislador constituinte, objetivamente positivada na regra



constitucional em questão, é confirmada por recentíssima deliberação da Câmara dos Deputados, que, ao aprovar o Projeto de Resolução nº 54-C, de 1989, que dispõe sobre o seu Regimento Interno, neste destacou capítulo em que disciplina o procedimento legislativo de autorização para instauração de processo criminal -- por crime comum-- contra Ministros de Estado."

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

"Assim, Senhor Presidente, reitero a observação de que o novo ordenamento constitucional, em norma consubstanciada no art. 51, I, instituiu, de forma ampla, uma nova situação de imunidade formal, caracterizadora da improcessabilidade dos agentes políticos nela referidos: o Presidente da República, o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado. Observe-se que a regra inscrita no preceito constitucional mencionado, de conteúdo genérico, alude à necessidade de prévia autorização da Câmara dos Deputados para a instauração de processo -- de qualquer processo -- por infrações penais comuns ou por crime de responsabilidade, imputados àquelas supremas autoridades do Poder Executivo."

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

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

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

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

Se razão assiste a SEABRA FAGUNDES, para quem

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



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

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

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

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

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

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

"Registro a essencial diferença que existe entre a autorização da Câmara para o processo -- condição de procedibilidade ou de instauração do processo, nas palavras da Constituição (art. 51, I) -- e a declaração de procedência da acusação, que tem lugar em processo já instaurado, reclama instrução e contraditório que assegure ampla defesa ao acusado e importa verdadeiro e próprio **iudicium accusationis**, com a conseqüente suspensão do exercício do cargo (v. arts. 19 a 23 da Lei nº 1.079/50).

Nessa primeira fase, a Câmara dos Deputados era chamada a manifestar-se, primeiro, sobre se a denúncia deve, ou não, ser objeto de deliberação, constituindo para esse fim Comissão Especial que impulsiona o exame da questão (art. 20, Lei nº 1.079/50). Admitida a denúncia, por votação nominal da Câmara, notificava-se o acusado para contestá-la, facultada a produção de provas (art. 22, *ibid.*). Só então, pronunciava-se o juízo de procedência da acusação, por voto do Plenário.

Vê-se, pois, que não se há de confundir o livre convencimento dos Deputados acerca da procedência da acusação, com a discricionária autorização da Câmara como simples condição de procedibilidade judicial, previsto no art. 51, I, da Constituição de 5 de outubro de 1988."

IV - CONCLUSÃO

Diante da análise dos textos pertinentes feita à luz da **opinio doctorum** e dos subsídios da orientação fixada pela Suprema Corte, penso haver demonstrado que o pretendido processo de **impeachment** do Presidente da República:



(a) só poderá ser iniciado após a prévia autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, cit art. 51, n. I, da Constituição Federal;

(b) a referida autorização deve ser objeto de votação por escrutínio secreto, nos termos do art. 188, n. II, do Regimento Interno;

(c) as normas procedimentais a observar para a aludida autorização são as previstas no art. 217 do Regimento.

Nessas condições, submeto a V.Ex^a, na forma do art. 95, do Regimento Interno, e com base no art. 51 da Constituição Federal, art. 188 e 217 do Regimento Interno, a seguinte questão de ordem:

(a) qual o procedimento a ser adotado pela Câmara dos Deputados no que respeita ao quorum especial de votação para instauração do processo nos crimes de responsabilidade contra o Presidente da República?

(b) qual a modalidade de votação e escrutínio será adotada para apreciação do pedido de autorização para instauração do processo nos crimes de responsabilidade contra o Presidente da República?

(c) qual o procedimento a ser adotado para o trâmite do pedido de autorização para instauração do processo nos crimes de responsabilidade contra o Presidente da República?

Confia, pois, o signatário em que essa ilustre Presidência, com a habitual isenção, probidade e segurança, não deixará de responder, com a possível brevidade, a relevante questão de ordem, ora suscitada, com o superior propósito de prevenir maiores riscos para normalidade do processo político e a estabilidade das instituições democráticas.

Sala das Sessões, em de agosto de 1992.


Deputado HUMBERTO SOUTO



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

Orador - Gastone Righi

Hora - 17h36min

Taquígrafo - Cássia

Revisor - Estela

Data - 02.09.92



O SR. GASTONE RICHI - Peço a palavra para uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Ibsen Pinheiro) - Tem V.Éxa. a palavra.

O SR. GASTONE RIGHI (PTB-SP. Sem revisão do orador) - Antes de interpor minha questão de ordem, só uma observação. É a primeira vez que vejo na Câmara dos Deputados alguém, no caso o Deputado José Genoíno, contraditar uma questão de ordem que vou formular depois da contradita dele.

~~Sr. Presidente, não me restam dúvidas de que o processo de votação de autorização de abertura do processo de crime de responsabilidade —~~

S/ Daniel.

Getulio Vargas



CÂMARA DOS DEPUTADOS



Senhor Presidente,

Não me restam duvidas que o processo de votação de autorização de abertura do processo de crime de responsabilidade ou crime comum contra o Presidente da República (arts. 51, 85 e 86 da CF), é por escrutínio secreto (art. 188 RICD), necessitando aprovação por no mínimo 2/3 dos Srs. Deputados.

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

.....

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

....."

Está sendo levantada a hipótese de que este dispositivo conflite com a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, no seu art. 23.

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



Sustenta-se que o art. 218 do Regimento respalda a lei quanto ao voto nominal, deduzindo-se daí que o voto fosse nominal ostensivo.

O próprio art. 218 foi questionado quando da votação da resolução do Regimento Interno pelo então Deputado Eduardo Bonfim, que através de emenda queria dar um rito ao processo.

O Relator do projeto de Resolução, Deputado Inocêncio de Oliveira, ponderou na ocasião:

"Ora, Sr. Presidente, está sendo elaborada uma nova lei que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, bem como dos Ministros de Estado. Se observássemos a legislação em vigor, que tem mais de vinte anos, correríamos o risco de ver rapidamente desatualizado o novo Regimento Interno, aliás, esse dispositivo está em conformidade com o que estabelece a Carta Magna.

Portanto, nosso parecer é pela rejeição do Destaque."

DCN pg. 8560 (§ 1º) 25.8.89. Decisão acatada pelo Plenário.

Observação corroborada pelo nobre Senador Jutahy Magalhães, quando da elaboração de projeto para a nova Lei nº 342/89, aprovado pelo Senado, ainda em discussão na Câmara sob o nº 6.125/90, quando chamou a Lei nº 1.079/50 de obsoleta.

A identidade única dos votos processados entre os arts. 186 e 187 (voto nominal) e do art. 188 (votação por escrutínio secreto) é cristalina, pois quando no antigo Regimento (1972) o voto por escrutínio secreto era um simples parágrafo do art. 177, que trata do voto nominal, no atual Regimento ele se remete totalmente ao artigo anterior.



"Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, **nos termos do artigo precedente**, apurando-se apenas os votos dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos. (grifo nosso)

....."

Artigo precedente

"Art. 187. A **votação nominal** far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obdecidas as instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização. (grifo nosso)

....."

A diferença entre um voto e outro, não está na votação que é sempre nominal, está sim na apuração do voto (escrutínio).

Voto nominal é todo aquele no qual o votante é identificado. O escrutínio é que pode ser secreto ou ostensivo.

Diz a Dra. Ana Maria Villela (Processo Legislativo - pág. 114 - 4ª Ed.

Segraf):

O Regimento Comum pelo seu art. 44 diz:

"Art. 44. As votações poderão ser realizadas pelos processos simbólico, nominal e secreto.

Parágrafo único. As votações serão feitas pelo processo simbólico, salvo nos casos em que seja exigido quorum especial ou deliberação do Plenário, mediante requerimento de Líder ou de um sexto de Senadores ou de Deputados."



"A norma supra disciplinou a aplicação do § 3º do art. 59 da Constituição de 1967 com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969. Antes de sua elaboração, discutiu-se no Congresso sobre o processo de votação a ser utilizado para a matéria vetada, em face do dispositivo constitucional pertinente falar "em votação pública", enquanto os textos anteriores, com exceção da constituição de 1981, declaravam que as deliberações sobre o veto deviam ser processadas através do voto secreto ou por escrutínio secreto. Consoante alguns Parlamentares, a expressão "em votação pública" não afastava o processo secreto de votação. As Comissões de constituição e Justiça das duas Casas do Congresso Nacional ouvidas a respeito, pronunciaram-se contrariamente à tese:

"PARECER Nº 4, de 1970 - CCJ do Senado Federal -- Relator: Senador Guido Mondin.

.....

Ora, não será possível entender-se que seja secreta uma votação que a Constituição determina seja pública.

A clareza do texto, intencionalmente modificativo do sistema anterior, não permite interpretação diversa da que está nas palavras da lei" (DCN - 30.4.70 -- pág. 134)

"PARECER Nº 5, de 1970 -- CCJ da Câmara dos Deputados -- Relator: Deputado José Lindoso.

(...) a votação é, inquestionavelmente, votação pública, jamais secreta; b) a votação pública, de acordo com as normas regimentais e praxes parlamentares, será preferencialmente simbólica. Poderá, no entanto, ser nominal, se requerida na conformidade do Regimento" (DCN -- 30.4.70 -- págs. 135 e 136).

O Plenário do Congresso aprovou o Parecer do órgão técnico da Câmara, ficando conseqüentemente, prejudicado o Parecer do Senado.

A partir desta decisão até a elaboração do Regimento Comum, a votação da matéria vetada passa a ser efetuada pelos processos simbólico ou nominal, dependendo este último para ser utilizado de deliberação do Plenário. Com a feitura da Lei Interna do Congresso Nacional, a votação da matéria vetada passa a ser procedida nominalmente."

Até hoje persiste esse regimento e na votação que trata o art. 44 e conforme o disposto no art. 66 da Constituição Federal, o escrutínio passou a ser secreto:



"Art. 66

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, **em escrutínio secreto**. (grifo nosso)"

A intenção clara do legislador da Lei nº 1.079/50 era o de evitar o voto simbólico, dada a natureza político-administrativa do processo, sujeita a pressões nem sempre legítimas, confrontando-se com o mandato popular dos Parlamentares.

