

06 DEZEMBRO 1993

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

V O T O

(PRELIMINAR DE CONHECIMENTO)

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: - Sr. Presidente. Nos Mandados de Segurança nºs 21.623-9 e 21.564-0, esta Corte assentou seu entendimento sobre o campo de revisão judicial dos atos das Casas do Congresso Nacional em processo de "impeachment". Afirmou-se, assim, o conhecimento do mandado de segurança, tendo como objeto alegações de cerceamento de defesa, desrespeito ao devido processo legal, bem assim falta de competência de órgão do Congresso para a prática do ato impugnado.

Particularmente, no Mandado de Segurança nº 21.564-0, o STF conheceu da alegação de que o Presidente da Câmara dos Deputados não teria competência para baixar a disciplina do procedimento de autorização para o Presidente da República ser submetido ao processo de "impeachment".

Ora, no caso concreto, sustenta-se, precisamente, que cessou a jurisdição do Senado Federal, para prosseguir no processo de impeachment movido contra o ora impetrante, desde o momento em que renunciou ao cargo de Presidente da República. O requerente sustenta que, desse modo, a pena de inabilitação para o exercício de função pública, que lhe foi imposta pelo Senado Federal, decorreu de autoridade que não mais detinha competência para impor-lhe a sanção em apreço.

A "quaestio juris", destarte, posta ao STF, concerne à alegação de lesão a direito do impetrante, porque punido por Casa do Congresso Nacional, que não mais detinha jurisdição para prosseguir no processo de impeachment contra quem se tornara, pela renúncia, ex-Presidente da República. Enquadra-se, neste ponto, o objeto do mandado de segurança, dentro nos limites definidos pela jurisprudência da Corte, para rever atos do Congresso Nacional. Não caberá, à evidência, ao STF rever o mérito da condenação no processo de impeachment, mas, apenas, decidir se o Senado ainda detinha, ou não,

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

jurisdição naquele feito e era, assim, competente ou não para decidir como o fez.

Nesses limites, conheço do mandado de segurança.

*J. Vitor*

06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

V O T O

Incidências Oraís ao Voto  
(S/Preliminar de Falta de Jurisdição)

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA : - Sr. Presidente. Nos Mandados de Segurança nºs 20.941 e 20.564, a Corte assentou entendimento sobre atos das Casas do Congresso Nacional em processo de "impeachment". Afirmou-se, assim, a possibilidade de conhecer de mandado de segurança, tendo como objeto alegações de cerceamento de defesa e desrespeito ao devido processo legal, bem assim em matéria de competência de órgão do Congresso Nacional, para a prática de atos impugnados.

Particularmente, no Mandado de Segurança nº 20.564, o STF conheceu da alegação de que o Presidente da Câmara dos Deputados não teria competência para baixar a disciplina do procedimento de autorização do processo de "impeachment" do Presidente da República.

O Supremo Tribunal Federal, quando convocado, tem que prestar jurisdição. As Casas do Congresso Nacional, de acordo com a Constituição, estão entre aqueles órgãos ou entidades cujos atos ficam sujeitos, originariamente, ao Supremo Tribunal Federal (Constituição, art. 102, I, letra "d"), em mandado de segurança. Quando a Corte conhece de mandado de segurança, à evidência, não o faz, porque entenda que a Casa do Congresso Nacional desrespeita à Constituição. Cumpre-lhe, precisamente, dirimir o pleito em que parte o augusto Congresso Nacional, ou uma de suas Casas, não obstante a admiração que todos devotamos ao Poder Legislativo da República.

Na hipótese em exame, o que se traz ao Supremo Tribunal Federal no mandado de segurança é a alegação de haver cessado a jurisdição do Senado Federal, no momento em que o Presidente da República renunciou ao cargo, não mais podendo, em consequência, ser imposta a sanção concernente à inabilitação para o exercício de função pública, por oito anos, a teor do parágrafo único do art. 52, da Constituição. Essa é a "quaestio juris" a examinar. Para isso, conheço do mandado de segurança.

J. Néri

06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES: - Sr.

Presidente, minha posição a respeito sempre foi muito clara. Entendo que, em se tratando de impeachment o Senado é soberano com relação à decisão de mérito, não podendo o Tribunal examinar a justiça ou a injustiça desse julgamento. O Senado atua, então, como se fora um Tribunal do Júri, sem que seus membros, que votam sim ou não, tenham que dar a motivação de seus votos.

