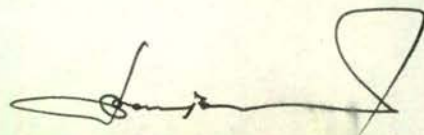


legislativo nem a justiça, o Governo pode administrar desastrosamente, e causar ao patrimônio público danos irreparáveis. Em casos tais, que autoridade o poderá conter, neste regime? Por sua parte, o Congresso Nacional, sem ultrapassar a órbita da sua autoridade privativa e discricionária, pode legislar desacertos, loucuras e ruínas. Onde a responsabilidade legal, a responsabilidade executável contra esses excessos? E, se os dois poderes políticos se derem as mãos um ao outro, não intervindo, moral ou materialmente, a soberania da opinião pública, naufragará o Estado, e a Nação poderá, talvez, soçobar. Nem por isso, contudo, já cogitou alguém de chamar, nessas conjunturas, contra os dois poderes políticos, o poder judicial. É que, contra os desacertos deste gênero, não se concebe outra responsabilidade, senão a da conta que todos os órgãos da soberania nacional a ele devem.

Noutra situação não se acham os tribunais e, com particularidade, o Supremo Tribunal Federal, quando averba de inconstitucionalidade os atos do Governo ou os atos do Congresso," *Comentários à Constituição*, IV, p. 21 e 22.

Tenha-se, portanto, como pacificamente estabelecido que abusos, excessos, erros ou violências, Câmara e Senado podem praticá-los. Em matéria de "impeachment" e em outras matérias. Mas não só a Câmara e o Senado," *op. cit.*, n. 165, p. 181 e 182.





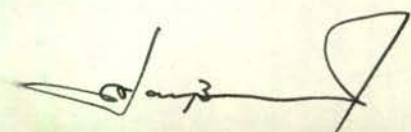
Dir-se-á que RUI fala em poderes discricionários e o impeachment não é um processo discricionário puro e simples; não o é, sem dúvida, mas ninguém negará sejam largas as faixas de discricionariiedade que o envolvem e permeiam . Mas a mim parece que, na justa medida, o que RUI disse a respeito das funções discricionárias aplicar-se-á aos poderes privativos de cada poder. Saliento e sublinho, na justa medida, não de maneira absoluta e ilimitada.

De modo que, quando sustento que ao Judiciário não compete interferir num processo que a Constituição conferiu ao Congresso instaurar, conduzir e concluir, penso não estar dizendo nenhuma heresia.

Outorgando certo poder a um dos Poderes, entendem-se confiados à sua discricião, ou sabedoria, os meios adequados ao desempenho cabal do poder; quem quer os fins, dá os meios; cabe-lhe, obviamente, a construção das cláusulas constitucionais a respeito.

7. O Poder Judiciário não é superior aos demais. Cada qual, no âmbito da sua atribuições específicas e privativas, profere a palavra derradeira, ainda que não seja a mais sábia. A extensão do Poder Judiciário decorre do fato, segundo a velha lição ainda de RUI BARBOSA, hoje expressa em fórmula lapidar, de a toda lesão do direito individual corresponder uma ação, que devidamente ajuizada, há de ser conhecida e julgada.

Em minucioso estudo sobre a contribuição do excelso brasileiro ao Direito Constitucional em geral e à Constituição





MS 21.564-0 DF

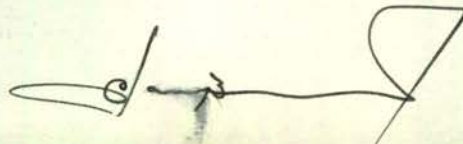
de 46 em particular, ao apreciar o disposto no § 4º do art. 141, segundo o qual "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual", LEVI CARNEIRO faz este comentário: "esta é a Súmula da mais alta e insistente doutrinação de RUI BARBOSA", Dois Gigantes da Democracia, 1954, p. 158.

É preciso não esquecer, no entanto, que a Constituição não confiou ao Judiciário, mas ao Congresso, em momentos sucessivos à Câmara e ao Senado, a jurisdição extraordinária concernente ao "impeachment". Fez bem, fez mal? Não é o momento de indagar. Fez. E o Poder Judiciário não pode empecer, direta ou indiretamente, o exercício de uma atribuição que não é sua. De maneira absoluta? Não estou em uma sala de aula, estou em face de uma Mandado de Segurança, cujo primeiro pedido é

"para simplesmente determinar a sustação do procedimento do impeachment já virtualmente instaurado na Câmara dos Deputados, até o final julgamento do writ", item 78, a.

8. Se não tivesse ficado em solitária unidade nesta Corte, em clara divergência com a sabedoria nunca assás louvada de seus preclaros membros, que tenho como meus mestres, não me teria demorado na reiteração de entendimento já enunciado, quando da apreciação do pedido de liminar, e que, respeitosamente, reitero.

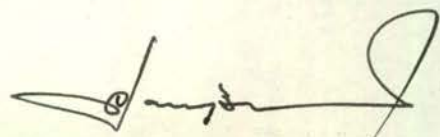
Aliás, ainda hoje pela manhã, considerando a minha posição dissidente, perguntei-me se não estaria errado no





entendimento de que descabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no exercício de função jurisdicional que a Constituição outorga privativamente a outro Poder. Refleti mais uma vez sobre a matéria e, para desgosto meu, hei de permanecer no insulamento a que me vejo reduzido, tendo viva a preocupação de que a questão não está tanto em interferir aqui ou ali ou deixar de fazê-lo, mas em, uma vez ingressado nessa área estranha, onde e como parar, retroceder e retirar-se.

9. No raciocínio dos que entendem que o Poder Judiciário pode interferir na marcha do processo de impeachment, há uma premissa não articulada, que poderia ser assim enunciada: o Congresso não tem a isenção que o Judiciário possui, razão por que este decide melhor do que aquele. Não me parece indubitosa essa premissa oculta. De mais a mais, exatamente para evitar decisões menos acertadas, a Constituição exige o quorum altíssimo de 2/3 da Câmara para autorizar a instauração do processo de responsabilidade do Presidente da República e ainda 2/3 do Senado para que a autoridade venha a ser condenada e afastada do supremo cargo executivo. No entanto, para a condenação do Presidente da República pela prática de crime comum, a Constituição não exige 2/3 do Supremo Tribunal Federal; não exige sequer o voto de sua maioria absoluta. Dou outro exemplo. Para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, a Constituição se contenta com o voto da maioria absoluta do Tribunal; para a simples instauração do processo de responsabilidade pelo Senado, ela reclama o voto de 2/3 da Câmara. Dir-se-á que os parlamentares, em geral, não têm educação jurídica, nem o hábito de julgar segundo os estilos e parâmetros judiciais, e é verdade. Mas também é verdade que o





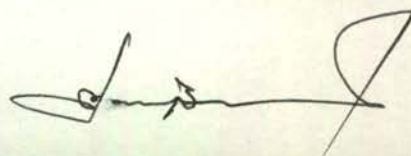
MS 21.564-0 DF

processo e julgamento do impeachment não é igual ao que se processa nas cortes de justiça, nem obedece aos mesmos critérios. Fossem idênticos e não haveria razão para deixar de atribuir ao STF o processo e julgamento do Presidente da República nos impropriamente chamados crimes de responsabilidade, quando a ele compete processar e julgar a mesma autoridade nos crimes comuns. De mais a mais, o Poder Judiciário, por mais ilustrados e íntegros que sejam os seus integrantes, não acerta sempre. Ele também erra. E decidindo originaria e conclusivamente, o seu erro não tem reparação. Foi o que disse RUI BARBOSA, falando no Senado, aliás, em defesa do STF; notou o grande advogado, jurista e homem de Estado, forrado de saber e experiência, que

"em todas as organizações políticas ou judiciais há sempre uma autoridade extrema para errar em último lugar. ... O Supremo Tribunal Federal, não sendo infalível, pode errar, mas a alguém deve ficar o direito de errar por último... Isto é humano", Obras Completas, XLI, 1914, III, 259.

Em verdade, nenhum poder tem o monopólio do saber e da virtude; os Poderes acertam e erram. Acertam mais do que erram, felizmente, mas também erram. É da natureza humana. E o que decide em último lugar erra ou acerta irremediavelmente, sem recurso a quem quer que seja. O acerto ou o desacerto serão definitivos. Esta verdade, singela e trivial, não deve ser esquecida. Nem os homens, nem as suas instituições, são perfeitas e infalíveis.

10. A Corte está em face de um caso que bem demonstra que





810

MS 21.564-0 DF

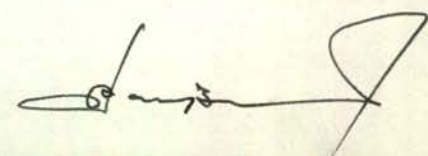
o princípio da separação dos poderes e sua harmonia não é uma ficção, nem um preceito meramente acadêmico; a situação que se nos depara indica vivamente que há áreas privativas do Poder Legislativo, embora as atribuições não sejam de caráter legislativo; o processo do impeachment, todo ele, é confiado à jurisdição constitucional do Congresso, primeiro na Câmara, depois no Senado, que a respeito tem a palavra final, irrecorrível e definitiva.

11. Em síntese, meu voto é no sentido de não conhecer do presente mandado de segurança, coerente, aliás com o voto que exarei no MS 20.941-1. Vencido, passo a examinar cada um dos itens do pedido, mas o farei de maneira a evitar ao máximo a interferência em temas que me parecem estranhos ao Poder Judiciário.

12. Mesmo que admitisse o cabimento do mandado de segurança, não poderia dar o que pede o impetrante.

13. Seu primeiro pedido é no sentido de sustar o procedimento do impeachment até o final julgamento do writ; o pedido está obviamente prejudicado, pois o writ está sendo julgado.

14. Os demais envolvem, direta ou indiretamente, a aplicabilidade da Lei 1.079. Sustenta o impetrante que essa lei foi revogada pela Emenda nº 4, de 1961. Não vejo fundamento na alegação. Bastaria lembrar que o art. 5º da Emenda nº 4 é meramente exemplificativo, verbis, "são crimes funcionais os atos do Presidente da República que atentarem contra a



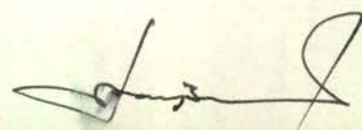


**MS 21.564-0 DF**

Constituição Federal e, especialmente, os que atentaram contra: ... " Não me demorarei, porém, na análise da tese; limitar-me-ei a lembrar que esse tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo.

Com efeito, bem depois de derogada a Constituição de 46, ao apreciar o MS 20.442, de 1984, relator o Sr. Ministro FRANCISCO REZEK, por unanimidade, a lei em causa foi tida como recepcionada pela nova ordem. O segundo julgado traz o prestígio de sua assinatura, Sr. Presidente; foi prolatado no MS 20.474, de 1986; nele a vigência da Lei 1079 não foi sequer debatida. O terceiro é de ontem, já posterior à Constituição de 88; trata-se do MS 20.941, relator o Sr. Ministro ALDIR PASSARINHO, mas cuja ementa foi redigida pelo Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, por determinação da Corte; neste caso não se questionou diretamente a aplicabilidade da Lei 1079, mas mais de uma vez se aludiu a ela; a respeito houve até mesmo um quiproquó, havendo quem entendesse que o eminente Ministro ALDIR PASSARINHO concluíra pela revogação da parte relativa ao procedimento na Câmara dos Deputados, o que não correspondia ao pensamento de S. Exa., como deixou explícito em carta dirigida a V.Exa., divulgada pela imprensa.

Isto não quer dizer que todos os artigos da Lei 1079 estejam em vigor. Alguns foram revogados pela Constituição de 88 e mesmo antes dela, por diplomas intermediários. O art. 2º, por exemplo, dizia que "... são passíveis de perda do cargo, com inabilitação até cinco anos...". A fórmula correspondia à Constituição de 46; a Carta de 67, não disse mais "até cinco anos", mas "por cinco anos". E a Constituição de 88 fala "por

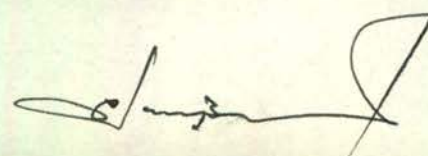




oito anos". É claro que a Lei 1079 há de ser lida à luz das disposições supervenientes. Segundo o art. 81, "a declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a proferir". Desde 67, não é suficiente a maioria absoluta, mas dois terços. E hoje a Câmara não decreta a acusação, autoriza o processo a ser instaurado no Senado. O art. 82, que provocou grandes debates quando da elaboração da lei, dispunha que o processo "não poderia exceder o prazo de cento e vinte dias". Desde a Carta de 67, porém, o artigo está revogado, pois aquele diploma dispôs que o processo deveria estar ultimado em sessenta dias e se tal não ocorresse seria arquivado. Hoje a Constituição preceitua "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. 87 § 2º. E assim por diante. Em síntese, a Lei 1079 é aplicável, na medida em que não tenha sido revogada, e em vários passos ela o foi, como penso ter demonstrado em casos didaticamente claros; mas nem todas as normas têm esta transparência e o problema essa simplicidade.

Tenho para mim, Senhor Presidente, que o Presidente da Câmara há de joeirar as normas aplicáveis, e não o Supremo Tribunal. O Presidente da Câmara, e só ele, enquanto o assunto estiver na Câmara. E no momento em que ele passar ao Senado, se ao Senado passar, caberá a V.Exa., como Presidente do Supremo Tribunal Federal, e Presidente do Senado, enquanto Tribunal, eleger as normas da lei a aplicar.

Também me parece, Senhor Presidente, que as normas





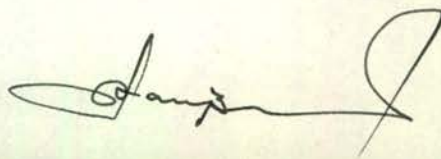
MS 21.564-0 DF

por lei endereçadas à Câmara, desde o momento em que a Câmara deixou de ter competência para processar a autoridade, serão aplicáveis, no que couber, ao Senado, que passou a ter a atribuição de "processar e julgar", o Presidente, quando tinha apenas a de "julgar".

15. Uma questão particularmente delicada foi abordada no curso do julgamento, e o Senhor Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE já lhe deu a exata formulação: quando se discute o conflito suposto, ou possível, entre lei e regimento, sem dúvida, há de prevalecer a lei. Se me permitisse o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, eu diria apenas que a solução, antes de estar na Constituição da República, como está, deriva da Constituição do Império, cujo art. 134, dispunha: "Uma lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder quanto a elles". O Constituinte de 91 apenas manteve, neste passo, o texto imperial e os posteriores o repetiram; é uma singularidade do nosso Direito, porque na generalidade dos sistemas nem a Constituição, nem a lei, cuidam do tema, que encontra sua disciplina no acervo de privilégios e prerrogativas parlamentares, ordenados em obras clássicas, como a de ERSKINE MAY, ou nos opulentos "Precedents" da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, organizados por HINDS e CANNON.

Dir-se-á que, nessa matéria, não há lugar para o regimento? Há, como se vê da Lei 1.079, cujo art. 38 preceitua:

"Art. 38 - No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros e Estados,





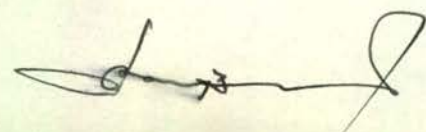
serão subsidiárias desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal. "

16. Pretende o impetrante que o Supremo Tribunal Federal determine à Câmara a aplicação do disposto no art. 217, § 1º, do seu Regimento Interno, e nesse sentido logrou obter os votos dos eminentes Ministros OCTÁVIO GALLOTTI e ILMAR GALVÃO; peço licença para externar minha respeitosa divergência, pois entendo que este Tribunal não poderia fazê-lo e neste passo acompanho os votos dos eminentes Ministros CARLOS VELLOSO, CELSO DE MELLO e SEPÚLVEDA PERTENCE.