Lembra muito bem o Prof. Dr. J. CRETELLA JR. (Comentários à Constituição de 1988 - pg. 2577")

"Nas assembléias de Representantes do povo, fervilham as paixões políticas, que atingem o clímax, quando se trata de **impeachment**, razão porque se recomenda cautela, equilíbrio, ponderação no emprego deste instituto que, do contrário, se enfraquecerá, enfraquecido igualmente os que, por abuso, tentariam desvirtuá-lo, orientando-o na consecução de objetivos ocultos ...".

ou, do mesmo autor (obra e pg. citados)

"Daí o fato de que a aceitação da denúncia, nos crimes de responsabilidade, escapa à rotina judiciária, para assumir o caráter de grave decisão, que o juiz não pode proferir sem lúcido exame da ocorrência jurídica, sem levar em conta a sua própria sensibilidade em face do drama da vida pública.

Somente assim se poderá evitar que o **impeachment**, instituição que assegura aos governos o decoro e a honestidade dos governos, sofra inversão perigosa nos seus fundamentos e nos seus fins, transformando-se em arena demagógica, facilmente manejável apenas para servir aos sentimentos tendenciosos que envolvem a arena partidária (ver. RDA 14.295)."



Quando da feitura de nosso Regimento, em nenhum momento alguém se dispôs a retirar o procedimento do escrutínio secreto para o impedimento do Sr. Presidente da República. Ao contrário, o Deputado Lúcio Alcântara, propôs até que se votasse o assunto mediante o voto nominal secreto, em urna, com receio de possíveis identificações por parte do computador que aciona o painel eletrônico, receio este infundado, tendo em vista as provas de eficácia de sigilo obtidas por ocasião da apreciação aos vetos presidenciais.

Esta matéria foi sempre tratada em nossos Regimentos com o maior rigor possível, e em nenhum momento se pensou em adotar-se outra votação senão a nominal de escrutínio secreto.

Aquele que disser que talvez a Lei nº 1.079/50 conflita com o Regimento Interno no art. 188, II, está rasgando toda a história regimental de nossa Casa, pois desde 1930 - tanto quando me foi possível pesquisar - normalmente se adotou a votação por escrutínio secreto.

É fato que, nas legislaturas dos anos 50 a Câmara editava um livro chamado "Manual do Deputado" contendo a Constituição Federal, o Regimento Interno e algumas das principais Leis, para o melhor desempenho do Parlamentar, no exercício de seu mandato.

Revendendo o manual impresso em 1956, lá encontram-se lado a lado a Lei nº 1.079/50 e o Regimento Interno que em seu § 2º do art. 146 diz:

"Art. 146.

.....

§ 2º A votação será secreta quando a Câmara tiver de se pronunciar sobre a perda de mandato de Deputado (art. 48, §§ 1º e 2º da Constituição) ou sobre a procedência de acusação contra o Presidente da República (art. 88 da Constituição)."



Portanto, na plenitude de eficácia da Lei nº 1.079/50, não se dispensava o voto secreto para tais atos. Não será agora, quando se põe em dúvida a recepção desse diploma legal pela nova Constituição que se alterará o processo legislativo, violentando o Regimento.

Não existe na história do processo legislativo brasileiro caso análogo que tenha chegado a votação conclusiva pela Câmara dos Deputados. O famoso processo contra Getúlio Vargas em 1.954 foi arquivado na fase preliminar não chegando a votação da procedência da denúncia. Exemplo não aplicado no momento atual pois com o advento da Constituição de 1.988 à Câmara restou apenas autorizar ao Senado a instauração do processo. Figura esta não existente à época da Lei 1.079/50.

O exemplo mais contundente de que votação nominal não quer dizer necessariamente votação ostensiva, poderá ser verificado na seguinte formulação:

Durante uma votação de Lei Complementar obrigatoriamente nominal, (art. 186) um (1) décimo dos Deputados requer a votação secreta da matéria. Se aprovado o requerimento, eu perguntaria:

A votação seria procedida pelo sistema nominal e secreta?

A autorização para instalação de processo nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente da República é expressamente votada nominalmente, por escrutínio secreto, (item II do art. 188), no atual Regimento prova esta que essa modalidade de voto foi a vontade soberana do Parlamento ao aprovar a Resolução nº 17, a nossa Lei Interna.



Tenho a certeza que não será necessário levantar-se mais um Raul Pilla, seu nobre e ilustre conterrâneo, que sob a égide do Ato Institucional nº 1, ato de extrema força do regime de excessão, quando da votação da eleição para Presidente da República do General Humberto Castelo Branco (DCN de 12/04/64, pag. 98), para nos dizer:

"Sr. Presidente, Srs. Congressistas, votando nós, os libertadores, a descoberto, como preceitua a Ato Institucional. na Eleição de Presidente e Vice-Presidente, porque outro caminho não restava, não posso, todavia deixar de estranhar a intervenção miúda ocorrida na lei interna do Congresso obrigando-o à votação a descoberto, quando a Lei e a tradição parlamentar, consagram o voto secreto para tais casos."

Isto posto, com base nos arts. 51 da Constituição Federal, 95, 187 e 188 do Regimento Interno, solicitamos que Vossa Excelência, agindo como magistrado lúcido e imparcial, dirima a seguinte questão:

- qual o procedimento legal que deverá ser adotado pela Câmara dos Deputados, quanto ao quorum de votação, modalidade de voto e rito de tramitação?

Formulo tais indagações, visto que alguns exegetas insistem em interpretações casuísticas, meramente de ordem político-emocional, segundo as quais as normas procedimentais seriam diferentes de:

- **quorum** de dois terços, voto secreto e rito diverso do contido no art. 217 do Regimento Interno.



Aguardando esclarecimentos de Vossa Excelência para que não parem dúvidas sobre tão relevante tema, temos a certeza de que o único voto ostensivo será o de Vossa Excelência, que tem o dever ético e regimental, **abstenção**.

Sala das Sessões, em . de setembro de 1992.


DEPUTADO GASTONE RIGHI



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO



Orador -	GASTONE RIGHI	Hora -	17h52
Taquigrafo -	Joel	SEM REVISÃO FINAL	
Revisor -	Mirinha	Data -	02-09-92

Concluindo, aguardamos esclarecimentos de V. Exa., para que não parem dúvidas sobre tão relevante tema. Temos a certeza de que o único voto ostensivo será o de V. Exa., Sr. Presidente, que tem o dever ético e regimental de se abster.



É esta a minha questão de ordem.

Supremo Tribunal Federal

MS nº 21564-0



TERMO DE VISTA

Aos _____ dias do mês de setembro de 1992 faço estes autos com vista ao Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República. Eu, _____ , Supervisora da Seção de Habeas Corpus e Mandados de Segurança, lavrei este termo. E eu, _____  Diretora da Divisão de Processos Originários, o subscrevi.



Nº

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.564-0/160 - DISTRITO FEDERAL

RELATOR : Exmo. Sr. Ministro OCTAVIO GALLOTTI

IMPETRANTE: Fernando Affonso Collor de Mello

IMPETRADO : Presidente da Câmara dos Deputados

1. FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, Presidente da República Federativa do Brasil, impetra mandado de segurança contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, para que seja declarada a nulidade de atos que instauraram o processo de **impeachment** contra o impetrante, sem a prévia condição de procedibilidade relativa à autorização da Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros e por escrutínio secreto, e da decisão da autoridade impetrada que, respondendo às questões de ordem formuladas em torno da matéria, estabeleceu regras mistas concernentes à tramitação do processo, nos seguintes termos:

"a) é competência da Câmara dos Deputados admitir ou não acusação contra o Presidente da República, dando, em caso positivo, conhecimento ao Senado Federal, para fins de processo e julgamento;

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

A. A.



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

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

2. Sustenta o impetrante, em síntese, que:

a) à falta de lei especial prevista no art. 85, par. único, da Constituição Federal, sobre a definição dos crimes de responsabilidade e das normas respectivas de processo e julgamento, a denúncia deveria ter sido arquivada; sob o direito vigente, a denúncia nem deveria ser dirigida ao Presidente da Câmara, pois cabe ao Senado Federal processar e julgar crimes de responsabilidade do Presidente da República (CF, art. 51, n. I), após a prévia e indispensável condição de procedibilidade da autorização da Câmara, como ocorre nos crimes comuns, em que a denúncia é oferecida ao Supremo Tribunal - órgão processante e judicante -, que, em seguida, pede a autorização da Câmara dos Deputados para o processo;

L. K.



b) caberia ao Presidente da Câmara dos Deputados seguir o ritual da Lei nº 1.079, de 1950, se a considerasse recebida pela Carta Magna de 1988, no que fosse com ela compatível; como o rito dessa lei protrairia a votação da Câmara para depois das eleições, as normas legais deixaram de servir e não foram sequer substituídas pelos regimentos (art. 217, ou mesmo o art. 218, e o art. 188, n. II), preferindo-se adotar um modelo absolutamente peculiar, inspirado no casuísmo, que permitisse o voto aberto ainda em setembro, agredindo, dessa forma, a Constituição, a lei e o Regimento Interno, e sacrificando direitos processuais do acusado através de julgamento sumário;

c) o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, na ordem constitucional vigente, é da competência privativa do Senado Federal (art. 52, I), mas a instauração do processo depende de autorização da Câmara, nos termos do art. 51, I, da Constituição Federal, que se refere tanto aos crimes comuns quanto aos de responsabilidade; a Câmara deixou de desempenhar o papel de tribunal de pronúncia, no processo de impeachment e o Senado Federal já não é apenas o tribunal de julgamento;

d) a expressão literal do **caput** do art. 86 "admitida a acusação" deve ser entendida como "autorizada a instauração do processo", se interpretada a norma em harmonia com os arts. 51, 52 e 102 da Lei Maior, configurando essa autorização inafastável condição de procedibilidade contra o Presidente da República, quer nos crimes comuns, quer nos de responsabilidade; e

x. x.



e) o art. 188, n. 2, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, editada sob o regime da Constituição de 1988 (Resolução nº 17, de 1989), enumera entre os casos de votação por escrutínio secreto a autorização para a instauração do processo contra o Presidente da República nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade; a Constituição Federal não dispôs sobre a forma de votação, se ostensiva ou secreta, razão pela qual a matéria ficou relegada ao direito regimental, tendo sido regulada nos arts. 217 e 188, n. II, do Regimento Interno.