Quando, porém, se trata de saber se, após a renúncia do Presidente da República, o Senado continua, ou não, com jurisdição para julgá-lo por crime de responsabilidade, há uma questão estritamente constitucional, em que está em jogo direito individual do que foi Presidente da República. Ora, Sr. Presidente, se a Constituição declara que esta Corte é sua guardiã e, no capítulo concernente aos direitos e garantias constitucionais, insere o princípio de que nenhuma lesão de direito poderá ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário, tem esta Corte competência para julgar essa questão constitucional.

Por isso, Sr. Presidente, com a devida vênia do eminente Ministro Paulo Brossard, acompanho o eminente Relator.



06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO: Não obstante, Sr. Presidente, a excelência do voto do eminente Relator, peço-lhe vênua para dele discordar.

O processo de **impeachment**, no direito constitucional brasileiro, a exemplo do que se verifica nos Estados Unidos, de onde o instituto foi importado pelos constituintes de 1891, é um processo de caráter eminentemente político, sujeitando, por isso, tão-somente quem exerça cargo público.

Traz, por isso, como pena, a perda do cargo público, que, no regime de 1891, podia ou não vir acompanhada de incapacidade para outro cargo, e que, no presente, terá necessariamente a inabilitação por consequência.

Tem por escopo "desembaraçar sem demora a nação do funcionário que por seus crimes, pela má gestão dos negócios públicos, a está prejudicando", no dizer de JOÃO BARBALHO.

Daí haverem o seu processamento e julgamento sido confiados a uma jurisdição de caráter eminentemente político, como é a das Casas do Congresso.

Com efeito, a Constituição não poderia dar à justiça comum o poder de depor o Presidente da República, do mesmo modo que, em contrapartida, não poderia atribuir à magistratura política a competência para processar e julgar o supremo magistrado da Nação nos crimes comuns.

Limita-se essa, portanto, à aplicação, se for o caso,

MS 21.689-1 DF

da pena de perda do cargo público, que, pelo sistema atual, acarretará, inevitavelmente, o efeito de impedir, por oito anos, o exercício de qualquer outro.

"Circunscrita a estas raias, a disposição da nossa lei orgânica é irrepreensível", observou RUI BARBOSA (Trabalhos Jurídicos, Vol. XXXII, Tomo II, 1905, ed. Ministério da Educação e Cultura, p. 11).

Essa restrição -- justifica JOÃO BARBALHO, em sábias palavras (Comentários à Constituição Federal Brasileira de 1891, ed. fac-similar do Senado, 1992) -- dá (...) uma garantia importantíssima ao acusado, evitando que tenham os julgadores ação sobre a pessoa e liberdade dele e impedindo os excessos e aberrações a que poderiam ser levados por espírito partidário, rivalidades e exaltamento de paixões que em certas ocasiões tanto se desenvolvem nas assembléias políticas. Esta precaução tem o apoio da experiência, que mostra quanto é audaz e injusto o partidarismo exagerado, dando-nos a história exemplos bem tristes disso".

Ora, se se trata de processo destinado a depor o Presidente da República, é fora de dúvida que não tem aplicação a quem do referido cargo já se acha definitivamente afastado. A evidência é um verdadeiro truísmo.

Decorre da especificidade do objeto perseguido, da sanção aplicável e da jurisdição a que está sujeito.

Assim foi instituído o processo de **responsabilidade** nos Estados Unidos, destinando-se a tornar efetiva a responsabilidade, entre outros, do Presidente da República, com efeito estritamente político, que o aproxima do "voto de censura" vigente na Inglaterra, onde, tal qual no Império, o **impeachment** era de natureza criminal. Com esse mesmo caráter

MS 21.689-1 DF

523

para aqui foi transplantado pela primeira Constituição republicana, com o idêntico objetivo de afastar do governo a autoridade que se pôs em conflito com a Nação.

Não é por outra razão que as nossas Constituições de 1891 (art. 33), de 1946 (art. 62, I), de 1967 (art. 42, I) e de 1988 (art. 52, I) vêm dispondo, sistematicamente, que, nos crimes de responsabilidade, compete ao Senado julgar o **Presidente da República**, expressão que só pode significar o exercente da suprema magistratura do Estado, não podendo abranger aqueles que, embora a tenham exercido, por qualquer razão, mesmo por renúncia, dela se afastaram.