17. Em verdade, à Câmara, e não ao Supremo Tribunal, cabe determinar o rito a ser seguido no caso. E a Câmara o fez e é contra ele que o impetrante se insurge; se o Supremo o fizesse estaria se substituindo ao órgão competente, à Câmara dos Deputados. Em homenagem à alta autoridade donde emana, reproduzo esta passagem das "informações" prestadas:

"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





815

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).

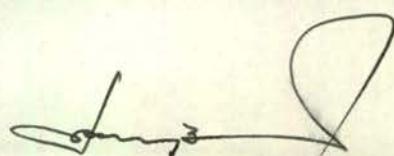
13. Considerando o texto constitucional e dispositivos da Lei nº 1.079/50, pode-se dizer que:

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

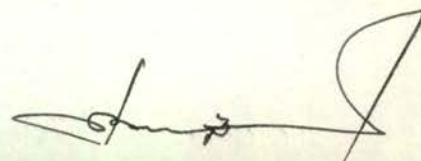




processabilidade da acusação, com exclusão de qualquer outro órgão do Estado, a fase na Câmara dos Deputados, embora não seja o processo propriamente dito, que é da competência do Senado, deve revestir-se de formalidades procedimentais, que são as estatuídas na Lei nº 1.079/50, naquilo que não contrariar 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 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





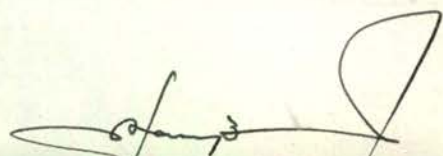
817

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 e 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 e 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);

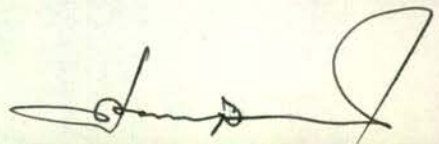
d) composição da "Comissão especial" com representação partidária proporcional às bancadas com assento na Casa (art. 58, § 1º, da CF, e art. 19, da Lei nº 1.079/50);

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





819

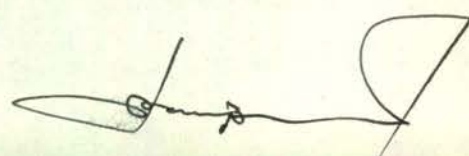
Interno).

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)."

Pensando que à Câmara compete riscar seu plano de trabalho, nos limites da lei, não me cabe impor-lhe outro traçado, como pretende o impetrante, nem me cabe julgar o desenho que ela riscou; isto não me impede de reconhecer que ele se contém nos limites da Constituição, da Lei 1079 e do Regimento. É possível que se pudesse alvittrar, aqui ou ali outro caminho, mas ao Poder Judiciário não cabe fazê-lo. Não me animaria a proclamar que ele seja incensurável, como foi dito, mas não se negará que, pelo menos, é razoável e se comporta nos limites da lei, e é o que basta.

18. Contra o meu voto, a Corte concedeu em parte a liminar requerida para ampliar o prazo de defesa do impetrante; de lege ferenda, disse eu, a solução me parecia razoável; a ela não aderiria, porém, por entender que o assunto fugia da competência judicial. É da Câmara e só a ela cabia regular o exercício de suas atribuições privativas. Não fora assim, o Supremo estaria se substituindo à Câmara, quando a Constituição dá a esta o poder de fazê-lo.

19. Depois de pedir que o STF determinasse à Câmara que seguisse, na espécie, o disposto no art. 217 do seu Regimento Interno, o impetrante requer que o STF determine "seja a deliberação cameral tomada por escrutínio secreto (Reg. Int.





MS 21.564-0 DF

art. 188, II)".

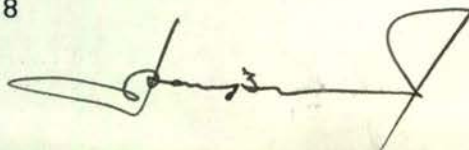
Ou muito me engano ou o STF não poderia e não pode deferir o pleiteado. Sem cláusula constitucional expressa, a Corte jamais poderia invadir essa área que inequivocamente à Câmara pertence, para dizer-lhe de que forma e maneira as suas votações devem processar-se. É matéria defesa ao Judiciário.

20. Na ausência de cláusula constitucional que o permitisse, penso que o Poder Judiciário, sem grave lesão ao princípio da separação e harmonia entre os poderes, não poderia determinar à Câmara dos Deputados que adotasse esta ou aquela modalidade de voto para autorizar ou negar a instauração do processo de responsabilidade contra o Presidente da República. Nada é mais intrinsecamente peculiar ao Poder Legislativo do que regular o modo de votar no seio das câmaras. Ingressar nessa área importaria em cometer verdadeiro esbulho.

Nas suas "informações" a autoridade apontada como coatora enunciou as razões por que entendeu e entende que o voto, no caso, há de ser descoberto. Em homenagem à augusta Câmara dos Deputados, na pessoa de seu Presidente, reproduzo a passagem:

"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



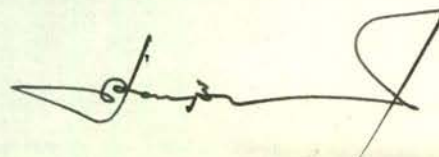


princípio da votação ostensiva e nominal. Naqueles casos em que o constituinte julgou conveniente a utilização do voto secreto, ele o indicou expressamente, a título de exceção. As hipóteses contempladas pela Constituição com a indicação de que a elas se deve aplicar o voto secreto não podem ser ampliadas 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 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





MS 21.564-0 DF

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.

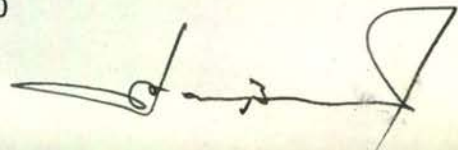
49. Ainda que se considerasse não estar a questão resolvida a partir do sistema adotado pela C.F., necessariamente ter-se-ia de procurar a solução na lei. E, ainda que se considere não ter sido a Lei 1.079/50 recepcionada pela nova constituição, naqueles dispositivos que tratam de atos típicos de processo, 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





MS 21.564-0 DF

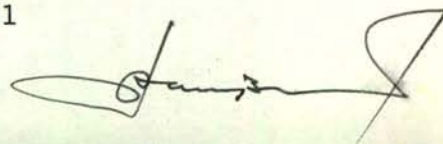
resolução do conflito existente entre as normas do artigo 188, II, e do artigo 186, I.

54. Nessa 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 a técnica) -- 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).

21. O tema também foi objeto de exame pelo ilustre Dr. Procurador-Geral da República, verbis:

"60. Relativamente à modalidade de votação, há regra própria e específica para o caso, a do art. 23,





da Lei nº 1079, de 1950, que dispõe:

"Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidos, então, questão 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, nº 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.

63. No que se refere aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, porém, regra aplicável é a do art. 23 da Lei nº 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 nº 1079, de 1950, deriva diretamente do disposto no art. 85, parágrafo único, da Lei Maior, prevalecendo, por isso mesmo, sobre



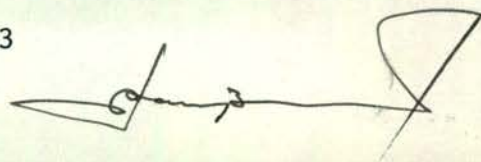


normas regimentais em sentido contrário. Na parte em que dispõe sobre a forma de votação, no tocante aos crimes de responsabilidade, o art. 188, nº II, do Regimento Interno, é incompatível com a Lei nº 1079, de 1950, e, portanto, com o art. 85, parágrafo único, da Lei Fundamental.

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 nº 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 nº 1079, de 1950 (CF/46, art. 89, parágrafo único; CF/67, art. 84, parágrafo único; EC. 1/69, art. 82, parágrafo 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 (nº I), o nominal (nº II) e o de escrutínio secreto; o Regimento Interno de 1947, no art. 119, acrescentava a essas





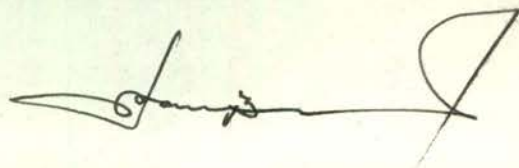
três modalidades, o processo de votação automática; o Regimento Interno de 19/08/49, no art. 134, referia-se aos três primeiros processos, como modalidades distintas. Essa regra do art. 134 do Regimento de 1949 foi reproduzida nos textos regimentais posteriores (RI de 1º/07/55, art. 139; RI de 10/03/59, 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 nº 1079, de 1950, é a ostensiva nominal, que se opõe à votação secreta ou por escrutínio secreto."

22. Se eu pudesse entrar nessa matéria a minha decisão seria no mesmo sentido. E as razões são simples e nada originais, por isto que antigas e assentes.





MS 21.564-0 DF

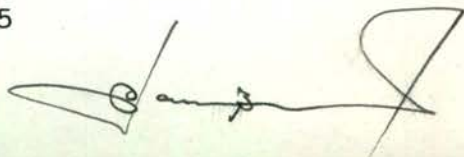
23. Hoje, e desde 1932, o voto do eleitor é secreto e secreto há de permanecer, art. 60, § 4º, II, da Constituição. Para a secreciedade do voto do eleitor, contribuiu a doutrinação de grandes espíritos, de RUI BARBOSA a ASSIS BRASIL. Este, desde 1893, ao publicar a "Democracia Representativa", até 32, quando da edição do Código Eleitoral, do qual foi constante propugnador, foi obstinado defensor do voto secreto.

O voto do eleitor é secreto, sempre, o voto do eleitor é aberto, quase sempre, quer dizer, salvo quando houver cláusula constitucional em contrário. O voto é secreto em se tratando do eleitor com o fito de protegê-lo de mil e uma pressões, que ainda se não apagaram da nossa lembrança; o voto do eleito é aberto, por mil e uma razões, a primeira das quais é que, em uma democracia representativa, é curial que o representante preste contas aos representados.

24. Lembro precedente antigo e ilustrativo. No último ano do governo Hermes, às vésperas da abertura do Congresso, o Executivo prorrogou o estado de sítio, mantendo a imprensa sob censura férrea; em conseqüência, viu-se ela impedida de publicar os discursos de RUI BARBOSA no Senado, fato que levou o senador baiano a impetrar ao STF um HC,

"para exercer o seu direito constitucional de publicar os seus discursos pela imprensa, onde, como e quando convier",  
sob o fundamento de que o mandato de Senador é nacional e que o Senador devia contas à Nação.

"Esse mandato é nacional, disse o preclaro





brasileiro. Quem o confere é a nação, que elege os membros do Congresso.

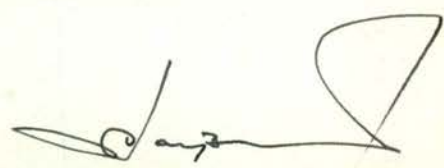
Ora, do mandato resulta, para o mandante, o direito de tomar contas aos seus mandatários, e, para os mandatários, o dever de as prestarem.

Dever é, portanto, do mandatário responder ao mandante pela maneira como cumpriu o mandato. Dever é, logo, do membro do Congresso Nacional, responder à nação pelo modo como exerce as funções legislativas.

Para isso exerce ela fiscalização contínua sobre os atos dos seus representantes, acompanha as deliberações parlamentares, sobre as quais deve atuar constantemente a opinião pública, no seu papel de guia, juiz, freio e propulsor.

Ora, é mediante a publicidade, não a publicidade oficial, a que faltam os meios de larga difusão, mas a publicidade geral da imprensa, a sua amplíssima publicidade, que essas relações de mandante e mandatários se exercem entre a nação e os membros do Congresso Nacional.

Coarctá-la é roubar à nação o seu direito soberano de seguir dia a dia, momento por momento, as deliberações dos seus representantes. Mas, é também, ao mesmo tempo, e por isso mesmo, subtrair aos representantes da nação o único meio existente de se corresponderem, cada dia e a cada momento, com a sua constituinte, a nação, informando-a, com a devida continuidade e inteireza, do procedimento de seus procuradores."



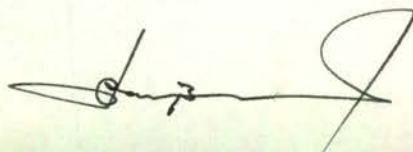


MS 21.564-0 DF

Na sessão de 6 de maio de 1914, relator o Ministro OLIVEIRA RIBEIRO, depois de ouvir o impetrante e paciente, vencido o Ministro GODOFREDO CUNHA, o STF concedeu a ordem. Foi o HC 3.533. O julgamento ocupa 36 páginas do v. 1º, p. II, da "Revista do Supremo Tribunal Federal". A tese então vitoriosa está hoje expressa no parágrafo único do art. 139, da Constituição. Essa memorável decisão tem como núcleo a publicidade do voto dos representantes da nação, que não pode limitar-se à publicidade do Diário Oficial, e o direito que ela tem de conhecer o voto de seus representantes. A longa oração do jurisconsulto, que tanto contribuiu para a edificação do nosso Direito Constitucional, se estende por 25 páginas da "Revista", e é, fundamentalmente, a demonstração dessa tese.

PONTES DE MIRANDA, por sua vez, doutrina que o voto do eleito é aberto, em regra e salvo disposição expressa em contrário,

"A tese da excepcionalidade da votação secreta, só determinada pela Constituição, foi levantada na Câmara dos Deputados, em 1951. O líder da maioria, deputado GUSTAVO CAPANEMA e o relator da questão na Comissão de Justiça, deputado ANTÔNIO HORÁCIO, defenderam-na, energicamente. Disse o relator: "A votação pública constitui a regra geral, o processo costumeiro, nos parlamentos livres; não é possível negar, ou, sequer, atenuar, o imperativo categórico dessa verdade, proclamada, unanimemente, por comentadores, estadistas e sociólogos, tanto nacionais, como estrangeiros. PONTES DE MIRANDA escreve: "O voto nas câmaras é secreto nas eleições e



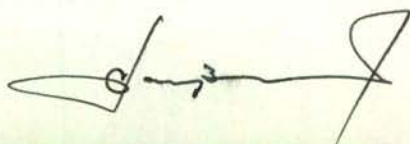


MS 21.564-0 DF

nos demais casos especificados no art. 43 da Constituição. No regime pluripartidário, em Constituição que mandou atender-se à representação dos partidos nas comissões e adotou outras medidas de responsabilização, é difícil explicar-se esse receio de votação aberta. O eleitor é que deve votar secretamente; não, o eleito. O voto secreto é excepcional. Nenhum dos corpos legislativos pode deliberar que a votação seja secreta: pode, no entanto, fazer secreta a discussão dos projetos, em resolução *in casu*". Comentários à Constituição de 1946, 1960, II, p. 403.

A Constituição de 88, como a de 1946, art. 43, estabelece, caso a caso, as hipóteses em que o voto parlamentar há de ser secreto. Basta ver os artigos 52, II, IV, IX, 55, § 2º, 66, § 4º. Nenhuma palavra a respeito do processo de responsabilidade.