3. Argumenta o impetrante que, no tocante aos crimes de responsabilidade, se faz objeção à aplicação de lei especial, nos termos do parágrafo único do art. 185. Não tendo sido editada essa lei especial, sustentam alguns que se deu a recepção da Lei nº 1.079, de 14.04.50, quanto aos preceitos compatíveis com a Constituição de 1988, entre os quais os arts. 22 e 23, que aludem à votação nominal, que não se opõe conceitualmente à votação por escrutínio secreto. Essa questão em torno da recepção da Lei nº 1.079, de 1950, porém, haverá de ser analisada e resolvida em eventual processo de **impeachment**, que venha a ser instaurado frente ao Senado Federal. Como só pode haver instauração de processo por crime de responsabilidade ou por crime comum após a prévia autorização da Câmara dos Deputados, ainda não pode existir qualquer processo de **impeachment** e, portanto, não se pode falar na lei que deva discipliná-lo.

4. Após a citação de ilustres juristas que sustentam esse entendimento, acrescenta o impetrante que, no julgamento do MS nº 20.941, o Supremo Tribunal não chegou a acolher a tese da revogação da Lei nº 1.079, de 1950, afirmada no

A. A.



voto de três eminentes Ministros, porquanto esse fundamento não era necessário às conclusões dos votos majoritários. De qualquer forma, a nova ementa do acórdão não afirma a tese da recepção, nem indica em que medida se deu eventual recepção e, com maior razão, não alude à forma de votação do **impeachment**.

5. Assinala que a regra do art. 218 do Regimento Interno, que determina a observância das normas da legislação especial em vigor no processo por crimes de responsabilidade, é inteiramente ociosa, porque a Câmara dos Deputados não interfere no aludido processo - que se desenvolve no Senado Federal - apenas autoriza sua instauração.

7. De qualquer forma, a admitir que o art. 218 tenha revigorado as normas da Lei nº 1.079, de 1950, não poderia o Presidente da Câmara deixar de assegurar ao impetrante o prazo de vinte dias de defesa e a dilação probatória, previstos em seu art. 22, e a forma de votação seria por escrutínio secreto, porque, nessa parte, haveria o comando específico do art. 188, n. II, do Regimento Interno.

8. A adotar-se a tese da recepção integral da Lei n. 1.079, de 1950, o direito de defesa deve ser assegurado na extensão de seu art. 22. Entretanto, como a autorização para o processo, no art. 51, n. I, da Constituição, se refere indistintamente aos crimes comuns e aos de responsabilidade, as normas do art. 217 do Regimento Interno, relativas às infrações penais comuns, deveriam ser aplicadas também aos crimes de responsabilidade, seja por analogia, seja por força de compreensão, de modo que não poderia ser cerceado de seu direito de defesa escrita, pelo prazo de dez sessões (art. 217, § 1º, ns. I e II).

h.



9. Sustenta o impetrante, por último, que parte das normas de direito substantivo da Lei n. 1.079/50 - correspondentes aos incisos V, VI, VII e VIII do art. 89 da Constituição de 1946, foi revogada pelo art. 5º da EC nº 4, de 02.09.61, que instituiu o regime parlamentarista de governo. Sobrevindo a EC nº 6, de 23.01.63, que restabeleceu o presidencialismo, não houve repristinação das normas de direito infraconstitucional, que haviam sido revogadas, de sorte que não se poderá falar em crime de responsabilidade, relativamente à matéria dos incisos V, VI e VII, bem como da matéria do inciso II, no concernente ao Ministério Público.

10. Requer o autor medida cautelar para sustação do procedimento de **impeachment**, até o julgamento final do "writ", ou, alternativamente, para que faculte ao acusado defender-se nos termos do art. 217 do Regimento Interno ou do art. 22 da Lei nº 1.079, de 1950, garantindo-se que a deliberação cameral seja tomada por escrutínio secreto, nos termos do art. 188, n. II, do Regimento Interno.

11. Pede, a final, a concessão da segurança, "a fim de que se declare a nulidade do ato impugnado e que se determine ao Presidente da Câmara dos Deputados que, se entender de submeter a denúncia recebida à deliberação da Câmara dos Deputados, para os efeitos de autorização prevista nos arts. 51, n. I, e 86, **caput**, da Constituição - observe o devido processo legal contido no art. 217 do Regimento e a votação por escrutínio secreto, de acordo com o art. 188, n. II".

12. Em sessão plenária realizada no dia 10 de setembro, o Supremo Tribunal Federal deferiu, em parte, a medida cautelar, para assegurar ao impetrante o prazo de dez sessões, em substituição ao de cinco, já em curso, para a apresentação de defesa perante a Câmara dos Deputados, aplicando

A.A.



analogicamente, para esse único fim, o disposto no inciso I do § 1º do art. 217 do Regimento Interno da Câmara (fls. 468-471).

13. Diante da urgência requerida para o julgamento do mandado de segurança, o Presidente da Câmara dos Deputados apresentou as informações já no dia imediato, 11 de setembro, sustentando em resumo, que:

a) a aplicação da Lei nº 1.079, de 1950, no tocante à definição dos crimes de responsabilidade e ao seu processo e julgamento, decorre do disposto no art. 85, par. único, da Constituição de 1988, exigindo-se apenas o exame da compatibilidade de suas normas com o novo texto constitucional;

b) os arts. 5º a 12 da Lei nº 1.079, de 1950, harmonizam-se com o art. 85, I a VII, da Constituição Federal; quanto à parte processual, são aplicáveis os arts. 14 a 18 dessa lei especial, que dizem respeito à tramitação da denúncia na Câmara dos Deputados, bem como os arts. 19 e 22, primeira parte, que dispõem sobre a tramitação da denúncia e se referem à formação de um juízo prévio sobre sua admissibilidade;

c) alterada a competência constitucional da Câmara no processo de **impeachment**, o direito de defesa foi assegurado nos termos do art. 5º, LV, da Constituição, e dos arts. 52, II, e 151, II, a, do Regimento Interno, que estipulam prazo para a tramitação de projetos em regime prioritário;

d) o processo de **impeachment** foi efetivamente instaurado, porque a Constituição exige que a Câ-

A. A.



mara dos Deputados emita um juízo de admissibilidade da acusação contra o Presidente da República (art. 86, **caput**), como condição prévia para a instauração do processo no Senado Federal (art. 86, § 1º, II), com observância da Lei nº 1.079, de 1950, a começar pelo recebimento da denúncia (tese já consagrada pelo Supremo Tribunal no MS nº 20.941-1-DF) e ao sistema de votação nominal, sendo apenas subsidiariamente aplicável o Regimento Interno;

e) não se aplica ao processo por crime de responsabilidade o art. 217 do Regimento Interno, porque ele se refere apenas ao procedimento no tocante ao crime comum, e a distinção entre ambos decorre da própria Lei Maior, ligada à natureza desses ilícitos; não é possível a aplicação analógica das várias regras que compõem o dispositivo, além daquela determinada pelo Supremo Tribunal quanto ao prazo de defesa;

f) não tendo a Constituição feito a indicação da forma de votação, aplica-se o princípio geral da votação ostensiva nominal, cujas exceções são expressamente previstas no próprio texto fundamental; o voto secreto é natural para o eleitor que escolhe os seus representantes, mas para estes últimos deve prevalecer o voto ostensivo nominal, para que o povo exerça o controle de sua atuação;

g) por outro lado, a Lei nº 1.079, de 1950, contém norma explícita a respeito; se fosse o caso de recorrer ao Regimento Interno, seria evidente o conflito entre o art. 188, n. II, que se refere ao voto secreto, e o art. 186, I, que exige votação nominal nos casos em que se prevê **quorum** especial

J. A.



de votação, devendo prevalecer este, porque o primeiro é inconstitucional, inclusive também conflitante com o art. 218;

h) por último, após transcrever trechos dos votos dos eminentes Ministros que, no julgamento do MS 20.941-1-DF, afirmaram a recepção da Lei nº 1.079, de 1950, pela Constituição de 1988, assinala a autoridade impetrada que os arts. 9º a 12 dessa lei especial não foram revogados pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961, porque o legislador estava autorizado a definir como crimes de responsabilidade todos os atos que atentassem contra a Constituição Federal, sendo a enumeração dos incisos do art. 5º da citada Emenda meramente exemplificativa, como se deduz das expressões "especialmente contra", constantes do **caput**; a enumeração mais restrita - prossegue - está ligada ao próprio sistema parlamentar de governo, em que o Presidente do Conselho de Ministros é o responsável pelos atos de probidade da administração e pela conduta política do governo em geral; acrescenta, finalmente, que não houve repristinação, porque não houve revogação parcial da Lei nº 1.079, de 1950, mas ainda que tivesse havido caducidade, a repristinação ocorreu por força da EC nº 06, de 1º.01.63, que restabeleceu o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição de 1946.

14. Vieram os autos, em seguida, com vista ao Ministério Público Federal, que, prontamente o restitui, com o parecer final a respeito da controvérsia, em face da urgência requerida para a solução do caso.

A.A.



15. Como se depreende do relatório, o ponto central de toda a controvérsia consiste em determinar as normas aplicáveis ao processo e julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade.

16. Até o advento da Constituição de 1988, não se punha em dúvida a aplicação integral das normas sobre processo e julgamento estabelecidas na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. É que as Constituições de 1946 e de 1967, bem como a Emenda nº 1, de 1969, estabeleceram regras fundamentais idênticas na matéria, não deixando dúvida a respeito da recepção do citado diploma legal como a lei especial, exigida em todos esses textos constitucionais para regular o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República.

17. A Lei nº 1.079, de 1950, foi editada no regime da Constituição de 1946, que estabelecia as seguintes regras essenciais sobre o processo e julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade:

"Art. 88 - O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade.

Parágrafo único. Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções."

"Art. 89 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem con-

h. h.



tra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

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

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

"Art. 59 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

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

"Art. 62 - Compete privativamente ao Senado Federal:

- I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado

A.A.



nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele."