Daí a observação de BIELSA (Derecho Constitucional, B. Aires, 1959, p. 601):

"Como el objeto del juicio es separar al funcionario de su cargo, si la separación se ha producido, el juicio no tiene objeto.

Quid del caso en que la responsabilidad del funcionario justificaria, además, la inhabilitación del art. 52, y éste no es juzgado por haber renunciado antes, para evitar el juicio? Entonces debe librarse ese juzgamiento a los tribunales judiciales."

E arremata:

"Para que la renuncia sea válida debe ser aceptada por autoridad competente, máxime se un texto positivo expressamente determina esa competencia."

Para que a competência do Senado, pela natureza especial de que se reveste, fosse abrangente para julgar os que se afastarem definitivamente do cargo, fora mister viesse expressa no Texto Fundamental, em termos taxativos, indicadores, por exemplo, do "Presidente da República ou de quem tenha deixado o cargo, no curso do processo".

Trata-se de acréscimo que, por envolver judicatura das mais elevadas em nosso sistema jurídico, não poderia ser introduzido pelo legislador ordinário, que nem sequer, para tanto, poderia ser autorizado, sem violação ao princípio da independência dos Poderes.

Diante dessa evidência, perde muito em importância, para deslinde da controvérsia posta em juízo neste mandado de segurança, o confronto de textos de leis ordinárias, que foram ditados no propósito de estabelecer o rito do processo em questão, quando interferem com a competência do Senado Federal, constitucionalmente instituída.

É que, desse confronto, nenhuma interpretação poderá resultar, que implique conclusão, como a que foi defendida pelo impetrado, pelos litisconsortes e pela douta Procuradoria-Geral da República, de que a Lei nº 1079/50 implicou profunda alteração quanto aos efeitos jurídicos da renúncia do Presidente da República. É que, no esforço de assentar distinção entre os regimes anterior e posterior à citada lei, no que concerne a tais efeitos, outra coisa não fizeram eles senão admitir alteração na competência do Senado Federal que, em absoluto, não se verificou, como já demonstrado.

Examinando-se, ainda assim, os ditos diplomas normativos, verifica-se que o primeiro (Dec. nº 27, de 7 de



MS 21.689-1 DF

janeiro de 1892), em seu artigo 3º, dispôs que o processo por crime de responsabilidade do Presidente da República "só poderá ser intentado durante o período presidencial, e cessará quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo".

Observa-se, sem muito esforço exegético, que o dispositivo se limita a explicitar a norma constitucional, no ponto em que estabelece competência ao Senado Federal tão-somente para julgar o Presidente da República, e não ex-Presidentes. Por isso, não há que falar em processo senão no curso do período presidencial, cessando este tão logo o Presidente deixe definitivamente o cargo. Nada acrescenta nem suprime ao Texto Mater.

A segunda lei (nº 1079/50), por sua vez, no art. 15, estatuiu que "a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo".

Trata-se de regra inserida no capítulo em que o mencionado diploma legal fixou os requisitos formais da denúncia, explicando-se, por esse modo, a razão pela qual se limitou a referir a peça inaugural de procedimento político-administrativo. Não comporta, por isso, a interpretação -- que pretenderam lhe atribuir o impetrado, seus litisconsortes e a douta Procuradoria-Geral da República -- de que o exercício do cargo de Presidente da República foi por ela erigido tão-somente em condição para **initio litis**, sendo circunstância irrelevante para o desenvolvimento do processo e seu julgamento.

Se assim se admitisse, o que se estaria fazendo era atribuir, por meios oblíquos, jurisdição ao Senado Federal para

MS 21.689-1 DF

526

julgar ex-Presidentes, e, é o mesmo dizer, permitindo alteração, por via inidônea, ao texto constitucional.

Face a esse óbice, de caráter intransponível, forçoso é reconhecer que a norma sob apreciação teve o efeito restrito de explicitar a impossibilidade de instauração de processo de **impeachment** contra ex-Presidentes da República, sem implicar a ilação de que, uma vez instaurado, poderá ele prosseguir até o final, de todo contrária ao texto constitucional, que não confere jurisdição dessa ordem ao Senado Federal.

Ora, é cediço, em direito, que a lei só deverá ser declarada inconstitucional se resultar de todo impossível dar-lhe interpretação que a afeiçoe à **Lex Legis**, o que não se verifica relativamente ao texto apreciado, que poderá permanecer incólume, se em vez do sentido que se lhe pretendeu impingir, se lhe dê o de constituir advertência, de pronta rejeição da denúncia, ao órgão encarregado de dar curso processual à peça oferecida pelo denunciante.