Bastava isto. Mas, tenho como dado certo e da maior importância, tratando-se de um expediente constitucional pelo qual o titular de um Poder é questionado e julgado por outro Poder, por indisponíveis motivos de ordem pública, que interessam à nação inteira, que a publicidade deve ser a mais ampla, para que a nação saiba o que ocorreu, como ocorreu e porque ocorreu, e possa por sua vez apreciar, com conhecimento de causa, o procedimento de seus representantes. Não se trata de um problema de somenos, mas nada menos do que afastar da presidência da República o seu titular, eleito pela nação; como a nação pode ficar sem saber porque a autoridade que ela elegeu





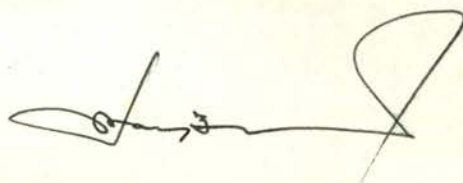
MS 21.564-0 DF

e consagrou foi afastada por seus representantes e quais deles assim decidiram? Parece-me por isto, que em caso de dúvida, por mais fundada que fosse, impunha-se a solução que concluísse pela publicidade do voto de deputados e senadores.

25. Embora desnecessariamente, convém notar, por derradeiro, que o julgamento do Presidente da República por crime comum, pelo STF, é público e há de ser público, Constituição 93, IX; ora, não haveria motivo relevante para admitir-se, à margem da Constituição, solução assimétrica, o voto secreto para o julgamento dos chamados crimes de responsabilidade pelo Senado, em cujo desenlace a Nação tem o maior interesse, bem como para a Câmara autorizar a instauração do processo.

26. Dispor sobre esta matéria é da competência privativa da Câmara. O Judiciário não poderia fazê-lo sem penetrar nas entranhas daquela Casa do Poder Legislativo. Se eu tivesse competência para dispôr a respeito, que não tenho, seria para abonar a solução adotada pela autoridade competente. É com essa ressalva e com esse fito que me permiti expor o que penso a respeito, em homenagem às judiciosas "informações" prestadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados em defesa da solução por ela adotada.

27. Pelo exposto, não conheço do mandado de segurança; vencido, e entrando a apreciá-lo, indefiro-o por entender que o impetrante não tem direito líquido e certo ao que postula.





23/10/92  
MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

## V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: - É possível afirmar que, desde o último quartel do século XVIII, com as Revoluções americana e francesa, na esteira do pensamento liberal que ganhou curso, a concepção de uma ordem constitucional não prescinde de dois componentes: separação de poderes e garantia de direitos. Na lição de BURDEAU, a constituição foi, historicamente, no Ocidente, um instrumento de limitação do poder. Não se adotou, entretanto, na Europa, desde logo, a concepção americana que, no dizer de EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA, devia supor-se essencial em todas as Constituições escritas, segundo a qual a lei que repugna a Constituição é nula, tal como afirmara o Juiz MARSHALL, em sentença célebre da Suprema Corte.

ÉDOUARD LABOULAYE, versando, em 1866, sobre o Judiciário, na Constituição, dos Estados Unidos da América, ponderou que foram os americanos os primeiros "a fazer do Poder Judiciário um verdadeiro poder político; os primeiros a compreender o papel da justiça num país livre; os primeiros a encontrar esta nova verdade, até aqui pouco compreendida na Europa". Observa, noutro passo: "Jamais, entre nós, a justiça foi um poder político; ela foi sempre um ramo da administração, uma dependência do Poder Executivo, uma função do governo, e uma função subalterna". Referindo-se, porém, ao caráter desse Poder, na Constituição americana, acrescenta: "Estabeleceu-se ali um Poder Judiciário independente, um Poder que, colocado entre as leis do Congresso e a Constituição, tem o direito de afirmar: 'Esta lei é contrária à Constituição, e, conseqüentemente, é nula'. (...). Não há, aí, nenhum motivo de perturbação da ordem, mas, bem pelo contrário, uma das maiores causas de paz e de quietude social." ("apud" HISTÓRIA DOS ESTADOS UNIDOS. TERCEIRA ÉPOCA: A CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS (1866), tradução de L. Neguete, inserto em 'O PODER JUDICIÁRIO E A CONSTITUIÇÃO', AJURIS-4, 1977, págs. 13/14 e 19/20).

Entre nós, a influência dos dois sistemas fez-se notar. A Constituição Imperial de 1824 orientou-se no sentido

*J. Néri*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

o liberalismo de tendência européia, colocado o Judiciário em uma posição secundária, no confronto com o Legislativo e o Executivo.

Com a República, estabeleceu-se um marco fundamental na história do Judiciário brasileiro, que, em sua organização e ação, passou a inspirar-se no liberalismo de vertente norte-americana, desvinculando-se do sistema de orientação continental, e alcançando, aí, em consequência, contornos institucionais de Poder Político.

CAMPOS SALES, então Ministro da Justiça do Governo Provisório, em Exposição de Motivos ao Generalíssimo Deodoro da Fonseca, ao propor a criação e organização da Justiça Federal, o que se veio a concretizar no Decreto nº 848, de 11/10/1890, depois incorporado, em seus preceitos gerais, na Constituição de 1891, proclamava: "A magistratura que agora se instala no país, graças ao regime republicano, não é um instrumento cego ou mero intérprete na execução dos atos do poder legislativo. Antes de aplicar a lei, cabe-lhe o direito de exame, podendo dar-lhe ou recusar-lhe sanção, se ela lhe parecer conforme ou contrária à lei orgânica". Adiante, asseverou: "Aí está posta a profunda diversidade de índole que existe entre o poder judiciário, tal como se achava instituído no regime decaído, e aquele que agora se inaugura, calcado sobre os moldes democráticos do sistema federal. De Poder subordinado, qual era, transforma-se em Poder soberano, apto na elevada esfera da sua autoridade para interpor a benéfica influência do seu critério decisivo, a fim de manter o equilíbrio, a regularidade e a própria independência dos outros poderes, assegurando, ao mesmo tempo, o livre exercício dos direitos do cidadão. É por isso que na grande União Americana com razão se considera o poder judiciário como a pedra angular do edifício federal e o único capaz de defender com eficácia a liberdade, a autonomia individual. Ao influxo de sua real soberania desfazem-se os erros legislativos e são entregues à austeridade da lei os crimes dos depositários do Poder Executivo".

Com efeito, o sistema americano que nos serviu de modelo, ao implantar-se a República, faz mais de um século, assenta no princípio da supremacia da Constituição, à qual se subordinam todos os Poderes, e na independência do Judiciário, que se manifesta, por primeiro, na prerrogativa eminente de

*J. Néri*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

Proceder à revisão judicial das leis e dos atos normativos, diante da Constituição, anulando-os quando com esta incompatíveis. Os estudiosos do regime americano, de mais de dois séculos, asseveram que, na virtude que exhibe a Constituição de 1787 para dominar crises, reside a sua extraordinária contribuição ao constitucionalismo, cumprindo ver, na "judicial review", a fórmula que acaba por garantir à ordem constitucional a estabilidade dela exigida. Ademais disso, a competência para operar, acerca da lei, a chamada "judicial review" revela manifesto "poder político", porquanto, se este existe no órgão que faz a lei, importa entender, inafastavelmente, estar presente, por igual, no órgão que dispõe de império para declarar-lhe a invalidade. Daí resulta, outrossim, a compreensão de que a função judiciária, que aos magistrados republicanos incumbe exercer, não se pode considerar como atividade estritamente jurídica. No controle sobre os atos do Legislativo e do Governo evidencia-se o caráter político de que está investido o Judiciário, no desempenho da competência para proclamar a inconstitucionalidade ou invalidade de tais atos. Essa função política, que, em ditos limites, se revela, numa democracia, onde consagrado o controle judicial da constitucionalidade das leis e atos do governo, traz, em si, ínsita a nota de independência. Subordinando-se, é certo, à Constituição e à lei, se esta com aquela estiver em consonância, bem de compreender é, entretanto, que a ampla liberdade de apreciar o ordenamento positivo não autoriza o arbítrio do juiz, de molde a decidir fora dos limites, que lhe traça a compreensão da Constituição e das leis válidas.

Foi na concepção desse sistema do primado da Constituição e da independência do Judiciário que se criou o Supremo Tribunal Federal, como órgão de cúpula do Poder Judiciário republicano. Em realidade, desde o advento do regime de 1911, reconheceu-se-lhe a função precípua de guarda da Constituição, ora conferida, em regra expressa, no art. 102 da Lei Magna de 1988. "Sentinela da Constituição e da liberdade", nos moldes do modelo americano, definiu-o o saudoso Ministro ALIOMAR BALEEIRO.

Na linha dessa função institucional, já secular, cumpre-lhe, assim, ao dirimir controvérsias, de forma terminativa, enunciar, no curso do tempo, o sentido e o alcance

J. Neri



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

Os dispositivos da Lei Maior, compreendendo-se, aí, por isso mesmo, a competência de definir os exatos limites dos poderes que a Constituição quer investidos o Congresso, o Governo e os Tribunais, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como os precisos conteúdos dos direitos e garantias fundamentais, dos princípios regentes da ordem social, da ordem econômica e financeira e de quaisquer preceitos básicos do ordenamento maior da nação. Em tal perspectiva, desempenha o Supremo Tribunal Federal o múnus eminente de árbitro dos conflitos entre os Poderes, ou entre a União e os Estados-membros, ou destes entre si, numa autêntica função de poder moderador. Expressivo, no particular, o registro de SEABRA FAGUNDES: "Com relação ao Supremo Tribunal Federal, o exercício de função política não se dá na rotina de suas atividades, senão quando chamado ele, na aplicação da Constituição da República, a manifestar-se sobre a validade de leis e atos executivos em face de princípios constitucionais basilares, como os que dizem com a significação do regime federativo, com a independência e harmonia dos poderes do Estado, com a definição e a proteção dos direitos individuais (ou, em expressão mais abrangedora, dos direitos públicos subjetivos do indivíduo), com as conceituações da segurança nacional e da ordem econômica etc... Ao manifestar-se, em qualquer dessas matérias, como árbitro do que é a Constituição, o seu desempenho é político. Porque a Lei Maior será aquilo no conteúdo e na extensão que os seus arestos declarem que é" ("apud" "AS FUNÇÕES POLÍTICAS NO STF", ARQUIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, nº 157, ps. 30-31). Nessa mesma linha, a nota de MAURO CAPPELLETTI: "o controle judicial de constitucionalidade das leis sempre é destinado, por sua própria natureza, a ter também uma coloração política mais ou menos evidente, mais ou menos acentuada, vale dizer, a comportar uma ativa e criativa intervenção das Cortes investidas daquela função de controle, na dialética das forças políticas do Estado". ("in" "O CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS NO DIREITO COMPARADO", ed. Sérgio Fabris, Porto Alegre, 1984, p. 144).

De outra parte, ao Supremo Tribunal Federal, aplica-se a nota exata de WILLOUGHBY ("A Suprema Corte dos Estados Unidos", pág. 33), acerca do papel da Corte Suprema americana: "O mais poderoso dos freios no garantir as relações regulares entre o poder federal e os poderes dos estados e

J. Nini



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

ainda entre os próprios ramos do poder federal, tem sido inquestionavelmente a Corte Suprema. No mecanismo da República o seu papel tem sido "o da roda mestra". A Constituição, no exercício da sua supremacia a respeito de todos esses poderes, a todos lhes pôs limites, e o instrumento para efetuar essa limitação tem sido a Corte Suprema como intérprete do direito constitucional." Talvez, por isso mesmo, o Imperador Pedro II, em julho de 1889, recomendara a Salvador Mendonça e Lafayette Rodrigues Pereira, ao partirem em missão oficial aos Estados Unidos: "Estudem com todo o cuidado a organização do Supremo Tribunal de Justiça de Washington. Creio que nas funções da Corte Suprema está o segredo do bom funcionamento da Constituição norte-americana. Quando voltarem, haveremos de ter uma conferência a esse respeito. Entre nós, as coisas não vão bem, e parece-me que se pudéssemos transferir para ele as atribuições do Poder Moderador da nossa Constituição, ficaria esta melhor. Dêem toda a atenção a este ponto". ("apud" HISTÓRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Lêda Boechat Rodrigues, tomo I, pág. 1). Ora, o Poder Moderador de acordo com o art. 98 da Carta Política do Império era "a chave de toda a organização política", delegado privativamente ao Imperador, "para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos." Anota, nesse sentido, LÊDA BOECHAT RODRIGUES: "Quatro meses depois o Imperador era deposto, mas essa sua idéia parecia estar na consciência de outros. Proclamada a República, a Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, copiando em grande parte o sistema americano de governo, copiava também em certos pontos a Corte Suprema dos Estados Unidos e outorgou expressamente ao Supremo Tribunal Federal o poder de declarar a inconstitucionalidade das leis. Este poder fora, na República do Norte, conquistado para a Corte Suprema através da interpretação judicial, a partir do célebre caso Marbury v. Madison (1803)." (op. cit. pág. 1). Nesse sentido, escreveu, também, o ilustre Ministro RAFAEL MAYER: "Ainda que nem sempre advertida, essa função de poder moderador será a nota dominante do Supremo Tribunal Federal, em sua história, e o seu desígnio maior no futuro. De fato, o degrau que separa o antigo Supremo Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal é o de confiar-se a este a missão precípua de guarda da Constituição e de fiscalizar a constitucionalidade das leis, verificação esta

J. Neri



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

...e, no Império, somente cabia ao Poder Legislativo e ao Poder Moderador." ("in" ARQUIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, nº 173, págs. 3/4). Dele se pode predicar, como afirmou da Corte americana Lord Salisbury, comparando-a com o sistema inglês: "Se os Estados Unidos, se as Câmaras ali adotarem qualquer medida infensa à Constituição do país, há um tribunal, que a paralisará; e este fato dá às instituições nacionais uma estabilidade, que em vão esperamos sob o nosso sistema de vagas a misteriosas promessas."

O bom funcionamento das instituições democráticas plasmadas na Carta Política encontra, dessa sorte, no Supremo Tribunal Federal, pelos instrumentos próprios, o poder competente para dirimir, terminativamente, segundo a Constituição, os conflitos, inclusive os que possam eventualmente perturbar a indispensável harmonia entre os membros da Federação ou de seus Poderes Políticos, sem a qual, a experiência histórica está a ensinar, não se alcançam os interesses superiores da República, nem os objetivos maiores e impessoais do bem comum. É o Supremo Tribunal Federal, dessa maneira, o Tribunal da Constituição e o Tribunal da Federação, pois esta, naquela, se define, exhaustivamente, e são de natureza constitucional as decisões sobre conflitos entre seus membros. Julgado da Corte Suprema, a esse respeito, representa, outrossim, o exercício de sua prerrogativa eminente e incontrastável de guarda da Constituição, que, dessa forma, é interpretada, e, na decisão definitiva, se revelam seu comando e espírito. Se o Supremo Tribunal Federal declara inconstitucional uma norma ou um ato de outro Poder, ou mesmo de um Tribunal, manifesta-se, no aresto, de forma terminativa, o sentido das regras constitucionais trazidas a confronto. O que, em realidade, se dá, aí, é o funcionamento da ordem fundamental e a definição dos limites dos poderes que a Constituição estabelece para o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Não pode haver, destarte, lugar a qualquer perturbação das instituições, quando o Judiciário, por intermédio da Corte Suprema, no exercício de sua competência, proclama, acerca do tema discutido, o lineamento constitucional; ao contrário, tornada definitiva a decisão, os que dela destinatários não de emprestar-lhe pontual cumprimento, como índice da normalidade própria da vida democrática, que se reflete no harmônico convívio dos Poderes

*J. Néri*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

Independentes, os quais, na Constituição, encontram a sede de sua legitimidade e os limites das competências. Por sua natureza, o que se contém na decisão judicial definitiva, notadamente da Corte Suprema da Nação, constitui, na ordem democrática, comando incontrastável, tornando-se, pois, fora de propósito qualquer indagação ou perplexidade sobre se a autoridade executiva ou legislativa, de qualquer nível ou hierarquia, cumprirá o que ficou decidido.