18. A Constituição de 1967 manteve a mesma disciplina da Carta de 1946, nos arts. 42, I, 44, I, 84 e 85. Estabeleceu, no entanto, o **quorum** de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados, em lugar da maioria absoluta, para a declaração de procedência da acusação contra o Presidente da República, enquanto o § 2º do art. 85 fixou o prazo de sessenta dias para o julgamento pelo Senado Federal, findo o qual, se não estivesse concluído, o processo seria arquivado. A EC nº 1, de 1969, reproduziu quase literalmente os preceitos da Constituição de 1967 concernentes ao assunto.

19. A Constituição de 1988, porém, introduziu várias inovações na matéria, dispondo a respeito:

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

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

(...)

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

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

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

A.A.



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

"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

20. A comparação entre o texto da Constituição vigente com os anteriores deixa à mostra duas principais inovações:

a) a Constituição de 1988, ao tratar do papel da Câmara dos Deputados no processo de **impeachment**, utiliza as expressões "admitida a acusação", no art. 86, **caput**, e "autorizar (...) a instauração do processo", no art. 51, I, enquanto as Constituições precedentes dispunham que à Câmara dos Deputados competia "declarar a procedência da acusação" contra o Presidente da República (CF/46, arts. 88 e 59, I; CF/67, arts. 85 e 42, I; EC nº 1/69, arts. 83 e 40, I);

b) a nova Constituição atribui ao Senado Federal competência para o processo e julgamento do Presidente da República (arts. 52, I, e 86, II), diferentemente do direito anterior, que somente atribuía à Câmara Alta o julgamento do Presidente da República, reservando o processo, com exclusividade, à Câmara dos Deputados (CF/46, arts. 88 e 62, I; CF/67, arts. 85 e 44, I; EC nº 1/69, arts. 83 e 42, I).

h. h.



21. Relativamente ao primeiro ponto, não parece que tenha havido alteração substancial. Em realidade, no direito anterior, o juízo sobre a procedência da acusação no processo de **impeachment** era, a rigor, um juízo sobre sua admissibilidade. A declaração de procedência ou de improcedência da acusação dá a idéia de julgamento final do mérito, confiado ao Senado Federal, como tribunal de julgamento (cf. Tourinho Filho, Processo Penal, 12 ed., 1990, p. 45).

22. No desempenho do papel de tribunal de pronúncia, a Câmara dos Deputados examina questões de mérito, isto é, se existe crime de responsabilidade, se há indícios de autoria, etc., para decidir sobre a admissibilidade da acusação, impedindo, se for o caso, a instauração de processo injusto, à semelhança do que se verifica na pronúncia, nos processos de competência do júri, em que o juiz julga apenas admissível o **jus accusationis**, não proferindo sentença de mérito, mas sim de caráter nitidamente processual, vale dizer, o **judicium accusationis** (cf. Tourinho Filho, Processo Penal, 12ª ed., 1990, v. 4, p. 45; e José Frederico Marques, Tratado de Direito Processual Penal, 1980, v. II, p. 80-82).

23. No direito anterior, a declaração de procedência ou não da acusação pela Câmara dos Deputados correspondia, em realidade, à admissibilidade da acusação, que em nada diminuía a sua condição de tribunal de pronúncia. O juízo final a respeito da procedência da acusação, isto é, a sentença de mérito, anteriormente, como agora, sempre esteve confiado ao Senado Federal, como tribunal de julgamento.

24. Embora tratando do recebimento ou rejeição da denúncia, já o eminente Ministro MOREIRA ALVES percebera a impropriedade das expressões "declaração de procedência da acusação" para definir a decisão da Câmara dos Deputados no

A. A -



processo de **impeachment**:

"Ora, Sr. Presidente, pela motivação do despacho que V.Exa. leu, o Presidente da Câmara dos Deputados não ficou sequer naquele exame que faríamos em matéria penal em "habeas corpus": de inépcia ou de falta de justa causa. Mas, na realidade, ele julgou aquilo que só pode ser julgado pelo Senado, que é saber se procede, ou não, a acusação, para efeito de condenação.

(...)

Que é admitir uma acusação? É uma fase preliminar, para depois, se for o caso, haver o processo e o julgamento da procedência, ou improcedência, da acusação."

25. Sob o primeiro aspecto, portanto, não houve nenhuma inovação substancial do papel da Câmara dos Deputados, no processo de **impeachment**. No regime das Constituições anteriores, a Câmara emitia juízo definitivo sobre a admissibilidade da acusação, não proferindo sentença de mérito sobre a sua procedência ou improcedência, porque essa prerrogativa era da exclusiva alçada do Senado Federal.

26. É irrecusável, porém, que a Constituição vigente introduziu significativa modificação no tocante à competência do Senado Federal no processo por crimes de responsabilidade do Presidente da República: enquanto sob as Constituições de 1946 e 1967, inclusive da EC 1/69, o Senado Federal era exclusivamente tribunal de julgamento (Lei nº 1.079/50, art. 80), a Carta de 1988 atribuiu-lhe competência para processar e julgar o Presidente da República.

27. Diante dessa modificação, sustenta o impetrante que à Câmara dos Deputados cabe apenas autorizar a instaura-

h. h.



ção do processo contra o Presidente da República, como, ina-
fastável pressuposto ou condição de procedibilidade, quer
nos crimes comuns, quer nos de responsabilidade, completan-
do, em seguida (fls. 15):

"À míngua desse **prius** da autorização não se
instaura (tanto vale dizer, não se inicia, não
começa) nenhum processo contra o Presidente da Re-
pública, nem mesmo o de **impeachment**."

28. Considera o impetrante que, sob o direito vigente,
a denúncia sequer deveria ter sido dirigida ao Presidente da
Câmara dos Deputados, mas sim ao Senado Federal, órgão pro-
cessante e judicante, ao qual competiria pedir a autorização
da Câmara para o processo, como faz o Supremo Tribunal Fede-
ral, no que se refere as denúncias contra o Presidente da
República, por infrações penais comuns.

29. Não tendo sido editada a lei especial a que se re-
fere o parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal,
- prossegue -, poder-se-ia cogitar da recepção da Lei nº
1.079, de 1950, mas essa questão somente haverá de ser ana-
lisada e resolvida em eventual processo de **impeachment** que
venha a ser instaurado contra o Presidente da República pe-
rante o Senado Federal.

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

A. A.



31. Sem embargo da lógica da construção e do brilho da exposição, improcede, d.v., a tese do impetrante.

32. Em primeiro lugar, não pode ser acolhida a pretendida assimilação entre as atividades da Câmara dos Deputados no processo por crime comum e aquelas concernentes aos crimes de responsabilidade do Presidente da República.

33. Não importa que, ao dispor sobre a admissão da acusação e sobre a autorização para a instauração do processo contra o Presidente da República, a Constituição Federal tenha referido englobadamente, nos mesmos dispositivos, os crimes comuns e os de responsabilidade. Em textos constitucionais anteriores, o mesmo ocorria no tocante à declaração de procedência da acusação contra o Presidente da República, como condição para que este fosse processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e para que fosse julgado pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade (CF/46, arts. 88 e 59, I; CF/67, arts. 85 e 42, I; e EC nº 1/69, arts. 83 e 40, I), o que jamais impediu o reconhecimento doutrinário da radical diversidade do papel da Câmara dos Deputados numa e noutra hipótese.

34. Na autorização para a instauração do processo contra o Presidente da República, nos crimes comuns, como condição de procedibilidade, para tornar possível a ação penal, a função da Câmara dos Deputados, disciplinada no Regimento Interno, não se confunde nem se identifica com a atividade judicial correspondente. Já no procedimento concernente aos crimes de responsabilidade, disciplinado em lei especial, a Câmara sempre exerceu, como ainda exerce, atividade típica do próprio processo de **impeachment**, como verdadeiro tribunal de pronúncia.

35. O certo é que a Constituição de 1988, mesmo tendo conferido ao Senado Federal competência para o processo e

L. L.



juízo de julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade, não suprimiu a primeira fase do processo, o **judicium accusationis**, que sempre foi, e ainda é, confiado à Câmara dos Deputados.

36. A Câmara dos Deputados continua a exercer com exclusividade a jurisdição sobre a admissibilidade da acusação no processo de **impeachment**. A autorização para a instauração do processo, prevista no art. 51, n. I, supõe o que a acusação tenha sido admitida, como está expresso no art. 86, **caput**, da nova Constituição.

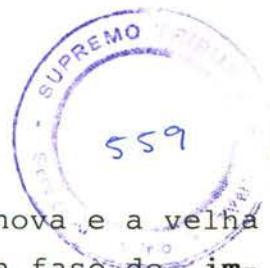
37. Em voto que proferiu no MS nº 21.941-1-DF, acentuou, por essa razão, o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE:

"Não sei se estou certo ao supor que S.Exa. se impressionou demasiadamente, **data venia**, com a letra do artigo 51 da Constituição, o qual reduziria o papel da Câmara dos Deputados, no **impeachment**, a uma mera autorização para a instauração do processo, que, autorizado, todo ele se desenvolveria perante o Senado Federal.

(...)

Não obstante, Senhor Presidente, neste ponto participando da discussão travada há dias na Queixa 427, entre o Ministro Moreira Alves e o Ministro Célio Borja - antecipei a minha convicção de que o artigo 86 da Constituição esclarece que a autorização para instaurar o processo, a que alude o artigo 51, decorrerá, na verdade, não de mero juízo discricionário da Câmara - como ocorre na licença para processar Deputados -, mas, sim, de um juízo que admita a acusação: com o artigo 86, repito, minimizou-se a diferença, se alguma dife-

1.1.



rença relevante existe, entre a nova e a velha disciplina constitucional da primeira fase do **impeachment**."

38. No juízo de admissibilidade, nos crimes comuns, embora a Câmara possa examinar aspectos concernentes ao mérito da acusação, a autorização para a instauração do processo penal não vincula o Supremo Tribunal Federal, que pode receber ou rejeitar a denúncia ou a queixa-crime (CF/88, art. 86, § 1º, n.I). Já no tocante aos crimes de responsabilidade, a admissão da acusação tem caráter vinculativo para o Senado Federal, que, **ipso facto**, deverá instaurar a segunda fase do processo (CF/88, art. 86, § 1º, n.II).