Na verdade, em face do que sempre estabeleceram as nossas constituições republicanas, se o Presidente da República deixou definitivamente o cargo, não somente a denúncia oferecida não será recebida, mas, se recebida, não será processada, e se processada, não será julgada.

Esse o nosso regime, que se mantém imutável, desde a instalação da República e que, quanto a esse aspecto, não se alterou, sequer, sob a vigência das Cartas de 1934 e 1937, as quais só inovaram no concernente ao órgão competente para o julgamento do Presidente da República, seja, o Tribunal Especial, no primeiro caso (art. 42), e o Conselho Federal, no segundo (art. 86).

A única alteração verificada, a rigor, prendê-se à

527

impossibilidade atual de aplicar-se a pena de perda de cargo desacompanhada da de interdição, inexistente no regime de 1891, quando, ainda assim, não havia lugar para a aplicação da segunda, sem a primeira, circunstância que mereceu de RUI BARBOSA, no caso da tentativa de **impeachment** do Presidente DEODORO (Obras Completas, A ditadura de 1893, ed. 1949, p. 71) as seguintes considerações, que foram transcritas na inicial, mas que vale a pena reproduzir, ainda que parcialmente, por sua contundência lógica:

"Daqui, por um processo de raciocínio inacessível à nossa razão, depreendem que se poderia intentar um processo de responsabilidade a um presidente deposto, para lhe aplicar a pena de inabilitação a respeito de cargos futuros.

Santo Deus, que pecado mortal contra a lógica! Vejamos. Só se pode aplicar a pena de incapacidade, diz o art. 24 (do Dec. 27/892), quando o Senado reconhecer que deve ser agravada a de privação do cargo, já pronunciada. A interdição de outros cargos, pois, é uma pena adicional à primeira, e destinada a agravá-la. Ora, quem diz agravamento, diz recrudescência de uma mal preexistente. A incapacidade, por consequência, é um elemento pejorativo da destituição, e, portanto, a pressupõe. A primeira está para a segunda na razão do acidente para a substância, do acessório para o principal. E onde não há principal, não pode haver acessório, onde não há substância é

528

impossível o acidente."

Registre-se, aqui, que manifestações, no mesmo sentido, foram feitas, entre outros também transcritos na inicial, por MARIO LESSA (Da Responsabilidade do Presidente da República, p. 23), GALDINO SIQUEIRA (Rev. de Direito, vol. XXVII, p. 240), LAURO NOGUEIRA (O **Impeachment**, 1947, p. 120) e o eminente Ministro PAULO BROSSARD (O **Impeachment**, 2ª ed., p. 134).

Em sentido contrário, temos MICHEL TEMMER (Elementos de Direito Constitucional, 6ª ed. ps. 167 e segs.), secundado por GERALDO ATALIBA (Folha de São Paulo, 2.5.93), segundo os quais, "seria destrutivo do sistema, negador dos valores constitucionais e avassalador para o sustento popular das instituições se o Supremo adotasse postura que, aos olhos do povo, se traduzisse na afirmação solene do princípio segundo o qual "presidentes, governadores e prefeitos podem praticar os crimes que quiserem, violar a Constituição e as leis, achincalhar as instituições, sem temor de sanções, desde que renunciem antes de terminado o processo."

Trata-se de exortação que, diante do texto constitucional vigente, só poderá ser considerada de **lege ferenda**. Tem aplicação aqui a explanação de RUI BARBOSA, diante do regime do **impeachment**, instituído pela constituição da Bahia (primeira op. cit., p. 46):

"Mau é o regimen? Por péssimo o tenho eu. Mas, como intérprete, não legislo. Ao contrário, disseco fielmente as imperfeições do direito constituído, para, como reformador, pugnar-lhe

529

pela alteração no direito constituendo."

Soam, é certo, como das mais ponderáveis, as considerações desenvolvidas, com maestria, pelos litisconsortes, autores da denúncia, em torno dos graves efeitos decorrentes da concessão da segurança pleiteada. Muito mais graves, entretanto, seriam as conseqüências, se o Supremo Tribunal Federal, despercebido do papel majestático, que lhe é próprio, de guarda da Constituição, se desse ao ímpeto de desnaturar-lhe o sentido, sempre que posto diante de circunstâncias episódicas e conjunturais.