2. Feitas essas considerações preliminares, passo a examinar o mandado de segurança.

3. Por primeiro, não tenho como procedente a assertiva da inicial de que, - nos termos do despacho impugnado onde se determinou o processamento da petição inicial do "impeachment", - houve, na Câmara dos Deputados, virtual instauração do processo, contra o impetrante, por crime de responsabilidade, da competência do Senado Federal. No despacho, afirmou-se, tão-só, "que é da 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". Ora, no ponto, o ato impugnado atende ao que se contém nos arts. 86 e 51, I, ambos da Constituição Federal. No primeiro dispositivo, prevê-se a admissão da acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, norma essa que guarda correspondência com o art. 52, I, da mesma Lei Maior, ao estipular que compete privativamente ao Senado Federal "processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles".

Também não é possível entender que, na Câmara dos Deputados, haja ocorrido a instauração do processo de "impeachment", contra o Presidente da República, e não apenas o procedimento de autorização a que refere o art. 51, I, da Lei Magna, como se alega na inicial, em decorrência do que se contém na Mensagem nº 13/92, de 8.9.1992, em que a autoridade impetrada dá ciência ao ilustre impetrante da denúncia contra ele oferecida, remetendo-lhe cópia, para eventual manifestação, no prazo assinado, o que guarda, à evidência, o caráter de resposta ou defesa, a viabilizar a posterior deliberação da

J. Neri



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

Câmara dos Deputados, nos limites de sua competência.

4. Quanto ao prazo de defesa e o rito a ser adotado, objeto do mandado de segurança, este Plenário deferiu medida liminar, para que fosse o prazo de defesa estabelecido em dez Sessões e não em cinco Sessões, aplicando, a esse único efeito, por analogia, o disposto no art. 217, § 1º, I, do Regimento Interno, decisão que, a esta altura, já exauriu sua eficácia, pelo transcurso do prazo nela estipulado.

Confirmo, de qualquer sorte, o voto que proferi, na assentada de julgamento da Questão de Ordem neste Mandado de Segurança, quanto à cautelar, tornando-se, destarte, definitiva, no particular, a concessão do "writ".

Posta a súplica, no ponto, em torno da garantia constitucional de direito de defesa, não obstante os limites da competência da Câmara dos Deputados (Constituição, art. 51, I), no juízo de admissibilidade, nesta parte, conheci do mandado de segurança, acentuando:

"Ora, na espécie, o impetrante é acusado de prática de crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados, e deduz, na via eleita, queixa contra ato do Presidente da referida Casa do Congresso Nacional que estaria violando, - "ou pelo menos, ameaçando violar gravemente - seu direito líquido e certo ao devido processo legal e ao consectário da ampla defesa". Pleiteia medida liminar para "sustação do procedimento do 'impeachment', já virtualmente instaurado na Câmara dos Deputados, até o final julgamento do 'writ', "ou para que 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. 1079/50 e seja à deliberação cameral tomada por escrutínio secreto (Req., art. 188, n. II)".

Na medida, portanto, em que a impetração do acusado, Presidente da República, concerne a tópico relativo à ampla defesa, entendo que o controle judicial do ato impugnado pode ser feito por esta Corte, guarda da

J. Ufr.



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

Constituição, a quem incumbe, também, a função moderadora e de árbitro no conflito entre Poderes da República; é último reduto na proteção dos direitos e garantias individuais de todos os cidadãos, incluídos os mais altos dignitários da Nação.

Nesse sentido, no voto proferido no Mandado de Segurança nº 20.941-1/160, tive ensejo de anotar, em torno da "quaestio juris", pelo cabimento do mandado de segurança, "verbis":

"Não se cuida, é certo, de o Poder Judiciário substituir a Câmara dos Deputados, no exercício de competência, na matéria, que lhe é privativa, de acordo com a Constituição, quanto aos crimes de responsabilidade em exame. Não se pede, no caso, ao STF, que decida sobre a procedência da denúncia, ou de qualquer acusação, ou se a denúncia se reveste de processabilidade. Disso efetivamente não poderia conhecer.

Penso, entretanto, na espécie, que, diante da competência ampla do STF, para processar e julgar, originariamente, mandado de segurança contra atos da Mesa da Câmara e do Senado Federal (Constituição, art. 102, I, d), neles compreendidos atos de seus Presidentes, não há como afastar do exame desta Corte o pedido de segurança, quando alega lesão a direito individual, em decorrência de ato da Presidência da Câmara dos Deputados que se sustenta contrário a lei, posto em plano de incompetência para a sua prática, porque o ato impugnado somente poderia ser da competência do Plenário, ou de cerceamento do direito de defesa.

Não há falar, no caso, em ato político, discricionário, ou "interna corporis", do Presidente da Câmara dos Deputados, se o que se impugna é a competência para proceder como o fez, ou a lesão a direito subjetivo de defesa. Compreendo, destarte, que a "quaestio juris" não reside na natureza do processo do "impeachment", nem em qualquer dúvida quanto à privativa

*J. Néri*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

competência da Câmara dos Deputados para, na forma da Constituição, processar a acusação e admiti-la ou não. Descumprindo-o, com a negativa, "in limine", de seguimento da denúncia, teria o Presidente da Câmara dos Deputados praticado ilegalidade e abuso de autoridade, porque, a tanto, incompetente. Dessa violação da lei, teria resultado lesão ao direito individual dos impetrantes de apresentar denúncia contra o Presidente da República e Ministros de Estado e, assim, vê-la processada, na forma da lei, a teor do art. 14, da Lei nº 1.079/1950, tanto mais quanto alegam estar a acusação baseada em provas apuradas por Comissão Parlamentar de Inquérito. Agindo, como o fez, sustenta-se, a autoridade coatora praticou ilegalidade ou abuso de poder, ferindo direito líquido e certo dos impetrantes. Tal a questão, a meu ver, posta no Mandado de Segurança nº 20.941. (Na presente impetração, alega-se lesão ao direito de defesa, perante a Câmara dos Deputados).

Cuidando-se do exercício de poder limitado pela ordem jurídica e, assim, sujeito ao controle judicial, de indagar é se o Presidente da Câmara dos Deputados poderia, "in limine" negar seguimento à denúncia aludida. Definidos em lei os crimes de responsabilidade e estabelecidas em lei as normas de processo e julgamento, consoante preceito constitucional, bem de ver é que o só fato de reservar a Constituição, privativamente, ao âmbito do Congresso Nacional, o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, não basta a afirmar-se a inviabilidade de o Poder Judiciário, em qualquer caso, ser chamado a fazer efetivas as garantias constitucionais ou legais dos cidadãos, porventura violadas ou ameaçadas por atos de Órgão do Congresso Nacional. O que está interdito ao Poder Judiciário, na espécie, é o reexame do mérito das decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a matéria;

D. Neri



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

não, assim, porém, o conhecimento de queixas dos cidadãos quanto à violação de direitos decorrentes da Constituição ou da lei, em processo por crime de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, em virtude de ato praticado com vício de incompetência ou de formalidades essenciais que venham a ferir direito subjetivo do acusado. O caráter político do processo de "impeachment" não pode, em virtude da garantia da Constituição, art. 5º, inciso XXXV, excluir, desde logo, da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, quando resultem de ato contra o qual se alegue incompetência da autoridade ou restrição a direito devidamente comprovado. A competência privativa de um dos Poderes para a prática de determinado ato, prevista na Constituição, não torna imune o ato ao controle judicial, salvo no seu caráter político ou discricionário. A decisão de cunho político é insusceptível, em seu merecimento, da censura judicial; não, porém, nos aspectos de competência do órgão que a profere e das formalidades essenciais de sua prolação, máxime, quando, por um desses vícios, se afirma conseqüente lesão a direito individual. A disciplina e limite do ato, por norma constitucional, quanto à competência para sua prática e à forma de proceder, subordinam-no, nesses aspectos, ao exame judicial, desde que haja interesses feridos e direitos individuais comprometidos. Em se cuidando da competência privativa do Congresso Nacional, "ad exempla", não se tem conhecido de mandado de segurança, em se tratando de atos "interna corporis", proferidos nos limites da competência da autoridade dada como coatora, com eficácia interna, ligados à continuidade e disciplina dos trabalhos, atacando-se, ao invés, o mérito da interpretação do Regimento, matéria em cujo exame, em princípio, não cabe ao Judiciário ingressar (MS nos 20.509 e 20.471, RTJ 116/67 E 112/1023).

*J-Núri*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

Cuidava-se, então, de atos do Presidente da Câmara, que alteraram a composição das Comissões Permanentes e os períodos destinados às comunicações de liderança e ordem do dia. O Tribunal de Justiça de São Paulo teve ensejo de deferir "writ" em caso em que se sustentava haver sido desconsiderada, na composição de Comissões Permanentes, em Câmara de Vereadores, a representação proporcional dos partidos, realizando, outrossim, a eleição por escrutínio secreto, com inobservância de regra expressa do Regimento, que previa o voto a descoberto (RJTJSP 104/186).

Tratando-se, assim, no caso concreto, de ato do Presidente da Câmara dos Deputados, questionado, em face da competência, (de lesão ao direito de defesa), compreendo que pode ser impugnado, em mandado de segurança, perante esta Corte.

Dessas sucintas considerações, rejeito a preliminar de não conhecimento do pedido, por falta de jurisdição do Tribunal para examiná-lo."

Ao deferir a liminar, acompanhando o eminente Relator, observei, no mérito do pedido:

"Justifica-se, assim, a aplicação, por via analógica, da norma expressa do art. 217, § 1º, I, do Regimento Interno, da Câmara dos Deputados, quanto ao prazo de defesa, referente a hipótese de autorização para instaurar-se processo criminal, em se cuidando de autorização para o processo por crime de responsabilidade, sem disposição regimental explícita acerca de prazo de defesa. Atende, além disso, o prazo do art. 217, § 1º, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a uma das alternativas do pedido do impetrante, em ordem a que tenha assegurado prazo de defesa tido por suficiente, ou seja, de dez Sessões e não de cinco Sessões, nesta fase do

*J. Neri*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

procedimento destinado à autorização, ou não, da Câmara dos Deputados para o processo do "impeachment".

A liminar, na espécie, limitada a esses termos, embora de natureza evidentemente satisfativa, logra, ainda, o merecimento de compatibilizar o prazo de ampla defesa, como requerido na inicial, com a indiscutível conveniência de não interrupção do procedimento autorizativo já em curso, na Câmara dos Deputados, com rito estabelecido no ato impugnado."

Não estendo, entretanto, a respeito da presente questão e do rito a adotar-se, além desses limites, o deferimento do mandado de segurança. Tive como jurídico assegurar o prazo previsto no art. 217, § 1º, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para a apresentação da defesa, nesta fase do procedimento. Não considero possível, entretanto, desde logo, determinar se adote o art. 217 do Regimento Interno aludido, nos demais pontos. Não cabe, a esta Corte, garantidas como foram as condições de defesa, no prazo referido, - o que, no ponto, inclusive, já produziu seus efeitos, com o transcurso das dez Sessões e a noticiada apresentação da defesa do impetrante, - a seguir, determinar outro rito a obedecer-se, estando definido no ato impugnado, como bem demonstraram os ilustres Ministros Carlos Velloso, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, forma de procedimento que não impede eventuais providências ainda necessárias nesta fase sumária. Se as diligências são necessárias ou não; se outros meios de prova hão de ser deferidos ou não, - tudo isso incumbirá, à Câmara dos Deputados, sobre a matéria decidir.

Desse modo, sigo, no particular, os limites do deferimento do "writ" constantes dos votos dos ilustres Ministros Carlos Velloso, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard.

Confirmo, portanto, tão-só, os termos da liminar. Meu voto, nesta parte, também concede a segurança em menor extensão do que os ilustres Ministros Relator e Ilmar Galvão, com a vênia de Suas Excelências.

*J. Nê*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

5. Em decorrência do que se anotou, não possui maior relevância a alegação de que a denúncia não se deveria ter dirigido ao Presidente da Câmara dos Deputados e sim, diretamente, ao Senado Federal. Os denunciantes seguiram as disposições da Lei nº 1079/1950, art. 14, que tenho ainda como em vigor, eis que não conflita com a Constituição (arts. 51, I, 86 e 52, I). Conhecendo da denúncia a Câmara dos Deputados, se, nos termos acima, pelo voto de dois terços de seus membros, autorizar o processo e julgamento do Presidente da República, por crime de responsabilidade, "ut" arts. 51, I, e 86, ambos da Constituição, será o feito encaminhado ao Senado Federal, onde, então, o processo de impeachment se instaura. O que sucedeu, na Câmara dos Deputados, onde se protocolizou a denúncia, não conflita com o art. 52, I, da Constituição, pois não implica usurpação, pela Câmara dos Deputados, da competência do Senado Federal, máxime se se considerar que norma legislativa não dispõe em termos diversos do art. 14, da Lei nº 1079/1950. Constituindo a autorização da Câmara dos Deputados, "ut" art. 51, I, da Lei Magna, condição de procedibilidade, sem essa deliberação positiva não se pode instaurar, no Senado Federal, o processo de impeachment contra o Presidente da República.

6. Também não considero procedente a alegação da inicial, no que concerne à revogação da Lei nº 1079/1950, na parte em que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, pela Emenda Constitucional nº 4, de 2.8.1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo. A esse respeito, adoto, por inteiro, o parecer da Procuradoria-Geral da República e os brilhantes votos dos ilustres Ministros Relator e Celso de Mello. Assim se fundamentou o parecer referido, em seus itens 70 a 74, "in verbis":

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 reproduzido na Constituição vigente) e

*P. N. S.*



846

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

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 23.01.63, 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 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 configurados de

J. Néri



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

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 na Lei nº 1079, de 1950."

7. Impugna, também, o mandado de segurança o ato do Presidente da Câmara dos Deputados, na parte em que assentou, acerca do pedido de impeachment, que "a matéria irá ao exame do Plenário em votação única pelo processo ostensivo nominal, considerando-se admitida a acusação, se nesse sentido se manifestem 2/3 dos membros da Casa".

Sustenta a inicial que essa prévia autorização de dois terços da Câmara dos Deputados há de ser objeto de deliberação por escrutínio secreto e não pelo "processo ostensivo nominal", consoante estabelece o ato da autoridade indigitada coatora. Invoca o impetrante, como "sedes materiae", o art. 188, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê o escrutínio secreto em casos de 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. Já, nas informações, secundando os termos do ato impugnado, alega-se, "verbis":

"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 1079/50) 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 da votação de matéria, com "quorum" qualificado (art. 186, I)".

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, entende que a regra aplicável é a do art. 23 da Lei nº 1079/1950, "recebida como norma de lei especial, a que se refere o parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal".

Passo a analisar essa "quaestio juris".

A Corte está, aqui, julgando um mandado de segurança. De acordo com o art. 5º, LXIX, da Constituição,

J. V. J.



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas-data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público."