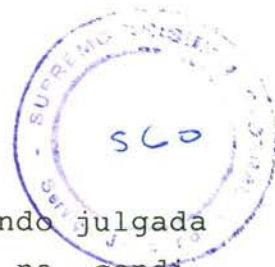
39. Daí decorre outro dado relevante: se o Senado Federal não dispõe do poder de admitir ou não a acusação, porque o juízo sobre sua admissibilidade constitui prerrogativa constitucional exclusiva da Câmara dos Deputados (Constituição, art. 86), a denúncia por crime de responsabilidade só pode ser oferecida perante esta, e não junto à Câmara Alta.

40. A prerrogativa de receber ou rejeitar a denúncia e de processá-la é da própria Câmara à qual a Constituição atribuiu o poder de decidir sobre a admissibilidade da acusação. É inteiramente compatível com a Constituição vigente e, portanto, encontra-se em pleno vigor o art. 14 da Lei nº 1079, de 1950, que dispõe:

"Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados."

41. A denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, como foi acentuado no julgamento do MS nº 20.941-1-DF, não tem o sentido que lhe atribui o Código de Processo Penal. Mas é irrecusável que, uma vez re-

A.A.



cebida, dá início ao processo de acusação, e, sendo julgada objeto de deliberação, o Presidente da República, na condição de acusado, tem o direito de ampla defesa.

42. A admissibilidade da acusação importa necessariamente a instauração do processo junto ao Senado Federal e a conseqüente suspensão do Presidente da República do exercício de suas funções.

43. Em face da gravidade dessa decisão, a Constituição Federal conferiu ao processo extrema rigidez, seja quando exige que a acusação seja admitida por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados e, ainda, prevendo lei especial tendente a estabelecer as normas de seu processo e julgamento.

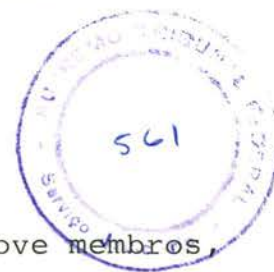
44. Não é razoável considerar que o legislador constituinte tenha relegado às normas regimentais a fase processual concernente à admissibilidade da acusação, em que a Câmara dos Deputados exerce função jurisdicional política da maior gravidade, no campo das relações entre os Poderes do Estado. Essa primeira fase processual, em realidade, subsiste ainda como juízo da acusação (**judicium accusationis**).

45. Na Constituição de 1891, também cabia à Câmara dos Deputados declarar a procedência, ou não, da acusação contra o Presidente da República e ao Senado Federal processá-lo e julgá-lo (art. 52).

46. Em cumprimento ao § 2º do art. 52, dessa Constituição, foi editado o Decreto n. 27, de 7 de janeiro de 1892, que estabeleceu duas fases do processo de **impeachment**: a da acusação, na Câmara dos Deputados, e a do processo e julgamento, no âmbito do Senado Federal.

47. A fase da acusação tinha início mediante denúncia de qualquer cidadão oferecida à Câmara dos Deputados

k.k.



(art.2º); era examinada a peça por comissão de nove membros, que emitia parecer, caberia à Câmara julgar se deveria ser ou não objeto de deliberação (arts. 5º a 7º). Se a acusação fosse julgada objeto de deliberação, o denunciado deveria produzir defesa e, analisadas as provas, a Câmara decretaria ou não a acusação (art.10). Decretada a acusação, o acusado ficaria suspenso do exercício de suas funções até sentença final.

48. A segunda fase tinha início com o recebimento do decreto de acusação pelo Senado Federal (art. 16), seguindo-se o processo próprio até o julgamento final.

49. A atribuição de competência ao Senado Federal para processar e julgar o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, não exclui, portanto, a fase processual anterior, concernente à admissibilidade da acusação, que tem início com o recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados.

50. Das normas da Lei n. 1079, de 1950, que tratam do **judicium accusationis** na Câmara dos Deputados, são compatíveis com o novo texto constitucional as que se referem ao recebimento da denúncia, às atividades da Comissão Especial, que tem a missão de dirigir o processo e emitir pareceres sobre se a denúncia deve ou não ser objeto de deliberação e, após finda a fase de defesa, e a admissibilidade da denúncia.

51. Improcede, portanto, a alegação de nulidade do processo de **impeachment**, iniciado mediante o oferecimento da denúncia perante a Câmara dos Deputados.

52. Resta examinar dois outros aspectos mais diretamente questionados pelo impetrante: o relativo ao direito de defesa e o da forma de votação.

A. d.



- III -

53. Quanto à impugnação do prazo para a defesa, assiste razão ao impetrante.

54. O prazo de cinco sessões foi fixado com fundamento nos arts. 151, II, a, e 52, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, normas essas que se referem à tramitação, em regime de prioridade, dos projetos e proposições de iniciativa dos Poderes Executivo e Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos.

55. Na impossibilidade de aplicação dos arts. 21, segunda parte, e 22 e seu § 1º da Lei n. 1079, de 1950, regras pertinentes à defesa e à instrução processual, que, em face das inovações introduzidas pela Constituição vigente, dizem respeito ao juízo da causa (**judicium causae**), na esfera do Senado Federal, e não mais ao juízo de acusação (**judicium accusationis**), no âmbito da Câmara dos Deputados, deveria esta, em obediência ao disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal, fixar prazo para a defesa com fundamento em outra norma pertinente do direito positivo.

56. Na ausência de norma específica, caberia o recurso à analogia, por meio da qual se conclui que, na hipótese, só poderia ser aplicada a regra do art. 217, § 1º, I, do Regimento Interno, que, tratanto da autorização para a instauração do processo, nas infrações penais comuns, contra o Presidente da República, dispõe:

"Art. 217.

§ 1º.

I. perante a Comissão, o acusado ou seu defensor terá o prazo de dez sessões para apresentar defesa escrita e indicar provas."



57. Justifica ainda a incidência dessa regra o teor do art. 38 da Lei nº 1079, de 1950, por força do qual são subsidiárias no processo e julgamento do Presidente da República, no que lhes forem aplicáveis, as normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

58. Nesse sentido, a decisão plenária do Supremo Tribunal Federal, deferindo, em parte, a medida cautelar, para assegurar ao impetrante o prazo de dez sessões, em substituição ao de cinco sessões, já em curso, para apresentação da defesa perante a Câmara dos Deputados, por aplicação analógica do art. 217, § 1º, n. I, do Regimento Interno.

59. Merece deferimento, portanto, nessa parte o mandado de segurança.

- IV -

60. Relativamente à modalidade de votação, há regra própria e específica para o caso, a do art. 23, da Lei n. 1079, de 1950, que dispõe:

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

61. A disposição transcrita refere-se ao juízo a respeito da procedência ou improcedência da acusação, ou seja, ao juízo acerca de sua admissibilidade.

62. É verdade que o art. 188, n. II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a votação por escrutínio secreto no caso de autorização para instauração do processo nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade contra o Presidente da República.

A. A.



63. No que se refere aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, porém, regra aplicável é a do art. 23 da Lei n. 1079, de 1950, recebida como norma da lei especial, a que se refere o parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal.

64. Ressalte-se, a propósito, que o fundamento de validade e eficácia do art. 23, assim como de outras normas da Lei n.1079, de 1950, deriva diretamente do disposto no art. 85, parágrafo único, da Lei Maior, prevalecendo, por isso mesmo, sobre normas regimentais em sentido contrário. Na parte em que dispõe sobre a forma de votação, no tocante aos crimes de responsabilidade, o art. 188, n. II, do Regimento Interno, é incompatível com a Lei n. 1079, de 1950, e, portanto, com o art. 85, parágrafo único, da Lei Fundamental.

65. Já o art. 218 do Regimento Interno, por força do qual o processo nos crimes de responsabilidade do Presidente da República obedecerá às disposições da legislação especial em vigor, não acrescenta nenhum **plus** de força vinculativa às regras especiais da Lei n. 1079, de 1950.

66. O parágrafo único do art. 85 da Constituição de 1988 reproduz literalmente as regras constantes de textos constitucionais anteriores, a partir da Carta de 1946, em que foi editada a Lei n. 1079, de 1950 (CF/46, art. 89, par. único; CF/67, art. 84, par. único; EC. nº 1/69, art. 82, par. único), não deixando dúvidas quanto ao fundamento de validade do citado diploma legal.

67. Acrescente-se que o conceito de votação nominal se contrapõe ao de escrutínio secreto: o Regimento Interno de 15.09.36, no art. 250, na linha de normas regimentais anteriores, estabelecia como processos de votação o simbólico (n. I), o nominal (n. II) e o de escrutínio secreto; o Regi-

A. K.



mento Interno de 1947, no art. 119, acrescentava a essas três modalidades, o processo de votação automática; o Regimento Interno de 19.08.49, no art. 134, referia-se aos três primeiros processos, como modalidades distintas. Essa regra do art. 134 do Regimento de 1949 foi reproduzida nos textos regimentais posteriores (RI de 1º.07.55, art. 139; RI de 10.03.59, art. 140; RI de 12.01.64, art. 155; RI de 31.10.72, art. 177; RI de 13.01.78, art. 175; e RI de 25.11.82, art. 175). E o próprio Regimento Interno da Assembléia Constituinte de 1946 (Resolução nº 1, de 12.03.46), no art. 65, referia-se aos três processos de votação - o simbólico, o nominal e o de escrutínio secreto - como conceitos distintos.

68. Por último, o Regimento Interno de 21.09.89, em vigor, na mesma linha de distinção, dispõe no art. 184:

"Art. 184. A votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou o nominal, e secreta, por meio de sistema eletrônico ou de cédulas."

69. Não há dúvida, portanto, de que a votação nominal, a que se refere o art. 23 da Lei n. 1079, de 1950, é a ostensiva nominal, que se opõe à votação secreta ou por escrutínio secreto.

- V -

70. Alega o impetrante, por último, que a Lei n. 1079, de 1950, na parte em que define os crimes de responsabilidade do Presidente, teria sido revogada pela Emenda Constitucional n. 4, de 02.08.61, que instituiu o sistema parlamentar de governo, porquanto o art. 5º dessa Emenda não tipificou como crimes de responsabilidade os atos que atentassem contra a probidade da administração, a lei orçamentária, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos (item não

L.A.



reproduzido na Constituição vigente) e o cumprimento das decisões judiciais, como fizera a Constituição de 1946 (art. 89, ns. V a VIII).