Fixado o entendimento, acima exposto, de que a jurisdição senatorial é restrita ao julgamento do Presidente da República, não se estendendo a ex-Presidente, torna-se despiciendo, para o deslinde da controvérsia, saber se pena de inabilitação para o exercício de outro cargo público configura, ou não, pena principal, autônoma.

Não custa, entretanto, acentuar o caráter acessório que lhe foi dado pelas nossas constituições, a partir da de 1937 (art. 86, § 1º), nesse passo, aí sim, inovatória, já que, no lugar da regra contida no art. 33, § 2º, da Carta de 1891, segundo a qual o Senado não poderia impor ao Presidente condenado "outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro" -- que fora consagrada, na essência, pela de 1934 (art. 42, parágrafo único), no estipular "penas de perda do cargo e inabilitação" --, falou em "pena de perda do cargo com inabilitação...", no que foi imitada pela de 1946 ("outra pena que não seja a de perda do cargo com inabilitação..." - art. 62, § 3º), pela de 1967 ("a pena limitar-se-á à perda do cargo com inabilitação..." - art.

330

44, parágrafo único) e pela atual ("limitando-se a condenação ... à perda do cargo, com inabilitação... - art. 52, parágrafo único).

O simples fato de passarem as penas, nos diversos textos, a serem ligadas entre si por meio de preposição ("palavra invariável que liga um termo dependente a um termo principal, estabelecendo uma relação entre ambos", "Novíssima Gramática, de Domingos Cegalla, 24ª ed., p. 228), em lugar da conjunção coordenativa aditiva "e" (própria para ligar dois termos independentes da oração - op. cit., pág. 244), contrariamente ao que se argumentou, constituiu dado suficiente para induzir vínculo de acessoriedade entre as duas penas, levando à conclusão inevitável de que à principal -- perda do cargo, no caso, do exercício da mais eminente magistratura, em nosso País -- se ligou, acompanhando-a, em sua existência, a de inabilitação.

Acresce, para reforçar essa assertiva, a circunstância de a constituição já não falar em penas, mas em pena, com o que, sem dúvida, quis enfatizar que a pena acessória é daquelas que encerram verdadeira consequência da aplicação da pena principal, havendo de ter-se por aplicada, ainda que não mencionada na sentença, como acontecia no caso do art. 67, III, do Código Penal, hoje revogada, que o art. 70, parágrafo único, dizia resultar da simples imposição da pena principal; não deixando espaço para discussões, que a Carta de 1891 ensejou, em torno da questão de saber se a pena principal poderia, ou não, ser aplicada isoladamente.

"Se dois terços dos votos forem pela condenação, o acusado ficará, **ipso facto**,

MS 21.689-1 DF

destituído do cargo com o efeito de inabilitação...", assevera MARCELO CAETANO (Direito Constitucional, Vol. II, Rio, 1978, ps. 245/6).

A resignação do Presidente da República, antes do julgamento do Senado, é de ser vista não como ato abdicativo de deveres ou responsabilidades, efeito não tolerado pelo nosso sistema jurídico, mas como manifestação de vontade, de caráter receptício, que produz o efeito inevitável de extinguir, pela perda do objeto, o processo de **impeachment**, já que, como afirmou GABRIEL FERREIRA, transcrito por MÁRIO LESSA ("O **impeachment** no direito brasileiro", Rio, 1925, p. 47):

"A objecção fundada em que esta doutrina attribue ao culpado o direito de burlar em parte a acção da Lei, subtrahindo-se uma das penas de que se tornou passível, não é procedente, por que o **Impeachment** não tem por objecto a punição do culpado" (sem grifo no original).

Do mesmo pensar, PHILADELPHO AZEVEDO (Um Triênio de Judicatura, ed. Max Limonad, VI, vol., p. 12), para quem:

"Nos crimes de responsabilidade, os julgamentos de caráter político, determinando **impeachment**, sempre supuseram a permanência do acusado no posto, pois, deixando-o cessaria a vigência de princípios excepcionais."

532

Com efeito, atingido o fim objetivado -- o afastamento definitivo do Presidente da República --, já não há lugar para aplicação da pena de perda do cargo e, conseqüentemente, para a aplicação da pena de inabilitação, que, em face da acessoriedade, lhe segue a sina, isto é, perde a razão de ser.