A existência de direito líquido e certo é, pois, uma especial condição da ação de segurança, ou seja, um requisito inafastável para a obtenção de uma sentença favorável.

Anota CELSO AGRÍCOLA BARBI:

"Como se vê, o conceito de direito líquido e certo é tipicamente processual, pois atende ao modo de ser de um direito subjetivo no processo: a circunstância de um determinado direito subjetivo realmente existir não lhe dá a caracterização de liquidez e certeza; esta só lhe é atribuída se os fatos em que se fundar puderem ser provados de forma incontestável, certa, no processo. E isto normalmente só se dá quando a prova for documental, pois esta é adequada a uma demonstração imediata e segura dos fatos."

("in" DO MANDADO DE SEGURANÇA, nº 75, Forense, 4ª ed., p. 85).

No mesmo sentido, acentuou OTHON SIDOU, quanto à finalidade da locução "direito líquido e certo" ser "de caráter processual somente", acrescentando, noutro passo: "Daí a locução constitucional ter sentido exclusivamente processual, impondo, assim, o caráter presentâneo do remédio." (DO MANDADO DE SEGURANÇA, 3ª ed., ps. 234/235).

SEABRA FAGUNDES, à sua vez, com precisão, anota, em seu clássico "O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO" (5ª ed., ps. 271 e ss.): "Assim, ter-se-á como líquido e certo o direito cujos aspectos de fato se possam provar, documentalmente, fora de toda a dúvida, o direito cujos pressupostos materiais se possam constatar pelo exame da prova oferecida com o pedido, ou de palavras ou omissões de informação da autoridade impetrada".

Essa, também, a lição de PONTES DE MIRANDA, "in"

J. Neri



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1967 com a EMENDA nº 1, de 1969, 3ª ed., Tomo V, ps. 361/362.

Pois bem, depois de sustentar que a votação há de ser por escrutínio secreto, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 188, II, alega o impetrante que "as heterodoxas regras procedimentais adrede baixadas pela ilustre autoridade coatora" prevêm voto aberto e constituem, "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" (fls. 36 da petição inicial).

Dessa maneira, segundo a própria inicial, o voto aberto estabelecido no ato impugnado, com vistas à autorização para o processo de impeachment, constitui ameaça de violação ao direito que tem o impetrante de ser submetido a um julgamento ditado pela liberdade da consciência dos parlamentares, "que não seja resultado da coação que sobre eles venha a ser exercida" (fls. 36 da inicial).

Ora, com a devida venia, não é cabível ver ameaça a direito subjetivo do impetrante de ser julgado por parlamentares não coagidos, isto é, livres de qualquer constrangimento, o fato de esses representantes do povo deverem proferir voto ostensivo, aberto.

Recuso-me admitir que os ilustres Deputados Federais, representantes da Nação, no instante de desempenhar tão extraordinária função, qual seja, autorizar processo por crime de responsabilidade do Presidente da República, possam se submeter a coação do Governo ou do povo, como se afirma em acesa polêmica da imprensa escrita, deixando, ao contrário, de deliberar, como é de seu fundamental dever, de acordo com a consciência e a visão dos interesses e destinos superiores da Pátria. O fundamento da impetração, neste ponto, sobre não estar provado, eis que nenhuma prova de constrangimento se trouxe aos autos, reside em alegação inadmissível, inclusive porque tem o grave sentido de imputar aos parlamentares, de forma generalizada, a possibilidade de, no instante de votar a autorização, estarem a perpetrar ato atentatório ao decoro parlamentar, como seria a prática de ato que afetaria inequivocamente a sua dignidade e significaria, em consequência, descumprimento de dever básico

*J. N. Kri*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

no exercício do mandato. Com efeito, cuidando do decoro parlamentar, o art. 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estipula, "verbis":

"Art. 244. O Deputado que descumprir os deveres inerentes a seu mandato, ou praticar ato que afete a sua dignidade, estará sujeito ao processo e às medidas disciplinares previstas neste regimento e no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que poderá definir outras infrações e penalidades, além das seguintes:

- I - censura;
- II - perda temporária do exercício do mandato, não excedente de trinta dias;
- III - perda de mandato."

Não será possível presumir, visto que prova alguma veio aos autos, que um parlamentar federal, no exercício do múnus eminente de representante do povo, possa deixar de emitir o voto que lhe ditam a consciência e a dignidade de homem público, por pressão de quem quer que seja - do Governo ou de vozes que ecoem pelas ruas ou pelas estradas.

Dessa maneira, se não está provado, nem é sequer presumível o fato alegado na inicial de que resultaria ameaça de lesão a direito do impetrante, não resta, desde logo, configurado o requisito essencial ao deferimento da segurança.

Cumpra anotar, de outra parte, que a via do mandado de segurança não é sucedânea de ação declaratória, não se prestando a dirimir, em abstrato, discussão em torno da norma que mais adequadamente deveria ser aplicada na disciplina de determinada situação jurídica ou de certo ato, de que, todavia, não há comprovação, de plano, de violência, ou ameaça de violência a direito líquido e certo do impetrante.

Mesmo se se pretender visualizar a controvérsia na perspectiva do devido processo legal, ainda aí, o mandado de segurança não lograria, no ponto, condições de deferimento.

Decerto, entre os direitos individuais previstos no art. 5º, da Constituição, alinham-se estas disposições referentes a garantias processuais:

J. Néri



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

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

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

Cumpre, entretanto, na espécie, ter presente que essa garantia, em princípio, se enquadra no âmbito da proteção judiciária. Observa, no particular, JOSÉ AFONSO DA SILVA: "O princípio do devido processo legal entra agora no Direito Constitucional positivo com um enunciado que vem da Magna Carta inglesa: ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV). Combinado com o direito de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e o contraditório e a plenitude da defesa (art. 5º, LV), fecha-se o ciclo das garantias processuais. Garante-se o "processo", e "quando se fala em "processo", e não em simples procedimento, alude-se, sem dúvida, a formas instrumentais adequadas, a fim de que a prestação jurisdicional, quando entregue, pelo Estado, dê a cada um o que é seu, segundo os imperativos da ordem jurídica. E isso envolve a garantia do contraditório, a plenitude do direito de defesa, a isonomia processual e a bilateralidade dos atos procedimentais, conforme autorizada lição de Frederico Marques." ("in" CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, 5ª ed., ps. 372/373).

Não vejo, portanto, como questão de enquadramento assente no âmbito do devido processo legal, "ut" art. 5º, LIV, da Constituição, a forma de votação nas deliberações do Parlamento.

De qualquer sorte, ainda admitindo, para argumentar, que de tal se cuide, a conclusão não há de ser diferente, visto que o ato impugnado estabeleceu, com acerto jurídico, que, na deliberação plenária para autorizar instauração do processo de impeachment contra o Presidente da República, o voto seja nominal e ostensivo. Senão, vejamos.

No sistema da Constituição de 1988, o princípio da publicidade perpassa-lhe o texto, manifestando-se em vários de seus tópicos básicos, a traduzir o espírito que se tem denominado de "transparência", como presente na ordem

J. N. Jr.



852

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

Constitucional, na realização do Estado Democrático de Direito a que se refere o art. 1º.

Assim, conforme o art. 5º, inciso XXXIII, "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado", acrescentando-se, no inciso XXXIV, letra b) do mesmo artigo, a garantia de "obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal", concedendo-se "habeas-data", "para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público" (art. 5º, inciso LXXII, alínea "a").

No art. 37, prevê-se a publicidade entre os princípios que obedecerá a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a par da legalidade, impessoalidade e moralidade.

No âmbito do Poder Judiciário, de explícito, está no art. 93, IX e X, da Constituição, que todos os julgamentos de seus órgãos serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes devendo as decisões administrativas dos tribunais ser motivadas, tomando-se as disciplinares pelo voto da maioria absoluta de seus membros.

Anota, nesse sentido, SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA, em seus "Comentários à Constituição", 3º vol., p. 98:

"21.2. Na linha da jurisdicionalização do processo administrativo, devemos interpretar extensivamente as disposições do art. 93, incisos IX e X, que, referentes, de modo imediato, aos julgamentos e decisões do Poder Judiciário, estabelecem princípios normativos prevalentes, também, para a atuação dos órgãos administrativos: a) obrigatoriedade de serem

J. Neri



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

públicos os julgamentos, sob pena de nulidade, podendo a Lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes; b) publicidade dos fundamentos das decisões, ou seja, a generalização do princípio da motivação expressa dos atos administrativos, o que constitui notável avanço na matéria. Aliás, falando a CF de "decisões administrativas", não distingue entre as tomadas por motivos de legalidade ou por motivos de mérito.

Com efeito, salvo as hipóteses, cada vez mais raras, de discricionariedade absoluta (no sentido da valorização dos motivos conjugada com a não-obrigatoriedade de motivação expressa), mesmo quando está em jogo a atuação discricionária da administração pública, em face da ponderação de motivos qualificados pela CF ou pelas regras infraconstitucionais como razões de interesse público, ou exigências desse, casos de relevância e urgência (cfr. art. 62) etc, deve essa atuação ser explicitamente motivada".

Além disso, está no art. 5º, inciso LX, da Constituição, que "a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem."

No âmbito do Poder Legislativo, também o princípio da publicidade das sessões e votações tem sido tradicional.

PONTES DE MIRANDA, a esse respeito, anotou, em Comentários a Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, Tomo II, p. 605:

"Ao tempo do Império, a Constituição de 1824, art. 24, punha por princípio, como hoje, a publicidade das sessões, mas, em vez de dizer quais as que seriam secretas, deixava-o à deliberação dos próprios Deputados e Senadores. A técnica republicana foi diferente. A tese da

*J. Neri*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

excepcionalidade da votação secreta, só determinada pela Constituição, foi levantada na Câmara dos Deputados, em 1951. O líder da maioria e o relator da questão na Comissão de Justiça, deputado ANTONIO HORÁCIO, defenderam-na, energicamente. Disse o relator: "A votação pública constitui a regra geral, o processo costumeiro, nos parlamentos livres; não é possível negar, ou, sequer, atenuar o imperativo categórico dessa verdade, proclamada, unanimemente, por comentadores, estadistas e sociólogos, tanto nacionais, como estrangeiros. PONTES DE MIRANDA escreve: "O voto nas câmaras é secreto nas eleições e nos demais casos especificados no art. 43 da Constituição. No regime pluripartidário, em Constituição que mandou atender-se à representação dos partidos nas comissões e adotou outras medidas de responsabilização, é difícil explicar-se esse receio de votação aberta. O eleitor é que deve votar secretamente; não, o eleito. O voto secreto é excepcional. Nenhum dos corpos legislativos pode deliberar que a votação seja secreta: pode, no entanto, fazer secreta a discussão dos projetos, em resolução 'in casu'".

Noutro passo, ainda, escreve PONTES DE MIRANDA: "As votações secretas, sob a Constituição de 1946, eram nulas: e o controle judicial era permitido, para decretação da inconstitucionalidade. Procurou-se interpretar o art. 43 da Constituição de 1946 como se ele apenas exigisse que, nos casos apontados, o voto fosse secreto, deixando-se à elaboração de regras jurídicas regimentais o estabelecerem outras espécies em que podia ser secreta a deliberação de qualquer das câmaras. Segundo tal opinião, portanto, os regimentos poderiam ser acordes em fazer secretas as suas respectivas votações, ou um as fazer e outro não, ou em deixarem, ou um só deixar, que se pudesse pedir, em cada caso, que a votação fosse secreta. Tal interpretação desatendia à tradição brasileira, que é a da publicidade das votações em qualquer das câmaras. Outrossim, se

*D. V. Fri*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

não existisse, no sistema jurídico constitucional brasileiro, regra jurídica, implícita, que diz: "As votações de qualquer das câmaras serão públicas", poderiam os regimentos ou um deles estatuir que todas as votações fossem secretas. Ora, o absurdo ressaltava. É certo que os regimentos poderiam ser observados, a despeito da inconstitucionalidade, e teríamos as votações das leis sem a incidência do "princípio da publicidade das votações", mas seria de esperar-se que a apreciação judiciária repeleria tal prática e tal regra jurídica regimental. O voto secreto sob a Constituição de 1946 era excepcional. Nenhum dos corpos legislativos podia deliberar que a votação fosse secreta, podia, no entanto, fazer secreta a apresentação e discussão dos projetos, em resolução 'in casu'. (op. cit., ps. 606/607).

Ainda o mesmo saudoso jurista PONTES DE MIRANDA, discorrendo sobre a razão da publicidade, anota: "O sigilo nas votações, se, por um lado, atende à liberdade de não emitir o pensamento, a despeito da "emissão para efeito de contagem", por outro lado evita que temperamentos menos corajosos se abstenham de votar, ou temperamentos exibicionistas tomem atitudes escandalosas, ou insinceras. No regime pluripartidário, em Constituição que mandou atender-se à representação dos partidos nas comissões e acolheu outras medidas de responsabilização, seria difícil explicar-se o receio da votação aberta. O eleitor é que deve votar secretamente (há razões da técnica para isso); não, o eleito." (op. cit., p. 606).

Nesse sentido, anotou o ilustre professor Ives Gandra da Silva Martins, "in" "Procedimento Parlamentar Para Instauração de Processo Contra o Presidente da República - Opinião Legal", trabalho publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, vol. 103, "verbis":

"Ao exigir que dois terços dos deputados se manifestem em matéria de tal relevância, como é o impedimento do exercício das funções presidenciais, à nitidez, pressupõe o voto aberto. Em matéria de tal envergadura, todos têm que ser responsáveis pelo ato que deverão produzir, não se concebendo que possam se

*J. Neri*



56

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

esconder atrás do confortável voto secreto, no momento em que o destino da nação está em jogo".

Também a Constituição de 1988, no plano do Poder Legislativo, não se afastou do princípio tradicional da publicidade, estabelecendo, expressamente, os casos em que o voto é secreto no Parlamento.

Assim, no art. 52, III, a Constituição estabeleceu competir privativamente ao Senado Federal "aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) presidente e diretores do Banco Central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término do seu mandato".

É bem de ver que, constando todas essas disposições do art. 52, onde se prevê, no inciso I, a competência do Senado Federal para processar e julgar o Presidente e Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles, quanto a esse inciso, não se determinou voto secreto. Também, no art. 51, I, relativamente à competência da Câmara dos Deputados, para 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, não se estipula voto secreto. No art. 53, § 3º, a Constituição abre nova exceção, ao preceituar: "No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa".

Outra exceção está no § 2º do art. 55 da Constituição, quanto à perda do mandato, "nos casos dos incisos I, II e VI", do mesmo artigo, que será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal por voto secreto e maioria

*J. Vári*



857

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa". O escrutínio secreto está previsto, por igual, no art. 66, § 4º, da Constituição, na apreciação do veto presidencial.

Relativamente ao processo e julgamento por crimes de responsabilidade do Presidente da República, nenhuma exceção o texto constitucional estabelece quanto ao voto secreto, quer na autorização da Câmara dos Deputados (arts. 51, I, e 86), quer no processo e julgamento, no Senado Federal (art. 52, I). Sobre o ponto, estipula o parágrafo único do art. 85, da Constituição: "Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento".