71. Como referem as informações, a Emenda n. 4, de 1961, deixou de descrever como crimes de responsabilidade do Presidente da República os atos enumerados nos incisos V a VIII do art. 89 da Carta de 1946, porque, instituído o regime parlamentar, a responsabilidade pelos atos contra a probidade da administração e pela conduta do governo em geral passou a ser do Presidente do Conselho de Ministros, com os mecanismos de afastamento peculiares a esse regime.

72. Em primeiro lugar, nota-se que a Emenda n. 4, de 1961, não revogou os arts. 9º a 12 da Lei n. 1079, de 1950, nem contemplou norma de teor idêntico à do art. 89, par. único, da Constituição de 1946, que determinava a definição dos crimes de responsabilidade em lei especial, de modo que não limitou a definição legal dos crimes de responsabilidade às hipóteses ali enumeradas. Não foram revogados, portanto, o art.89, par. único, da Carta de 1946, que determinara a definição legal dos crimes de responsabilidade relacionados com os atos elencados nos incisos I a VIII do mesmo artigo nem a parte da Lei n.1079, de 1950, que, em cumprimento à norma constitucional, se limitou a definir objetivamente os delitos de responsabilidade correspondentes.

73. A mudança temporária do sistema de governo, que, alterando substancialmente as atribuições do Presidente da República, importou em reduzir o elenco dos crimes de responsabilidade do Chefe de Estado, não interferiu na descrição legal das infrações correspondentes.

74. Tendo a Emenda Constitucional n. 6, de 23.01.88, restabelecido o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946, subsistiram íntegras as normas dos arts. 9º, 10 e 12 da Lei n. 1079, de 1950, também

b. A.



em face das Constituições posteriores que, salvo no tocante à "guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos", reproduziram os incisos do art. 89 daquela Constituição, que enumeravam os atos configuradores de crimes de responsabilidade. A Constituição de 1988, nos incisos V, VI e VII do art. 85, repete os incisos V, VI e VIII da Constituição de 1946, tornando certa a vigência dos dispositivos citados da Lei nº 1079, de 1950.

75. A respeito da recepção das normas compatíveis com a Constituição nova, assinala WILSON DE SOUZA CAMPOS BATALHA (Direito Intertemporal, 1980, p. 434-435):

"No R.E. nº 72.612, o Supremo Tribunal Federal, por sua 2ª Turma, teve oportunidade de assinalar:

"Constitui princípio tradicional de direito transitório o de que as normas constitucionais ou legais anteriores à Constituição nova, que com esta se harmonizem, por não contrariá-la, implícita ou explicitamente, continuam em pleno vigor." Rui Barbosa, escrevendo sobre o art. 83 da Constituição de 1891, proclamou: "Não se havia mister de que a Constituição formalmente o declarasse, para se ver ou saber que não repudiava as leis e instituições anteriores, com ela compatíveis, ou dela complementares. Em todas as Constituições está subentendida essa disposição" (Comentários à Constituição Federal Brasileira, v. VI, p. 406)."

76. Identicamente, observa JORGE MIRANDA (Manual de Direito Constitucional, Coimbra Editora, 2.ed., 1988, t. II, p. 244-245):

"A subsistência de quaisquer normas ordinárias anteriores à nova Constituição depende de um

A.A.



único requisito: que não sejam desconformes com ela(...)"

Por isso, o único juízo a estabelecer é o juízo da conformidade (ou da compatibilidade) material com a nova Constituição, a Constituição actual."

77. Não fosse por essas razões, veja-se ainda que, nos termos do art. 85, par. único, da Constituição de 1988, "esses crimes serão definidos em lei especial". Nesse caso, a legislação anterior continua em vigor, mesmo que o texto constitucional posterior não tivesse reproduzido o dispositivo, como salienta CÁSSIA MARIA SENNA GANEM, com apoio em lição de CARLOS MEDEIROS SILVA (A inobservância do princípio da continuidade das leis como fator de sua multiplicação - um exemplo in Revista de Informação Legislativa n. 113, jan./mar. 1992, p. 117):

"Quando a Constituição vigente sentencia que "lei punirá", "lei regulará", "lei disporá" ou "na forma da lei", cabe ao intérprete verificar, repetimos, se legislação anterior que com ela não colide existe, e, portanto, vige, atendida estando a exigência de "regulamentação", mesmo que texto constitucional posterior não tenha reproduzido o dispositivo, como extraímos da lição de Carlos Me-deiros Silva."

78. O trecho de CARLOS MEDEIROS SILVA, invocado pela autora, tem o seguinte teor:

"Entre nós, são inúmeros os exemplos desta sobrevivência. A Constituição de 1934, art. 72, manteve o júri; no art. 176, a representação diplomática junto à Santa Sé; no art. 127, previa a legislação especial de proteção das renovações de

x. b.



locações comerciais. Tais dispositivos não foram reproduzidos na de 1937, mas se entendeu, que, a despeito do amparo constitucional direto, as leis e atos relativos ao assunto não haviam caducado porque não estavam em oposição ao novo texto. Na Carta de 1937, no art. 67, foi determinada a criação do Departamento Administrativo, disposição não repetida na de 1946; o DASP, todavia, não foi considerado extinto pela omissão do texto novo à sua existência."

79. Por tais razões, improcede, d. v., a alegação de que não mais se encontram em vigor os arts. 9º, 10 e 12 da Lei n. 1079, de 1961.

- VI -

80. De tudo, conclui-se que:

a) não é nulo o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que determina a instauração do processo por supostos crimes de responsabilidade contra o impetrante;

b) procede o mandado de segurança na parte em que argüi nulidade do prazo fixado para a defesa, mas é ele improcedente quanto ao pedido de observância do procedimento previsto no art. 217 do Regimento Interno, estabelecido para a autorização da instauração de processo por crime comum, e do art. 288, n. II, que se refere à votação por escrutínio secreto;

c) os arts. 9º, 10 e 12 da Lei n. 1079, de 1950, encontram-se em vigor, não tendo sido revogados pela EC n. 4, de 1961, que instituiu o sistema parlamentarista de governo no País.

A. L.



80. Em face do exposto, o parecer é no sentido do deferimento parcial do mandado de segurança, tornando definitiva a decisão concessiva da liminar.

Brasília, 14 de setembro de 1992.

MOACIR ANTONIO MACHADO DA SILVA
VICE-PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

SUBSCREVO:

ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



RECEBIMENTO

Aos 24 dias do mês de setembro de 19 92,
foram-me entregues estes autos por parte do Ex.^{mo} Sr. Dr. Procurador-Geral da
República, do que eu, _____
_____, oficial, lavrei este termo. E eu, _____
_____, Diretor de Divisão,
o subscrevi.

CONCLUSÃO

Aos 24 dias do mês de setembro de 19 92,
faço estes conclusos ao Ex.^{mo} Sr. Ministro Octavio Galotti
_____. Eu, _____
_____, Diretor de Divisão, o subscrevi.

Vistos. Inclua-se
em pauta para julgamento.
Em 15-9-92
Levy Galotti



Termo de Recebimento

Aos 15 dias do mês de setembro de 1992
foam-me entregues estes autos por parte do gabo
do Ex. Sr. N. P. Peláez Eu, [assinatura]
Técnico Judiciário, lavrei este termo. E eu, _____
[assinatura] Chefe da Seção, o subscrevi

Termo de Juntada

Aos 15 dias do me. u setembro de 1992
junto a estes autos o of. 1366 de C. Federal
de [assinatura] que se segue. Eu, [assinatura]
Técnico Judiciário, lavrei este termo. E eu, _____
[assinatura] Chefe da Seção, o subscrevi

90



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
RECURSOS
025825

SGM/P nº 1366

Brasília, 15 de setembro de 1992

Ref. Of. nº 897/P

Mandado de Segurança nº 21.564-0/160

70 emia e...
Deputados
Barbosa

junta-se
Em 15-9-92
dey allottin

Senhor Presidente,

Em aditamento ao Ofício nº SGM/P 1363, de 11 de setembro corrente, informo a Vossa Excelência que os ilustres Deputados HUMBERTO SOUTO, GASTONE RIGHI e ROBERTO JEFFERSON retiraram os recursos interpostos contra minha decisão, relativamente ao rito de tramitação e votação da denúncia oferecida pelos Srs. Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado contra o Senhor Presidente da República por crime de responsabilidade.

Em virtude disso, a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados restou preclusa no âmbito desta Casa.

Colho o ensejo para renovar a Vossa Excelência protestos de alto apreço.

IBSEN PINHEIRO
Presidente

Excelentíssimo Senhor
Ministro SIDNEY SANCHES
Presidente do Egrégio Supremo Tribunal Federal
N E S T A



Termo de Conclusão

tos 15 dias do mês de setembro de 1992
ço estes autos conclusos ao Exmo. Sr. Ministro _____

Octavio Galati
Su, _____ Diretor da Divisão, lavrei este termo



RECEBIMENTO

Aos 18 dias do mês de setembro
de 1992 foram-me entregues estes autos por par-
te do Sr. J. de F. de S. M. de S. P. de S.
Eu, _____, Técnico Judiciário, lavrei este
termo. E eu, _____, Diretor da Divi-
são o subscrevi.-----

TERMO DE JUNTADA

Aos 18 dias do mês de setembro
de 1992 junto a estes autos original
do Sr. Advogado da Impetração
cinco de parte
_____ que se segue _____.
Eu, _____, Técnico Judiciário, lavrei
este termo. E eu, _____, Diretor da
Divisão, o Subscrevi.-----

Exmo. Sr. Ministro OCTAVIO GALLOTTI, relator do
MS 21564



*Junta-se.
Em 17-9-92
Luz Galotti*

Em virtude de omissão de meu nome na publicação,
declaro estar ciente, da Pauta de Julgamento do Plenário dessa
Corte nº 34, no Diário da Justiça de 16.09.92, Seção I, página
15.141, referente ao MS nº 21.564-0-DF.

Brasília-DF, 17 de setembro de 1992.