ALIOMAR BALEEIRO também deixou assinalada a sua valiosa opinião sobre o assunto, já que, em exposição que fez da casuística norte-americana, em termos de **impeachment**, ao relatar o caso do General William Belknap, Ministro da Guerra, única exceção, que lá se verificou, de prosseguimento do processo, em face de renúncia, observou (Estudos Jurídicos em Homenagem ao Professor Oscar Tenório, Rio, 1977, pág. 115):

"Parece que o Senado deveria ter considerado prejudicada a ação em face da renúncia ao cargo aceita pelo Presidente da República."

Se se trata de atribuição especialíssima deferida pela Constituição ao Senado Federal, é fora de dúvida que não pode ser modificada pela lei, como já afirmado, nem, muito menos, pelo próprio Senado. Assim, ainda que não se estivesse diante de pena acessória, empeço maior estaria a antepor-se à sua aplicação, pelo Senado, ao que renunciou: é que, com a renúncia, esfumada resta a jurisdição do Senado, que não se estende ao julgamento de ex-Presidente; nem pode ser alargada, pela Alta Câmara Legislativa, a seu critério, para esse efeito. Como já se disse, trata-se de prerrogativa que nem o legislador



MS 21.689-1 DF

533

ordinário possui.

A situação, pelo caráter especial de que se reveste, não guarda identidade com os casos de prorrogação de foro especial contemplados na Súmula 394 do STF, aplicáveis a processos penais onde se objetiva a aplicação de penas outras que não a perda de cargo, não resultando nenhum prejuízo ao processo do fato de haver-se o acusado afastado em definitivo do cargo que lhe valeu o foro privilegiado.

Veja-se, a propósito, que, em relação ao servidor público, a lei, objetivando preservar a jurisdição administrativa censória, em face de exonerações oportunistas, o que fez não foi prorrogá-la, mas manter o servidor em exercício, ou fazê-lo a ele reverter, providência que a Constituição não facultou ao Senado Federal ou a outro qualquer órgão, em relação ao Presidente da República, não se podendo ver, nessa assertiva, qualquer afronta ao princípio da isonomia, posto que foi a própria Constituição que, em consideração à suma importância que reveste o cargo de Presidente da República, deu-lhe tratamento distinto, relativamente aos demais agentes do Poder Público, cercando-o de garantias excepcionais, de que é exemplo a prevista no art. 85, § 4º, que impede seja ele responsabilizado, na vigência do mandato, por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Finalmente, no que concerne aos crimes de responsabilidade (ilícitos político-administrativos) dos Prefeitos Municipais, não discrepa do entendimento acima exposto a jurisprudência do STF, que é pacífica, no sentido de que, tratando-se de procedimento de natureza política, deixa ele de ter cabimento quando o acusado já não esteja no exercício da função. "Este processo tem por objetivo afastar

534

MS 21.689-1 DF

das funções os titulares daqueles cargos, quando responsáveis por atos contrários aos altos interesses do Estado, definidos, em leis especiais, como crimes de responsabilidade. Trata-se, assim, de procedimento de natureza política, que deixa de ter cabimento quando o acusado já não esteja no exercício da função. É que não haveria sentido, ou objeto, em promover-se o impedimento de quem, por qualquer motivo, perdeu a titularidade do cargo", justificou o saudoso Ministro OSWALDO TRIGUEIRO, no julgamento da AP 212, de que foi relator.

A divergência que remanesce, na Corte, quanto à interpretação do DL nº 201/67, diz tão-somente com a parte em que denomina ele de crime de responsabilidade várias infrações configuradoras de crime comum, de competência do Poder Judiciário, em relação às quais se sustenta dever continuar o acusado a por elas responder, no foro competente, mesmo após deixar o cargo.

Concluídas essas considerações, impõe-se decidir a controvérsia sob apreciação à luz dos princípios e normas que, entre nós, regem a espécie.

É incontroverso, nos autos, que o impetrante, antes do julgamento do Senado Federal, apresentou renúncia ao cargo de Presidente da República, renúncia essa que, após suspensão do processo, foi submetida à apreciação do Congresso Nacional, que, sem oposição de quem quer que fosse, a recebeu, declarou vaga a Chefia do Poder Executivo, convocou o Vice-Presidente e o empossou como novo Presidente da República.