Ora, enquanto não editada disciplina legislativa nova, prevalece a Lei nº 1079/1950, nas suas disposições não incompatíveis com a Carta Política de 1988. Nesse sentido, já votei no Mandado de Segurança nº 20.941-1/160 - DF, a 9.2.1990, ao deferir, em parte, o "writ", para anular o despacho do Presidente da Câmara dos Deputados, à época, que negara seguimento à denúncia, determinando, desde logo, seu arquivamento. Invoquei, ao ensejo, no desate da contenda os arts. 19, 20 e §§ 1º e 2º, e 22. Neste último dispositivo, prevê-se deliberação da Comissão Especial sobre a denúncia, por votação nominal. Pois bem, devendo, no sistema dos arts. 51, I, e 86, da Lei Magna, a Câmara dos Deputados também deliberar sobre a admissão da denúncia (art. 86), autorizando, assim, a instauração do processo contra o Presidente da República, não vejo, "data venia", jurídico fundamento a afastar a aplicação, nesse ato de caráter decisório da Câmara dos Deputados, da mesma regra do art. 23, da Lei nº 1079/1950, "verbis":

"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."

Com efeito, se, no sistema constitucional anterior, da aprovação do parecer da Comissão Especial resultava a procedência da denúncia, considerando-se decretada a acusação pela Câmara dos Deputados, a teor do parágrafo 1º do referido art. 23, no regime atual, admitida a acusação, "ut"

J. N. S. in



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

art. 86 da Constituição, por dois terços da Câmara dos Deputados, fica autorizada, na letra do art. 51, I, da Carta Política, a instauração do processo contra o Presidente da República, por crime de responsabilidade, no Senado Federal. O procedimento de deliberação da Câmara dos Deputados, destarte, encontra no art. 23 da Lei nº 1079/1950 sua sede legal, seguindo-se, no particular, o que prevê o parágrafo único do art. 85 da Constituição, segundo o qual em lei se definirão as normas de processo e julgamento. Não cabe, ademais, afirmar que a deliberação da Câmara dos Deputados, prevista no art. 23, da Lei nº 1079/1950, precede à instauração do processo por crime de responsabilidade e, assim, a ela não se refere a regra maior do parágrafo único do art. 85 da Constituição. À evidência, já existente a denúncia, não é admissível asseverar que não se possam compreender, desde logo, no âmbito do parágrafo único do art. 85, da Constituição, os atos de defesa e de deliberação que ocorrem na Câmara dos Deputados, com vistas ao processo de impeachment, tal qual sucedia no regime constitucional anterior.

De outra parte, não parece haver dúvida de que o "judicium" que, na Câmara dos Deputados, acontece, é primeira fase do próprio processo de impeachment. Sem a autorização da Câmara dos Deputados, não se instaura o processo por crime de responsabilidade contra o Presidente da República. Assim, em princípio, já se dava no regime anterior, não obstante, agora, caiba ao Senado Federal, além de julgar, também processar o feito, o que bem significa ser, na Câmara Alta, onde se realiza instrução do processo, com a apuração das provas tidas como necessárias ou cabíveis. De qualquer sorte, não será viável afirmar que essa primeira fase, na Câmara dos Deputados, nada tenha a ver com o processo, que se instaura no Senado Federal, porque, sem esse "prius", que é o juízo de autorização para o processo, não haverá processo de impeachment contra o Presidente da República, no Senado Federal. Não tenho, destarte, como sem pertinência o que se passa na Câmara dos Deputados, qual juízo de procedibilidade, com vistas ao juízo de admissibilidade da acusação, com o que se lhe segue no Senado Federal, ao instaurar-se, em definitivo, o processo.

Dessa maneira, havendo a decisão presidencial impugnada, ao definir os atos de processamento da admissão da

*J. Néri*



859

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

ausação e autorização a que se referem os arts. 86 e 51, I, da Constituição, invocado o art. 23, da Lei nº 1079/1950, entendendo, "data venia", que buscou adequação do procedimento aos termos da Constituição (art. 85, parágrafo único), baseando-se em dispositivo da Lei, nessa regra maior prevista, em pleno vigor. Ao considerar inaplicável o art. 188, II, do Regimento Interno, o ato impugnado fê-lo por considerá-lo conflitante com o art. 23 da Lei nº 1079/1950 e diante do art. 218 do mesmo Regimento Interno da Câmara dos Deputados que, expressamente, estabelece que o processo, nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministro de Estado, obedecerá às disposições da legislação especial em vigor. Desse modo, a regra regimental específica sobre o processo nos crimes de responsabilidade, no âmbito da Câmara dos Deputados, remete à Lei, que outra não é, senão a Lei nº 1079/1950, na parte em vigor, aí incluído o art. 23 em foco.

Ao justificar a não aplicação à espécie do art. 188, II, do Regimento Interno, porque em conflito com a Lei nº 1079/1950, art. 23, o ato impugnado não é, pois, ilegal ou abusivo de poder. Ainda sob esse aspecto, o mandado de segurança não logra superfície a seu deferimento.

Por último, ao prever o art. 23, da Lei nº 1079/1950, o voto ostensivo nominal, penso que a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados não merece reparo, quando, em complementação, invocou os dispositivos constantes do art. 184, "caput", e 187, parágrafo 1º, inciso VI, ambos do Regimento Interno, que rezam:

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

"Art. 187. A votação nominal far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas as instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização.

§ 1º. Concluída a votação, encaminhar-se-á à Mesa a respectiva listagem, que conterá os seguintes registros:

*D. N.º*



460

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00215640/160

.....  
VI - os nomes dos Deputados votantes, discriminando-se os que votaram a favor, os que votaram contra e os que se abstiveram."

Assim sendo, não possui o ilustre impetrante direito líquido e certo, no sentido de ver a deliberação da Câmara dos Deputados, para autorizar a instauração do processo por crime de responsabilidade, no Senado Federal, processar-se por votação secreta. Não considero, efetivamente, de outra parte, caracterizado como ilegal ou abusivo de poder o ato da Presidência da Câmara dos Deputados, no ponto em que determina, na deliberação da Câmara dos Deputados, a votação por processo ostensivo nominal; ao contrário, penso que, na espécie, à vista do parágrafo único do art. 85 da Constituição, do art. 23 da Lei nº 1079/1950 em vigor, e do analisado sistema da Constituição, o voto dos Deputados Federais, para os efeitos dos arts. 51, I, e 86, da Constituição, deve ser nominal e ostensivo.

8. Do exposto, defiro, em parte, o mandado de segurança, nos limites dos votos dos Srs. Ministros Carlos Velloso, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard, tão-só, para confirmar os termos da liminar, quanto ao prazo concedido. No mais, indefiro o "writ".

J. Neri

BoA/



23.9.92  
10/09/92

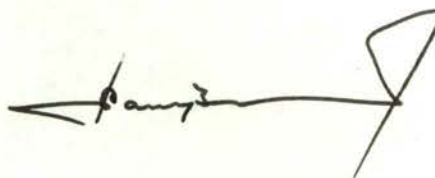
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.564-0 DISTRITO FEDERAL

V O T O

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, pela maioria da Corte está confirmada e ratificada a cautelar concedida semana passada, contra o meu voto, uma vez que não conhecia do mandado de segurança. Mantendo esse entendimento, não conheço do mandado; vencido, julgo-o improcedente a ação.





23/09/92

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.564-0 DISTRITO FEDERAL

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES:**

1. O presente mandado de segurança visa, como se vê de sua parte final relativa ao petitum, a atacar o ato do Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, para o efeito de, declarada a nulidade dele, seja determinado a essa autoridade, se entender de submeter a denúncia recebida à deliberação da Câmara dos Deputados para os fins da autorização exigida constitucionalmente, observe o devido processo legal contido no art. 217 do Regimento Interno e a votação por escrutínio secreto, de acordo com o art. 188, n. II, do mesmo Diploma.

2. Para julgar o presente mandado de segurança, é indispensável examinar inicialmente se houve, ou não, alteração, pela Constituição de 1988, da disciplina do impeachment, e, em caso afirmativo, qual a sua repercussão na vigência da Lei 1079, que, editada em 10 de abril de 1950, o foi sob o império da Constituição de 1946.

A Constituição de 1946 estabelecia, em seu artigo 59, I, que competia privativamente à Câmara dos Deputados "a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 88"; em seguida, no art. 62, I, preceituava que era da competência privativa do Senado Federal "julgar o Presidente da República nos crimes de



Supremo Tribunal Federal

MS 21.564-0 DF

responsabilidade"; e, no artigo 88, dispunha:

"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."

Tendo em vista que o texto constitucional de 1946 determinava que cabia à Câmara dos Deputados a declaração da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, e que competia ao Senado Federal o julgamento dele, jamais se teve dúvida de que a declaração de procedência ou de improcedência da acusação era como que a pronúncia ou impronúncia do Chefe do Estado, ao passo que, de seu julgamento, resultaria a absolvição ou a condenação definitiva dele. Em lapidar síntese, acentuava CARLOS MAXIMILIANO (Comentários à Constituição Brasileira, vol. II, 5a. ed., n. 393, pág. 261, Livraria Freitas Bastos S.A., Rio de Janeiro, 1954):

"No Brasil, sempre houve duas fases no Impeachment: a primeira concluindo por uma decisão da Câmara, semelhante à PRONÚNCIA usada no Juízo Criminal comum; a segunda, perante o Senado, ultimada com a absolvição ou condenação definitiva. Em um e outro caso, se exigem prova, audiência do acusado e plena defesa.

Aplicam-se à espécie o artigo 7º, n. VII, letra b, e o artigo 141, § 25, da Constituição Federal."

Como o processo de impeachment do Presidente da República começava na Câmara dos Deputados e culminava com o julgamento dele pelo Senado, e tendo em vista que o parágrafo único do artigo 89 da Constituição de 1946 estipulava que os crimes de responsabilidade "serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento", a Lei



*Supremo Tribunal Federal*

**MS 21.564-0 DF**

864  
F

1079/50, depois de definir esses crimes, regulou seu processo e julgamento em um título único, dividido em três capítulos: o primeiro, relativo à denúncia e ao seu recebimento, depois de as testemunhas arroladas prestarem depoimento; o segundo, referente à acusação até a declaração de sua procedência ou improcedência, após ampla instrução, pela Câmara dos Deputados; e o terceiro, concernente ao julgamento, pelo Senado, do Presidente da República em face do libelo apresentado pela comissão acusadora (essas três etapas estão disciplinadas nos artigos 14 a 38).

Esse sistema constitucional relativo ao impeachment do Presidente da República permaneceu na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional n. 1 de 1969, com uma alteração: a exigência, para a declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados, do voto de dois terços de seus membros.

A Constituição de 1988, porém, alterou substancialmente esse sistema. Com efeito, no artigo 51, I, estabeleceu que compete privativamente à Câmara dos Deputados "autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República"; em seguida, no caput do artigo 86, preceituou que "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"; e, no § 1º desse mesmo artigo, determinou:

"§ 1º. O Presidente ficará suspenso de suas funções:

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



MS 21.564-0 DF

865  
L.F.

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

No parágrafo único do artigo 85, reproduziu o princípio, que vinha da Constituição de 1946, de que os crimes de responsabilidade "serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento".

Como se vê, pelo sistema constitucional vigente, à Câmara dos Deputados compete, apenas, autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República (artigo 51, I), autorização de instauração de processo que ocorre quando é admitida a acusação contra o Presidente da República (artigo 86, caput), motivo por que, em se tratando de crime de responsabilidade, o Presidente da República só ficará suspenso de suas funções "após a instauração do processo pelo Senado Federal" (artigo 86, § 1º, II).

Conseqüentemente, se o processo de impeachment contra o Presidente da República só pode ser instaurado depois dessa autorização, e quem o instaura é o Senado (o § 1º, II, do artigo 86 é preciso no sentido de que a instauração do processo é feita pelo Senado Federal, o que torna inequívoca a sua atuação como o agente dessa instauração), é evidente que essa autorização não se dá no processo de impeachment, mas antes dele, para que possa ele ser iniciado. Instauração significa início, começo, princípio, inauguração, instalação - como observou o Prof. RAUL MACHADO HORTA, em parecer aludido na impetração. Assim, a autorização para a instauração do processo de impeachment nada mais é do que a licença prévia da Câmara dos Deputados para que o Senado possa processar e julgar o Presidente da República acusado da prática de crime de responsabilidade. E à semelhança do que ocorre com a licença



MS 21.564-0 DF

266

prévia sem a qual os membros do Congresso Nacional não podem ser processados criminalmente (o que é condição de procedibilidade, e, em conseqüência, pressuposto necessário para que se possa iniciar o processo), essa autorização tem de anteceder ao processo que só pode ser iniciado se ela for concedida.

Ora, não é à lei que compete a disciplina do funcionamento das Casas do Congresso, mas, sim, ao regimento interno delas, cuja elaboração é de sua competência exclusiva (artigo 51, III, no tocante à Câmara dos Deputados; e artigo 52, XII, no concernente ao Senado). Por isso mesmo, é que a Constituição, para afastar essa regra, estabeleceu, como única exceção a ela, que o processo e julgamento do impeachment são estabelecidos em lei especial. No âmbito de seu funcionamento, inclusive com relação a terceiros que estejam submetidos à sua deliberação, só o regimento interno das Casas do Congresso pode discipliná-lo, submisso apenas às disposições constitucionais. Que o Regimento de cada uma das Casas do Congresso tem força de lei é doutrina pacífica em nosso sistema constitucional. Em face da Constituição de 1891, escrevia RUI BARBOSA (Comentários à Constituição Brasileira coligidos e ordenados por HOMERO PIRES, vol. II, págs. 32/33, Saraiva & Cia., São Paulo, 1933):

"Não há nenhuma diferença essencial entre a lei sob a sua expressão de regimento parlamentar e a lei sob a sua expressão de ato legislativo.

.....  
Espécies de um só gênero, entre si não se distinguem uma da outra senão na origem de onde procedem, no modo como se elaboram, e na esfera onde têm de imperar; porque a lei é o regimento da nação decretado pelo seu corpo de legisladores, e o regimento a lei de cada um dos ramos da legislatura por ele ditado a si mesmo.

Mas entre as duas espécies a homogeneidade se estabelece na substância, comum a ambas, do laço obrigatório, criado igualmente num caso e no outro, para aqueles sobre quem se destina a imperar cada uma dessas enunciações da



MS 21.564-0 DF

867  
J

legalidade."

CARLOS MAXIMILIANO (obra citada, n. 286, pág. 25), ao comentar o artigo 40 da Constituição de 1946, após acentuar que "o Regimento Interno é lei somente para a Assembléia que o decretou", acrescenta:

"Não pode o Regimento Interno violar direitos fundamentais, nem transpor as restrições da lei básica; há mister também exista relação razoável entre o modo ou método de conduta estabelecido por ele e o resultado que se pretende atingir. Dentro desses limites é ampla a faculdade reguladora outorgada a cada uma das câmaras".

Igualmente, PONTES DE MIRANDA (Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969, tomo II, 2a. ed. revista, 2a. tiragem, pág. 592, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1973), ao comentar a competência das Casas do Congresso para a elaboração de seus regimentos, é categórico:

"O Regimento Interno não é conjunto de recomendações, ou conselhos; é lei, em sentido lato, que há de ser obedecida pelo corpo legislativo, sempre que a regra jurídica, de que se trata, é cogente, ou se tem como observada, se ius dispositivum."