L. C. Lopes Madeira

Dr. LUIZ CARLOS LOPES MADEIRA

OAB RS 3172



TERMO DE CONCLUSÃO

Aos 18 dias do mês de setembro de 1992
faço estes autos conclusos ao Exmo. Sr. Ministro
Octavio Gallotti
Eu, A Diretor da Divisão, lavrei este termo.

Termo de Recebimento

Aos 21 dias do mês de setembro de 1992
tram-me entregues estes autos por parte gab
min Ribeiro Eu, P
Técnico Judiciário, lavrei este termo. E eu, _____
A, Chefe da Seção, o subscrevi

Termo de Juntada

Aos 21 dias do mês de setembro de 1992
junto a estes autos Ref. 26372, do MPF,
com requerido que se segue. Eu, P
Técnico Judiciário, lavrei este termo. E eu, _____
A Chefe da Seção, o subscrevi



Nº

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.564-0/160 - DISTRITO FEDERAL

RELATOR : Exmo. Sr. Ministro OCTÁVIO GALLOTTI

IMPETRANTE : Fernando Affonso Collor de Mello

IMPETRADO : Presidente da Câmara dos Deputados

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES
18 SET 16 32 28 026372
SEÇÃO DE RECEPÇÃO

Junta-se.

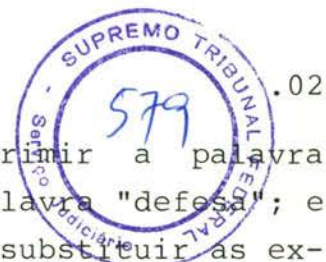
*Em 18-9-92
O Galotti*

Eminente Ministro-Relator

Em virtude das falhas de revisão do parecer da Procuradoria-Geral da República no Mandado de Segurança em epígrafe, decorrentes da própria urgência requerida para seu pronunciamento, fazemos agora as seguintes retificações:

- a) a fls. 3, alínea b, sétima linha, substituir as expressões "pelos regimentos" por "pelas regimentais";
- b) a fls. 4, letra e, 2ª linha,, substituir a palavra "editada" por "editado" e no item 3, terceira linha, substituir "185" por "85";
- c) a fls. 10, antes do início do item 15, incluir a notação "- II -";
- d) a fls. 14, item 21, 7ª e 8ª linhas, suprimir as expressões "(cf. Tourinho Filho, Processo Penal, 12.ed., 1990, p.45)";

A.A.



e) a fls. 20, 3ª linha, suprimir a palavra "ampla", que antecede a palavra "defesa"; e no item 43, 2ª e 3ª linhas, substituir as expressões "seja quando exige" por "exigindo";

f) a fls. 21, item 50, 7ª linha, suprimir o conectivo "e", que precede as expressões "admissibilidade da denúncia";

g) a fls. 24, item 67, última linha, incluir, logo após as expressões "escrutínio secreto", a notação "(n.III)"; e

h) a fls. 29, item 80, letra b, 7ª linha, substituir "288" por "188".

Brasília, 16 de setembro de 1992.

MOACIR ANTONIO MACHADO DA SILVA
VICE-PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

APROVO:

ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA



Termo de Conclusão

Aos 21 dias do mês de setembro de 1992

faço estes autos conclusos ao Exmo. Sr. Ministro _____

Octávio Gallotti

eu, _____, Diretor da Divisão, lavrei este termo





Termo de Recebimento

Aos 16 dias do mês de Outubro de 1972
foram-me entregues estes autos por parte de
Divisão de Acórdos, Sr. [assinatura]
Técnico Judiciário, lazei este termo, B eu.
_____, Chefe da Seção, o subscreevi.

Termo de Juntada

Aos 16 dias do mês de Outubro de 1972
junto a estes autos Cópia do Relex nº
3.099, e comunicados ao
Presid. de República Sr. [assinatura]
Técnico Judiciário; lazei os e termo, B eu.
_____, Chefe da Seção, o subscreevi.



TEL

GA
611799+
0910.2135

612082CDEPE BR
611473STFE BR

TEL

TELEX

MSG NR. 3.099 EM, 10.09.92

EXCELENTISSIMO SENHOR
DEPUTADO IBSEN PINHEIRO
PRESIDENTE DA CAMARA DOS DEPUTADOS
N E S T A

URGENTISSIMO

TEL

TELEX

MANDADO DE SEGURANÇA NR. 21.564-0/160
IMPETRANTE: FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO
IMPETRADO: PRESIDENTE DA CAMARA DOS DEPUTADOS

TEL

TELEX

COMUNICO A VOSSA EXCELENCIA QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM SESSAO PLENARIA REALIZADA NO DIA 10 DO CORRENTE MES, NOS AUTOS DO PROCESSO EM EPIGRAFE, PROFERIU A SEGUINTE DECISAO:

''POR MAIORIA DE VOTOS, O TRIBUNAL REJEITOU PRELIMINAR SUSCITADA PELO MINISTRO PAULO BROSSARD, NO SENTIDO DA FALTA DE JURISDICAÇÃO DA CORTE, PARA O CONTROLE CONSTITUCIONAL E LEGAL DO PROCESSO DE ''IMPEACHMENT'', VENCIDO O MINISTRO SUSCITANTE. VOTOU O PRESIDENTE. QUANTO AO MAIS, POR MAIORIA DE VOTOS, O TRIBUNAL, RESOLVENDO QUESTAO DE ORDEM, DEFERIU, EM PARTE, A MEDIDA CAUTELAR, PARA ASSEGURAR AO IMPETRANTE O PRAZO DE 10 (DEZ) SESSOES, EM SUBSTITUICAO AO DE 05 (CINCO), JÁ EM CURSO, PARA APRESENTAÇÃO DA DEFESA PERANTE A CAMARA DOS DEPUTADOS, APLICANDO, ANALOGICAMENTE, PARA ESSE UNICO FIM, O DISPOSTO NO INCISO DO PARAGRAFO 1.º DO ART. 217 DO REGIMENTO INTERNO DA CAMARA, VENCIDO O MINISTRO PAULO BROSSARD, QUE A INDEFERIA. RESERVOU-SE O TRIBUNAL PARA EXAMINAR, A TEMPO, EM QUESTAO DE ORDEM, A MEDIDA LIMINAR, QUANTO AAS DEMAIS QUESTOES SUSCITADAS NA INICIAL, SE NAO OCORRER ANTES O JULGAMENTO DO MERITO DA IMPETRACAO. VOTOU O PRESIDENTE.''

TELEX

CORDIAIS SAUDAÇÕES, MINISTRO SYDNEY SANCHES, PRESIDENTE DO STF.

SIDENTE DO STF.

612082CDEPE BR
611473STFE BR

10.09.92

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.564-0 (MEDIDA LIMINAR) - DISTRITO FEDERAL
(QUESTÃO DE ORDEM)

le Gallotti

RELATOR : O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI
IMPETRANTE : FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO
IMPETRADO : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: - Tra-se de mandado de segurança dirigido ao ato do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados que, após dar tramitação a denúncia apresentada por dois cidadãos contra o Impetrante (Presidente da República), resolveu questões de ordem formuladas em torno de matéria, estabelecendo as seguintes regras:

"a) é competência da Câmara dos Deputados admitir ou não acusação contra o Presidente da República, dando, em caso positivo, conhecimento ao Senado Federal, para fins de processo e julgamento;

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

c) proferido, o parecer pela comissão especial, no prazo de sete sessões, a matéria irá ao exame do plenário em votação única pelo processo ostensivo nominal, considerando-se admitida a acusação, se nesse sentido se manifestarem 2/3 dos Membros da Casa. Sendo a decisão

585
Luzalotti

sobre a admissibilidade ou não da denúncia o ato que autori-
za a instauração ou não do processo, a regência é de ordem le-
gal e não regimental, por efeito da aplicação do art. 85, pa-
rágrafo único, da Constituição Federal;

d) considera inaplicável o art. 188
do Regimento Interno, inclusive porque conflitante com o art.
218 do mesmo regimento; lei 1.079, de 1950; art. 23 combinado
com o art. 184, caput e 187, parágrafo 1º, inciso VI do Regi-
mento Interno" (doc. 5). (fls. 8/9)

Em consequência, foi o Impetrante instado
a manifestar-se sobre a denúncia, "no período correspondente a
cinco sessões, até às 19:00 horas do dia 15 do corrente mês". (fls. 10)

No intuito de afastar eventual objeção de
que as questões suscitadas envolvessem matéria política, ou as-
sunto interna corporis do Legislativo, o Impetrante sustenta
inicialmente, o cabimento do writ. Esclarece postular o con-
trole jurisdicional de atos de outro Poder, somente para veri-
ficar se "determinado processo, instaurado contra o Presidente da Repú-
blica, observou, ou não, as formalidades exigidas pelas normas constitu-
cionais, legais ou regimentais, nos seus respectivos âmbitos de validade".
(fls. 6).

Em abono da tese, são citadas decisões do
Supremo Tribunal nos Mandados de Segurança nº 20.257, nº
20.452 e nº 20.941.

No mérito, o Requerente considera "de to-
do inadmissíveis e ilegítimas" as normas "adredemente baixadas pelo
ilustre Presidente da Câmara dos Deputados", por "não respeitarem a
Constituição, o Regimento Interno, a Lei nº 1.079/50 e as mais comezinhas
garantias contidas na cláusula **do due process of law**". (fls. 10)

Citando e comentando os artigos 102, I,
b; 52, I; 51, I e 86, caput, todos da Constituição, conclui

586
Kerem Aliberti

que a autorização, pela Câmara dos Deputados configura "infastável pressuposto ou condição de procedibilidade contra o Presidente da República, quer nos crimes comuns, quer nos de responsabilidade" (expressões grifadas na petição inicial, às fls. 15).

Alega impor-se, para a tomada dessa autorização, o escrutínio secreto, conforme precisa estipulação do art. 188, II, do Regimento da Câmara, a cujo respeito observa:

"33. Essa norma regimental é, sem a menor dúvida, **sedes materiae**, porque a Constituição, ao cuidar da autorização para instaurar qualquer processo contra o Presidente da República (art. 51, n. I), não dispôs sobre a forma de votação, se ostensiva ou secreta, razão por que tal matéria ficou relegada ao direito regimental e, efetivamente, foi regulada nos arts. 217 e 188, n. II, do Regimento Interno da Câmara". (fls. 15/16)

Transcreve, a propósito, o magistério constante de pareceres dos Professores RAUL MACHADO HORTA, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO e JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, todos no sentido da exigência do escrutínio secreto.

O Impetrante detém-se na análise de dois acórdãos deste Tribunal, no Mandado de Segurança nº 20.941 (Relator originário o eminente Ministro ALDIR PASSARINHO) e na Queixa Crime nº 427 (Relator o eminente Ministro MOREIRA ALVES). De ambos extrai a assertiva de que o processo, tanto por crime comum, como por crime de responsabilidade, está sempre a depender da condição de procedibilidade de prévia autorização da Câmara, por dois terços de seus membros.

Reportando-se aos termos de questão de ordem formulada à Mesa da Câmara, pelo Deputado HUMBERTO SOUTO, a inicial considera haver ficado bem demonstrado que: "... que

587
L. A. P. L. L. L. L.

a autorização para processar o Presidente da República, seja por crime comum, seja por crime de responsabilidade, deve ser resolvida apenas à luz do art. 51, n. I, da Constituição, e do Regimento Interno da Câmara (arts. 217 e 188, n. II), razão por que não há fugir à conclusão de que tal autorização deve ser concedida por dois terços dos membros da Casa, em votação por escrutínio secreto, após observadas as formalidades previstas no citado art. 217." (fls. 32)

A inicial reputa ocioso o art. 218 do Regimento Interno, que remete o processo, nos crimes de responsabilidade, "às disposições da legislação especial em vigor" e, admitindo, para argumentar, que houvesse ele revigorado a Lei nº 1.079-50, entende que, não poderia, em tal hipótese, o Presidente da Câmara ter deixado, então, de assegurar, à defesa, o prazo de vinte dias e a dilação probatória previstos no art. 22 do diploma legal citado, tampouco abandonado a forma de votação por escrutínio secreto, expressamente prevista no art. 188, II, do Regimento (se este pudesse, por si só, revigorar a lei, também teria podido livremente estatuir a forma da votação).

Preconiza, por analogia ou força de compreensão, a aplicação, aos casos de crime de responsabilidade, das normas que o art. 217 do mesmo Regimento "estabeleceu em termos meramente literais, apenas para as infrações comuns".

Remete, ainda, o Impetrante, ao parecer do ilustre Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, onde se faz "cabal demonstração de que parte das normas de direito substantivo da Lei nº 1.079/50 — tipificadoras de crimes de responsabilidade — foi revogada pelo art. 5º da Emenda Constitucional que instituiu o regime parlamentarista de governo (E.C. n. 4, de 2.9.61) — refere-se aos incisos V, VI, VII e VIII do art. 89 da Constituição de 1946". (fls. 34)

588
L. M. Altolli

Seguem-se a conclusão e os pedidos, que, para maior fidelidade exponho mediante transcrição da inicial:

"75. Depreende-se das longas considerações acima expendidas que o ato impugnado não pode subsistir por estar eivado de evidente inconstitucionalidade, já que não respeitou sequer o devido processo legal e o sagrado direito de defesa com todos os meios e recursos a ela inerentes (C.F., art. 5º, n. LV), quando instaurou contra o impetrante virtual processo de **impeachment**, sem satisfazer previamente a indispensável condição de procedibilidade da autorização da Câmara, que só pode ser concedida por dois terços de seus membros (C.F., art. 51, n. I) em votação por escrutínio secreto (Reg., art. 188, n. II), embora as heterodoxas regras procedimentais adrede baixadas pela ilustre autoridade coatora prevejam voto aberto e constituam, por isso mesmo, outra ameaça de violação ao direito que tem o impetrante de ser submetido a um julgamento ditado pela liberdade da consciência dos ilustres Deputados, que não seja resultado da coação que sobre eles venha a ser exercida.

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

77. Aos impostergáveis direitos individuais que está o impetrante defendendo nesta impetração, acrescentem, pois, as graves repercussões sociais, econômicas e políticas do afastamento provisório ou definitivo do titular da

Luiz Gallotti

primeira magistratura da República, que devem ser evitadas em nome do superior interesse público.

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

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

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

79. Petitum. Notificada a ilustre autoridade coatora, à vista da segunda via desta impetração e dos respectivos documentos, prestadas as informações que entender cabíveis e ouvido o Ministério Público Federal, o impetrante pede e espera a confirmação da liminar eventualmente deferida ou a concessão definitiva da segurança, a fim de que, declarada a nulidade do ato impugnado, seja determinado ao ilustre Presidente da Câmara dos Deputados que — se entender de submeter a denúncia recebida à deliberação da Câmara dos Deputados, para os efeitos da autorização prevista nos

arts. 51, n. I, e 86, caput, da Constituição — observe o de
vido processo legal contido no art. 217 do Regimento e a vo
tação por escrutínio secreto, de acordo com o art. 188, n.
II."

Tendo em vista a excepcional relevância e a magnitude da questão, e, ainda, a circunstância de não ca
ber agravo regimental contra despacho do Relator sobre conces
são de liminar, resolvi, submetê-la à deliberação do Plenário,
como requerido no item 78 de fls. 37.

Essa a finalidade da questão de ordem ora
suscitada, e que acabo de relatar. *Levy Alotti*

É o relatório.

591

lewy allotti

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR):

- Ao apreciar o Mandado de Segurança nº 20.941, também impe-
trado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, deci-
diu este Tribunal, em sessão de 9 de fevereiro de 1990, con-
forme consta no item 2 da respectiva ementa:

"2. Preliminar de falta de jurisdição
do Poder Judiciário para conhecer do pedido: rejeição, por
maioria de votos, sob o fundamento de que, embora a autoriza-
ção prévia para a sua instauração e a decisão final sejam me-
didas de natureza predominantemente política - cujo mérito é
insusceptível de controle judicial - a esse cabe submeter a
regularidade do processo de "impeachment", sempre que, no de-
senvolvimento dele, se alegue violação ou ameaça ao direito
das partes; votos vencidos, no sentido da exclusividade, no
processo de "impeachment", da jurisdição constitucional das
Casas do Congresso Nacional." (D.J. de 31.08.92)

Entendo que a prestação jurisdicional, en-
tão ensejada aos denunciante, há de ter lugar aqui, com a
mesma ou maior razão, quando reclamada pelo denunciado no pro-
cesso por crime de responsabilidade.

Sendo, portanto, cabível, o mandado de se-
gurança, prossigo no exame da medida liminar requerida.

Sem antecipar juízo sobre o mérito da im-
petração, penso que não se lhe possa negar o relevo da funda-
mentação jurídica, onde se contrastam os dispositivos consti-

592

M. J. Alvesti

funcionais, acerca da responsabilidade do Presidente da República (art. 86) e das competências privativas da Câmara dos Deputados (art. 51) e do Senado Federal (art. 52), com a lei ordinária anterior (nº 1.079, de 1950) e com o Regimento Interno de 21-9-89, em busca dos pontos de compatibilidade, ou não, das normas em confronto.

Além disso, por mais que se considere reduzido, pela Constituição de 1988, o papel a cargo da Câmara dos Deputados, em relação ao processo contra o Presidente da República (seja por infração comum, seja por crime de responsabilidade), não é possível obscurecer a gravidade das consequências da deliberação daquela Casa do Congresso, cuja autorização condiciona a instauração do processo, pelo Senado Federal e o decorrente afastamento provisório do acusado.

Por isso, reconhecida a relevância jurídica do fundamento (fumus boni iuris) e estando em curso o prazo marcado para a defesa (periculum in mora), considero satisfeitos os pressupostos indispensáveis à concessão da medida liminar.

Deve esta ser todavia deferida, como é de rigor na matéria, com a extensão mínima necessária para afastar o dano irreparável do Impetrante, sem tornar prejudicado o mérito do mandado.

Esse propósito, no caso, realiza-se pela aplicação analógica, em juízo liminar, e unicamente para esse fim, do art. 217 do Regimento da Câmara dos Deputados, porquanto o prazo de dez sessões, nele previsto (em comparação com o correspondente a cinco sessões, concedido pelo Presidente da Câmara), atende aos reclamos da defesa do Impetrante (art. 78, b da inicial, fls. 38), em substituição ao lapso de cinco dias,

593

Levy Allobetti

em curso, fixado pelo Impetrado.

Havia utilizado, neste voto, Sr. Presidente, a expressão "**discricionariamente fixado**", por não constar, entre os fundamentos jurídicos expressos no ato impugnado, algum dispositivo referente a prazo.

Pouco antes desta sessão, recebi do douto advogado do Impetrado, cópia de um parecer do ilustre Deputado JUTHAY MAGALHÃES JÚNIOR, proferido sobre recurso manifestado à Comissão de Constituição e Justiça, contra o mesmo ato ora atacado neste mandado de segurança.

Por não ter efeito suspensivo, o recurso não prejudica do exame da medida liminar. De outra parte, o parecer a ele referente indica o art. 52, II, do Regimento Interno como fonte analógica do prazo de cinco sessões.

Não se me afigura todavia, que esse prazo regimental de cinco sessões (art. 52, II), destinado ao exame, pelas Comissões, de proposições em regime prioritário, possa apresentar suficiente analogia com a situação ora tratada, quando outro existe (de dez sessões), no Regimento, relativo à defesa do acusado, embora em processo por infração comum.

Durante o decurso desse prazo de dez sessões, e com a esperada cooperação da nobre autoridade coatora e do eminente Procurador-Geral da República no aceleramento da apresentação das informações e do parecer, é lícito confiar em que poderá vir a ser proferida decisão final, neste mandado de segurança.

Na hipótese, contudo, de não haver condições processuais para esse julgamento definitivo, e sobrevindo risco para o Impetrante, submeterei, ao Plenário, em nova questão de ordem, um juízo liminar sobre os demais pedidos constantes da inicial.

Por ora, proponho, ao Tribunal, o deferi
mento, em parte, do requerimento de medida liminar, para asse
gurar, ao Impetrante, em substituição ao prazo de defesa em cur
so, que lhe foi concedido pela Presidência da Câmara dos Depu
tados, o de dez sessões, previsto no item I do § 1º do art. 217
do Regimento Interno daquela Casa, procedendo-se à devida comu
nicação e à solicitação de informações, independentemente da
lavratura de acórdão. *Magalhães*