Por serem lei em sentido lato - são eles editados por meio de Resoluções normativas que integram o processo legislativo (artigo 59, VII, da Constituição) -, os Regimentos das Casas do Congresso não estão sujeitos às leis infraconstitucionais, mas apenas às normas constitucionais. É doutrina que vem do direito norte-americano, assentada desde que a Suprema Corte decidiu a questão United States v. Ballin, ocasião em que o Justice BREWER acentuou: "A Constituição autoriza a cada Casa determinar suas normas de procedimentos. Não pode por suas normas ignorar restrições constitucionais ou transgredir direitos fundamentais,..." ("The Constitution



MS 21.564-0 DF

empowers each House to determine its rules of proceedings. It may not by its rules ignore constitutional restraints or violate fundamental rights,..." - cfe. WILLOUGHBY, The Constitutional Law of the United States, vol. I, § 250, pág. 565, Baker, Voorhis & Company, New York, 1910). E doutrina que hoje é prevalecente na Europa, ainda em países onde os Regimentos Internos são denominados Regulamentos. Assim, na Itália, onde ZAGREBELSKY (La Giustizia Costituzionale, pág. 116, nuova edizione, Il Mulino, 1988), citando CRISAFULLI, MORAATI, MODUGNO, PRISCO e LABRIOLA, salienta que os regulamentos dos órgãos constitucionais, que têm força de lei, "operam em campos reservados e por isso subtraídos da concorrência com a lei" ("operano in campi riservati e perciò sottratti alla concorrenza con la legge"). No mesmo sentido, em Portugal, CANOTILHO (Direito Constitucional, 5a. ed., pág. 941, Livraria Almedina, Coimbra, 1991) adverte que "o ato normativo que estabelece as normas necessárias à organização e funcionamento da Assembléia da República não é um regulamento, mas um estatuto, uma lei estatutária"; e, em nota, acrescenta: "A opinião que hoje parece ser prevalecente quanto à caracterização jurídica dos regulamentos parlamentares (Geschatsordnung) é a que os considera como normas autônomas (autonome Satzungen). Cfe. MAUNZ/DÜRING/HERZOG, Kommentar, Vol. I, art. 40º".

Se, portanto, cabe privativamente à Câmara dos Deputados disciplinar sua organização e funcionamento, e só excepcionalmente a disciplina de uma sua atividade pode ser estabelecida por lei, é evidente que essa lei tem de restringir-se estritamente ao âmbito que a Constituição lhe reserva. A única hipótese em que esta excepcional reserva legal



*Supremo Tribunal Federal*

**MS 21.564-0 DF**

se dá na atual Constituição é com relação ao "processo e julgamento do impeachment" (parágrafo único do artigo 85).

Como as Constituições de 1946, 1967 e 1969 determinavam que o processo do impeachment se iniciasse na Câmara dos Deputados a que cabia a declaração da procedência ou da improcedência da acusação contra o Presidente da República (fase semelhante ao "*judicium accusationis*" que culmina com decisão de pronúncia ou impronúncia) e que findasse no Senado com o julgamento definitivo dessa acusação se tida por procedente pela Câmara dos Deputados (o "*judicium causae*"), a Lei nº 1.079/50, disciplinando inteiramente essas duas fases, era compatível com a Constituição de 1946, em cuja vigência surgiu, e foi recebida pelas Constituições de 1967 e de 1969, que mantiveram o mesmo sistema com relação ao impeachment. O mesmo, porém, não ocorre em face da substancial mudança da disciplina do impeachment com relação à Câmara dos Deputados e, em menor intensidade, ao Senado. À Câmara dos Deputados a atual Constituição deu competência, apenas, para autorizar a instauração do processo mediante a admissão da acusação contra o Presidente da República (licença prévia para ser ele processado, e, portanto, condição de procedibilidade para a instauração do processo contra ele), ao passo que atribuiu ao Senado participação exclusiva no processo e julgamento do impeachment, como, sucede quanto ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns de que o Presidente da República é passível de acusação. Tendo a Constituição atual empregado o mesmo termo técnico "*processo*", não só para caracterizar a atuação da Câmara dos Deputados (que só autoriza sua instauração) e do Senado (que o instaura e desenvolve até o julgamento final) (artigos 51, I, e 86, parágrafo 1º, II), mas também para



**MS 21.564-0 DF**

delimitar o âmbito de competência da lei especial (parágrafo único do artigo 85), não há sequer como pretender-se que a palavra "processo" nos dois primeiros artigos tenha sido empregada em sentido técnico, e, no último, que estabelece o âmbito de competência excepcional, tenha sido utilizada em sentido vulgar. Daí decorre cristalinamente que só ao Regimento da Câmara dos Deputados cabe estabelecer as normas de seu funcionamento nesta fase pré-processual da autorização da instauração do processo de impeachment pelo Senado, competindo à Lei especial estabelecer as normas do processo e julgamento do impeachment que agora se desenrolam integralmente perante o Senado. Isso implica dizer que a parte da Lei nº 1.079/50 que disciplinava a atuação da Câmara dos Deputados na primeira fase do processo de impeachment (era perante ela que se instaurava o processo, que, uma vez instaurado, se desenrolava sob a sua condução até a declaração de procedência ou de improcedência da acusação) está irremediavelmente revogada, pois é evidente que, não mais havendo essa fase processual perante a Câmara dos Deputados, suas normas não podem ser aproveitadas aqui e ali para procedimento de natureza inteiramente diversa que é o procedimento pré-processual de autorização de instauração de processo, que sequer leva ao afastamento automático do Presidente da República, o qual - e a Constituição trata destas duas hipóteses no mesmo parágrafo (os incisos I e II do parágrafo 1º do artigo 86) - só se dá, no impeachment, com a instauração do processo pelo Senado, e, nos crimes comuns, com o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal.

A incompatibilidade entre a Lei nº 1.079/50 e a posição constitucional que a atual Constituição atribuiu à



*Supremo Tribunal Federal*

**MS 21.564-0 DF**

Câmara dos Deputados no impeachment não é, pois, somente formal (a lei especial deixou de poder disciplinar a atividade da Câmara porque esta não mais atua na fase processual do impeachment), mas também material, pois a disciplina do procedimento de condição de procedibilidade é ontologicamente diversa da instauração do processo, da realização da instrução e da decisão de procedência ou improcedência da acusação.

De qualquer sorte, pela atual Constituição, é da competência exclusiva da Câmara dos Deputados disciplinar, em seu Regimento Interno, o procedimento da autorização para a instauração do processo de impeachment pelo Senado e de crime comum de que o Presidente da República seja passível de acusação pelo Supremo Tribunal Federal. Por isso o atual Regimento da Câmara dos Deputados, no tocante ao procedimento da autorização para a instauração do processo por crime comum pelo Supremo Tribunal Federal, o disciplinou nos artigos 217 e 188, II, ao passo que para a autorização da mesma natureza (tanto assim que a Constituição a ela alude sem distingui-la conforme se trate de crime comum ou de crime de responsabilidade) a ela só se refere no artigo 188, II, ao estabelecer que a autorização para a instauração de processo, nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente da República será votada por escrutínio secreto. É certo que, no artigo 218, o Regimento - embora procedendo não haver atentado para a mudança constitucional da posição da Câmara dos Deputados também no impeachment - declara que "o processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministro de Estado obedecerá às disposições da legislação especial em vigor". Assim procedendo, o Regimento da Câmara, que tem competência



Handwritten signature or initials in blue ink, possibly "J. F. S. 72".

privativa para disciplinar o procedimento dessa autorização pré-processual, tornou suas, por meio de remissão genérica, as disposições da legislação especial que não tratam de autorização para a instauração do processo de impeachment pelo órgão a que agora compete essa instauração - o Senado -, mas que tratam da instauração e desenvolvimento da primeira fase do processo de impeachment que culmina com a pronúncia ou impronúncia relativa ao crime de responsabilidade. Em outras palavras, a Constituição mudou, mas o Regimento que regulamentou essa mudança a regulamentou como se mudança não tivesse havido. E, dessa forma, obviamente desrespeitou a Constituição, sendo, pois, nesse ponto, inconstitucional.

Por isso ao votar a concessão da liminar requerida neste mandado de segurança, e depois de salientar que o normal seria a suspensão provisória do ato impugnado, mas que, por haver o próprio impetrante requerido alternativamente a dilatação do prazo de defesa, chegara eu à conclusão de que essa alternativa, no caso, seria a melhor, não pude deixar de fundamentar a dilação de prazo que concedia, para não incidir no mesmo vício em que se incidira o ato impugnado: o da fixação de um prazo que não encontrava apoio em qualquer norma jurídica. Disse eu, então, ao votar pela concessão parcial da liminar:

*"Tendo a atual Constituição - como salientei em voto que proferi na Queixa-crime nº 427 -, no tocante à responsabilidade de autoridades como o Presidente da República por crimes comuns ou por crimes de responsabilidade, alterado o sistema constitucional anteriormente seguido, e alterado no sentido de que não mais cabe à Câmara dos Deputados decidir sobre a procedência, ou não, da acusação (o que implicava, em última análise, processo e julgamento de pronúncia), mas apenas a autorização, ou não, da instauração de processo contra o Chefe do Estado por acusação de prática de qualquer desses crimes, não reconheço, ao*



873

menos em juízo preliminar, que não foram recebidos pela atual Constituição dos dispositivos da Lei nº 1.079/50 que dizem respeito ao exercício do direito de defesa disciplinado para um processo que culminava com um julgamento de pronúncia ou de impronúncia. Conseqüentemente, deixo de aplicar, nesse particular, a remissão feita pelo artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que só alcança a legislação em vigor. Por outro lado, e em se tratando de procedimento relativo a condição de procedibilidade de processo que, preenchida ela, se instaura com a conseqüência grave do afastamento do Presidente da República, deverá ele observar o regime normativo que lhe for aplicável, regime esse que, na falta de normas específicas, é, por aplicação analógica, o do artigo 217 do citado Regimento, o qual diz respeito a esse mesmo procedimento no tocante aos crimes comuns, cujo processo e julgamento depende igualmente dessa autorização.

Nesse voto, nada disse sobre a modalidade da votação para a autorização da instauração do processo de impeachment pelo Senado, porque deixei esse problema para ser examinado posteriormente. E o faço agora seguindo, também por coerência, a mesma linha de raciocínio.

Não mais cabendo à Câmara dos Deputados a instauração do processo de impeachment nem a sua condução até a deliberação de pronúncia ou de impronúncia, mas lhe outorgando a atual Constituição apenas a competência pré-processual da autorização para que o Senado instaure esse processo, a disciplina desse procedimento cabe ao Regimento Interno da Câmara, e não à lei especial cujo âmbito de competência - que é excepcional - se adstringe ao processo e julgamento do impeachment que se desenrolam e finalizam exclusivamente perante o Senado.

E o regimento da Câmara dos Deputados tem norma expressa sobre a modalidade dessa votação que, aliás, é a mesma quer se trate de crime comum quer se trate de crime de responsabilidade. É o artigo 188, II, que reza :



874  
J. F.

MS 21.564-0 DF

"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..."

Note-se que a natureza jurídica e a finalidade da autorização para a instauração de processo por crime comum ou por crime de responsabilidade são idênticas, e, por isso mesmo, a Constituição não distingue a esse respeito. Essa autorização só se explica por conveniência política, até porque não teria cabimento um julgamento jurídico, a priori, sem instrução ampla, e feita por um órgão que é político, sem qualquer motivação. Nem se diga que, por motivos morais ou de prestação de contas ao eleitorado, a votação será secreta quando se tratar de acusação de prática de crimes gravíssimos caracterizadores de improbidade no trato da coisa pública (como os de peculatos dolosos) e terá de ser necessariamente pública e nominal em qualquer das hipóteses de crime de responsabilidade, inclusive também de improbidade que escape das malhas do direito penal comum, como pode suceder com o procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo. Será que a improbidade-crime moralmente é menos grave do que a improbidade que não configure delito comum? Será que, se houvesse dever de prestação de contas ao eleitorado (como haveria se o mandato fosse imperativo), ele não existiria no caso de improbidade-crime, admitindo-se a votação secreta, e existiria - exigindo-se, por isso, votação a descoberto - quando a improbidade não chegasse a configurar delito?

Aliás, foi justamente por entender que a autorização de instauração de processo por crime comum ou por



**MS 21.564-0 DF**

875

crime de responsabilidade tinha a mesma natureza e visava à mesma finalidade, é que na concessão da liminar, votei pela aplicação analógica do artigo 217 do Regimento Interno. Só se aplica analogicamente uma norma que disciplina uma hipótese a uma outra hipótese por ela não disciplinada quando há identidade de razão para permitir a mesma disciplina, o que evidentemente não ocorreria se a razão de ser dessas autorizações fosse diversa.

Em se tratando de modalidade de votação, ainda que se pretendesse - e admito isso apenas para argumentar - que o artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados houvesse tornado suas as normas da lei 1.079/50, não haveria dificuldade em resolver o conflito, a esse respeito, entre o disposto no artigo 218 e o estabelecido no artigo 188, II, ambos do mesmo Regimento Interno. Com efeito, é de conhecimento comum em direito (veja-se, a propósito, a claríssima lição do **BOBBIO**, Teoria dell'Ordinamento Giuridico, págs. 94 e segs., G. Giappichelli-Editore, Torino, 1960), que as antinomias entre as normas jurídicas se resolvem por três regras fundamentais: 1) o critério cronológico; 2) o critério hierárquico; 3) o critério da especialidade. Quando as duas normas tidas como antagônicas se encontram no mesmo ato normativo, o único desses critérios que poderá ser aplicado é o da especialidade, segundo o qual a norma especial afasta a norma geral. É o que sucede no caso. A norma do artigo 218 seria a geral (remissão genérica às disposições da Lei 1.079/50 as fazendo suas por competência própria), ao passo que o artigo 188, II, seria a especial, relativa, apenas, à modalidade de votação.

Sustentam as informações da autoridade impetrada que essa questão estaria subtraída da apreciação judicial por



**MS 21.564-0 DF**

976  
fl

se tratar de interpretação do Regimento Interno, e, portanto, de questão **interna corporis**.

Com a devida vênia, assim não é. Não há questão **interna corporis** quando se trata da aplicação de norma, ainda que regimental, contra a qual alguém - especialmente quem não é membro do Poder que editou o Regimento - alegue que viola direito subjetivo seu, máxime se decorrente da Constituição. No caso, com relação ao exercício da defesa e à modalidade de votação da autorização da acusação, estão em jogo duas garantias constitucionais: o da ampla defesa e o do devido processo legal. Mais. Não há que se pretender que se trate de matéria **interna corporis** o respeito ao Regimento Interno (que regulamenta o procedimento da autorização da instauração de processo) na sua aplicação ao Chefe de outro Poder.

Resta, apenas, saber se, em face da Constituição, o Regimento Interno da Câmara poderia estabelecer, como estabeleceu, que a votação para a autorização da instauração do processo de impeachment seria realizada por meio de escrutínio secreto.

Não tenho dúvida quanto à resposta afirmativa.

Em matéria de **quorum** para a votação e da modalidade de maioria, a Constituição atual, à semelhança das Constituições anteriores de 1946 a 1969, tem preceito imperativo: "Art. 47. *Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros*". O mesmo, porém, não ocorre com referência à modalidade de votação, se pública ou secreta. É certo que, em alguns dispositivos ela exige a votação secreta, o que, no entanto, não significa que, em todos os outros casos



MS 21.564-0 DF

em que ela silencia a esse respeito, a votação tenha de ser pública. Se a modalidade de votação não é imposta por texto constitucional, cabe ao Regimento Interno de cada uma das Casas do Congresso decidir sobre se ela será pública ou secreta. Aliás, mesmo em face da Constituição de 1946 que, no artigo 43, arrolava as hipóteses em que o voto seria secreto, CARLOS MAXIMILIANO (ob. cit., págs. 40/41) acentuava :

" A publicidade é um direito, quiçá uma prerrogativa; não um dever do Congresso, único juiz da conveniência ou oportunidade de divulgar o que se diz e faz durante as sessões. Estas se tornam secretas pelo voto da maioria da câmara respectiva.

Sobre certos assuntos, o próprio texto supremo proíbe que se delibere às claras: em se tratando de suspender imunidades parlamentares, aprovar nomeações de altos servidores do país, julgar contas do Chefe de Estado, resolver sobre o veto presidencial oposto a leis ou resoluções do Congresso, bem como acerca da declaração do estado de sítio e extensão dos efeitos do mesmo a deputados e senadores.

Também o Regimento Interno pode estabelecer novos casos de discussão e votação secretas; assim se pensou e praticou durante a vigência do estatuto de 1891, que, no artigo 18, declarava serem públicas as sessões; com abundância maior de razão, do mesmo modo se há de concluir quando o texto supremo não contém igual preceito: limita-se a impor, em certos casos, que se evite a publicidade".

Portanto, não impondo a Constituição, quanto à autorização da instauração do processo contra o Presidente da República por crime de responsabilidade ou por crime comum, votação secreta, poderia a Câmara dos Deputados, quando elaborou o seu Regimento Interno (e foi ele editado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989), ter optado, nesses casos, pela votação pública. Nada a impedia. Optou, porém, pela votação secreta em dispositivo expresso e imperativo.

3. Em face do exposto, defiro a segurança, para que ao procedimento da autorização da instauração do processo de impeachment, na falta de normas do Regimento Interno



**MS 21.564-0 DF**

especificamente a ele aplicáveis, se aplique por analogia o disposto no artigo 217, complementado, quanto à modalidade de votação, pelo preceito - este específico - do artigo 188, II, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



\*\*\*\*\*



23.09.1992.

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.564 - 0

DISTRITO FEDERAL

V O T O



O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES (PRESIDENTE):

1. O art. 5º da Lei nº 1.079, de 10.04.1950, que arrola os crimes de responsabilidade política da União, não foi revogado pela Emenda Constitucional nº 4, de 02.09.1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo, até porque não eliminou o regime republicano, que pressupõe a responsabilidade dos agentes políticos. E se revogado tivesse sido, reprimado estaria pela Emenda Constitucional nº 6, de 23.01.1963, que revogou a Emenda Constitucional nº 4 e restabeleceu o sistema presidencial de governo, instituído pela Constituição Federal de 1946.

Nem se haverá de aceitar a idéia de que, em uma República como a nossa, em plena vigência da Constituição de 1988, que elevou ao grau de princípio a moralidade na administração pública, se pudesse admitir a imprevisão de crimes de responsabilidade contra a existência política da União, por falta de lei reguladora de seus tipos e penas.

2. Está em vigor a lei 1.079, de 10.04.1950, não só na parte em que define os crimes de responsabilidade, mas também naquela em que regula o respectivo processo e julgamento, exceto nos pontos em que se tenha tornado incompatível com a Constituição de 1988.

3. A Constituição de 1946, não alterada, substancialmente, no ponto, pelas de 1967 e 1969, atribuía à Câmara dos Deputados a função de juízo de procedência ou improcedência da acusação (art. 50, I) e por isso permitia -



MS Nº 21.564-0 - DF

2

senão exigia - que a lei reguladora (nº 1.079/50) estabelecesse, naquela Casa, um procedimento instrutório (art. 22 e seus parágrafos) - E como a mesma Constituição de 1946, no art. 62, atribuía ao Senado Federal o poder de julgar o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, desde que julgada procedente a acusação pela Câmara dos Deputados, também ali, no Senado, permitia - senão exigia - que a lei ordinária (1.079-50) regulasse, também, o procedimento instrutório (arts. 24 e seguintes).

4. A Constituição de 1988 reduziu a função da Câmara dos Deputados, no processo por crime de responsabilidade do Presidente da República. Atribuiu-lhe apenas a função de autorizar a instauração do processo crime, perante o Senado.

Abolindo sua função de juízo de acusação, eliminou o procedimento instrutório, que ali se destinava, na Constituição anterior, a possibilitar um juízo de procedência ou improcedência da acusação.

Por aí se vê que os artigos da Lei 1.079/50, que tratam do procedimento instrutório, na Câmara dos Deputados, não foram recebidos pela Constituição Federal de 1988.

5. Ora, se a Constituição aboliu, na Câmara dos Deputados, o juízo de acusação e, em consequência, o respectivo procedimento instrutório, não tem sentido, "data venia", que se faça renascer esse procedimento instrutório, mediante a aplicação analógica de dispositivos regimentais, que não podem se prestar a abrir espaço que por aquela (a Constituição) foi eliminado.

6. Nem se argumente com o princípio constitucional, segundo o qual aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

É que o processo de acusação somente se instaurará no Senado, se a Câmara autorizar a instauração.



MS Nº 21.564-0 - DF

3

É no Senado, portanto, que se haverá de observar o princípio do contraditório e da ampla defesa.

7. A Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art. 85, esclarece que os crimes de responsabilidade serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A Lei nº 1.079/50, para a deliberação da Câmara, no juízo de acusação, estabelecia a forma nominal de votação.

Ora, se assim era para um juízo da procedência da acusação, assim há de ser, também, na deliberação de simples autorização para a intervenção do processo.

Nesse ponto, não há incompatibilidade com a Constituição de 1988, que não tratou da questão.

Aliás, a Constituição, quando pretende voto secreto, é explícita, como se vê por exemplo, dos artigos 14, I a III, 52, III, "a", "b", "c", "d", IV, XI, 55, parágrafo 2º.

8. Por outro lado, se o parágrafo único do art. 85 da Constituição exige lei que regule as normas de processo e julgamento nos crimes de responsabilidade imputados ao Presidente da República, tais normas não de cobrir todas as etapas do processo ou do procedimento, inclusive aquela perante a Câmara dos Deputados.

E se a lei, regulando o processo e o procedimento, diz que a votação será nominal (art. 23 da Lei nº 1.079/50), não pode simples norma regimental dizer o contrário. Se o faz (art. 188, II), é inoperante, ineficaz.

9. Não diz a lei em que consiste a votação nominal. Mas o Regimento Interno da Câmara, nesse ponto, completa a lei, dizendo (art. 184): a votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou nominal, e secreta, por meio do sistema eletrônico ou de cédulas.

Assim, votação nominal é espécie da votação ostensiva.



MS Nº 21.564-0 - DF

4

Aliás, o art. 187, VI, esclarece que, concluída a votação nominal, será encaminhada à Mesa a respectiva lista em que conterà dentre outros registros:

VI - os nomes dos Deputados votantes, discriminando-se os que votaram a favor, os que votaram contra e os que se abstiveram".

10. Quanto ao prazo para manifestação, o ato do Presidente da Câmara fixou-o em cinco sessões, sem qualquer apoio na Constituição, na Lei, ou no Regimento Interno.

Nesse ponto, foi possível, ao Supremo Tribunal Federal, já no momento da concessão da medida liminar, a ampliação do prazo para dez sessões, com a aplicação analógica - aí sim permitida - do inc II do art. 217 do Regimento Interno da Câmara.

11. Por todas essas razões, pedindo vênia aos eminentes Ministros OCTAVIO GALLOTTI, ILMAR GALVÃO e MOREIRA ALVES e adotando, no mais, os fundamentos dos votos dos eminentes Ministros CARLOS VELLOSO, CELSO DE MELLO, SEPÚLVEDA PERTENCE e NÉRI DA SILVEIRA, defiro, em parte, o mandado de segurança, ou seja, apenas para confirmar a medida liminar que ampliou o prazo de manifestação do Presidente da República (de cinco para dez sessões), aliás já decorrido, indeferindo-o quanto ao mais.

Adoto, também, os fundamentos do voto do douto Ministro PAULO BROSSARD, nos pontos em que não admite instrução probatória na Câmara dos Deputados e exige voto nominal para a deliberação final.



\* \* \*



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**MANDADO DE SEGURANCA N. 21.564-0**  
**ORIGEM : DISTRITO FEDERAL**  
**RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI**  
**IMPTE. : FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO**  
**ADV. : JOSE GUILHERME VILLELA**  
**IMPDO. : PRESIDENTE DA CAMARA DOS DEPUTADOS**  
**ADV. : LUIZ CARLOS LOPES MADEIRA**

Decisão: O Tribunal, por maioria de votos, deferiu, em parte, o mandado de segurança, ou seja, apenas para manter a medida cautelar que aumentara, de cinco (05) para dez (10) sessões, o prazo para manifestação do impetrante perante a Câmara dos Deputados. Ficaram vencidos, em parte, os Ministros Relator (Octavio Gallotti) e Ilmar Galvão, que deferiram o mandado de segurança, não só para tal fim, mas também para determinar o cumprimento do art. 217, § 1º, e seus incisos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, também, o Ministro Paulo Brossard, que indeferiu o mandado de segurança. O Ministro Moreira Alves ficou vencido, em maior extensão, pois deferiu o mandado de segurança para os fins referidos nos votos mencionados e, também, para reconhecer o direito do impetrante à votação secreta naquela Casa. Votou o Presidente. Relator para o acórdão o Ministro Carlos Velloso. Afirmaram suspeição os Ministros Marco Aurélio e Francisco Rezek. Falaram: pelo impetrante, o Dr. José Guilherme Villela; pelo impetrado, o Dr. Luiz Carlos Lopes Madeira; e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, Procurador-Geral da República. Plenário, 23.09.1992.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches, Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga

  
LUIZ TOMIMATSU

Secretário



CONCLUSÃO PARA LAVRATURA DE ACÓRDÃO

Aos \_\_\_\_\_ dias do mês de 8 de 1993  
faço estes autos conclusos ao Exmo. Sr. Ministro  
Carlos Velloso. Eu, Alba Rosa,  
Diretora da Divisão de Acórdãos, lavrei este  
termo.

MS-21.564.0-DF

Gabinete do Ministro Carlos Velloso

Recebido em 10/8/93

Ve b



23/09/92

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21564-0 DISTRITO FEDERAL

IMPETRANTE: FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO  
IMPETRADO : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". PROCESSO E JULGAMENTO: SENADO FEDERAL. ACUSAÇÃO: ADMISSIBILIDADE: CÂMARA DOS DEPUTADOS. DEFESA. PROVAS: INSTÂNCIA ONDE DEVEM SER REQUERIDAS. VOTO SECRETO E VOTO EM ABERTO. RECEPÇÃO PELA CF/88 DA NORMA INSCRITA NO ART. 23 DA LEI 1079/50. REVOGAÇÃO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE PELA EC 4/61. REPRISTINAÇÃO EXPRESSA PELA EC Nº 6/63.

C.F., art. 5º, LV; art. 51, I; art. 52, I; art. 86, "caput", § 1º, II, § 2º; Emenda Constitucional nº 4, de 1961; Emenda Constitucional nº 6, de 1.963. Lei nº 1.079/50, art. 14, art. 23.

I. - "Impeachment" do Presidente da República: compete ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (C.F., art. 52, I; art. 86, § 1º, II), depois de autorizada, pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (C.F., art. 51, I), ou admitida a acusação (C.F., art. 86). É dizer: o "impeachment" do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento (C.F., art. 51, I; art. 52, I; art. 86, § 1º, II, § 2º).

II. - No regime da Carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da República, examina a admissibilidade da acusação (C.F., art. 86, "caput"), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da Lei 1079/50.

III. - No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5º, LV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no Senado. Neste, é que a denúncia será recebida, ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas. Por isso, será na esfera institucional do Senado, que processa e julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis.

IV. - Recepção, pela CF/88, da norma inscrita no art.

*Muller*



MS 21.564-0 DF

23 da Lei 1079/50. Votação nominal, assim ostensiva (RI/Câmara dos Deputados, art. 184), ou votação em aberto (RI/Câmara dos Deputados, art. 187, § 1º, VI).

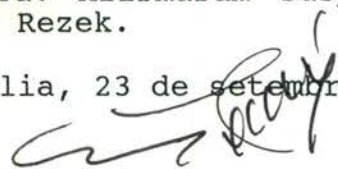
V. - Admitindo-se a revogação, pela EC nº 4, de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo, dos crimes de responsabilidade não tipificados no seu artigo 5º, como fizera a CF/46, art. 89, V a VIII, certo é que a EC nº 6, de 1.963, que revogou a EC nº 4, de 1961, restabeleceu o sistema presidencial instituído pela CF/46, salvo o disposto no seu art. 61 (EC nº 6/63, art. 1º). É dizer: restabelecido tudo quanto constava da CF/46, no tocante ao sistema presidencial de governo, ocorreu repristinação expressa de todo o sistema.

VI. - Mandado de Segurança deferido, em parte, para o fim de assegurar ao impetrante o prazo de dez sessões, para apresentação de defesa.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, deferir, em parte, o mandado de Segurança, ou seja, apenas para manter a medida cautelar que aumentara, de cinco (05) para dez (10) sessões, o prazo para manifestação do impetrante perante a Câmara dos Deputados. Ficaram vencidos, em parte, os Ministros Relator (Octavio Gallotti) e Ilmar Galvão, que deferiram o mandado de segurança, não só para tal fim, mas também para determinar o cumprimento do art. 217, § 1º e seus incisos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, também, o Ministro Paulo Brossard, que indeferiu o mandado de segurança. O Ministro Moreira Alves ficou vencido, em maior extensão, pois deferiu o mandado de segurança para os fins referidos nos votos mencionados e, também, para reconhecer o direito do impetrante à votação secreta naquela Casa. Afirmaram suspeição os Ministros Marco Aurélio e Francisco Rezek.

Brasília, 23 de setembro de 1992.

  
SYDNEY SANCHES

- PRESIDENTE

  
CARLOS VELLOSO

- RELATOR P/O ACÓRDÃO

Acórdão Publicado no  
Diário da Justiça  
de 27-08-1993  
Supremo Tribunal Federal





**Cerrada de Publicação**

Certifico que o Acórdão de fls. 668/669 foi publicado no "Diário da Justiça", do dia 27 de agosto de 1993 ( 6ª-feira), que circulou em 27 de agosto de 1993 ( 6ª-feira), tendo transitado em julgado em 03 de setembro de 1993 ( 6ª-feira). Secretaria do Supremo Tribunal Federal, em 16 de setembro de 1993 Eu, Helena, Técnico Judiciário, lavrei este termo. E eu, [assinatura] Chefe da Seção, o subscrevi.

**Termo de Baixa**

Aos 16 dias do mês de setembro de 1993, faço baixar estes autos ao (à) Arquivo. Eu, Helena, Técnico Judiciário, lavrei este termo. E eu, [assinatura] Chefe da Seção de Baixa do Supremo Tribunal Federal, subscrevi.





Verificação de Publicação

Certifico que o Acórdão de fls. 886 foi publicado no "Diário da Justiça", do dia 27 de agosto de 1993 (6ª -feira), que circulou em 27 de agosto de 1993 (6ª -feira), tendo transitado em julgado em 03 de set. de 1993 (6ª -feira). Secretaria do Supremo Tribunal Federal, em 16 de setembro de 1993. Eu, Helena, Técnico Judiciário, lavrei este termo. E eu, [assinatura] Chefe da Seção, o subscrevi.

Termo de Baixa

Aos 16 dias do mês de setembro de 1993, faço baixar estes autos ao (à) arquivo. Eu, Helena, Técnico Judiciário, lavrei este termo. E eu, [assinatura] Chefe da Seção de Baixa do Supremo Tribunal Federal, subscrevi.