Conseqüentemente, segundo o nosso direito constitucional, já não tinha competência para agir, como agiu, após a reabertura da sessão dando prosseguimento ao julgamento, que concluiu com a aplicação da pena acessória de inabilitação,

MS 21.689-1 DF

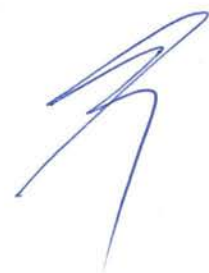
desacompanhada da de perda do cargo, que se tornou inaplicável pela renúncia.

Ao fazê-lo, julgou quem já não podia julgar, e aplicou pena que já não comportava cabimento.

Praticou, com isso, violação a direito líquido e certo do impetrante, que, em nosso modelo de Estado de Direito, justifica o reparo judicial postulado.

Ante o exposto, com a devida vênia do eminente Relator, o meu voto é no sentido de deferir a segurança, nos termos do pedido.

\* \* \* \* \*



emo

06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N<sup>o</sup> 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O  
(MÉRITO)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - O ora impetrante insurge-se contra resolução do Senado Federal que lhe aplicou, não obstante já houvesse renunciado ao mandato de Presidente da República, a sanção constitucional de inabilitação temporária, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública, eletiva ou de nomeação.

Sustenta-se, no presente **writ** mandamental, a absoluta inconstitucionalidade da decisão proferida pelo Senado em sua função institucional de Tribunal de julgamento, eis que a prévia renúncia ao mandato presidencial inviabilizou a condenação do impetrante à perda do cargo, descaracterizando, desse modo, o pressuposto constitucional imprescindível à imposição da pena de inabilitação temporária.

O processo de **impeachment** destina-se a operar, de modo legítimo, a destituição constitucional do Presidente de República. Esse instrumento jurídico-constitucional visa a promover - e a tanto se resumem os efeitos decorrentes de sua utilização - a remoção compulsória, com a inabilitação temporária, dos agentes públicos que, em face de sua especial condição política, são qualificados pelo ordenamento constitucional como sujeitos ativos de crime de responsabilidade.



537

É certo, no entanto, que houve período, na história de nosso Direito, em que o processo de **impeachment** legitimava a imposição de sanções outras, que não aquelas de índole estritamente político-administrativa.

A legislação imperial, fortemente impregnada da concepção criminal que o direito britânico atribuía ao instituto do **impeachment**, positivou-se na Lei de 15 de outubro de 1827. Este ato legislativo, ao definir a responsabilidade dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado, cominava, dentre outras sanções previstas, desde a pena privativa de liberdade até a própria pena de morte (art. 1º, § 3º).

A legislação republicana brasileira concernente ao **impeachment** - já sob o influxo das idéias consagradas pelas Constituições dos Estados Unidos da América (1787) e da República Argentina (1853) - proclamou, no entanto, a natureza estritamente político-administrativa desse instituto, cabendo enfatizar, **neste ponto**, que o estatuto constitucional norte-americano não só impôs, como efeito do **impeachment**, a destituição do cargo ("**removal from office**") mas também determinou a inabilitação funcional do **civil officer** para exercer, no futuro, outros cargos públicos ("**disqualification to hold and enjoy any office of honor, trust or profit under the United States**") (Const. dos EUA de 1787, Artigo I, Seção 3).

Por isso mesmo, a Lei nº 27, de 7 de janeiro de 1892, a Lei nº 30, de 8 de janeiro de 1892 e a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, refletindo os ordenamentos constitucionais

MS 21.689-1 DF

sob cujo domínio normativo foram sucessivamente editadas, somente previram a possibilidade de o Senado Federal, atuando como Tribunal de julgamento, impor ao Presidente da República, nos crimes de responsabilidade - **e é o que prescreve a Constituição de 1988** -, a sanção de destituição do cargo com inabilitação temporária para o exercício de qualquer outra função pública, eletiva ou de nomeação.

Tenho para mim que o Senado Federal **somente** dispõe de jurisdição constitucional nos crimes de responsabilidade atribuídos ao Presidente da República, para efeito de imposição da sanção prevista no art. 52, parágrafo único, da Carta Política, enquanto o Chefe do Poder Executivo estiver **in officio**.

Torna-se impositivo, desse modo, para que se legitime a válida aplicação da sanção constitucional, que, **no momento da prolação do juízo condenatório**, não haja cessado - qualquer que tenha sido o motivo - a investidura do denunciado no mandato presidencial.

A validade da condenação senatorial, pois, está condicionada, no plano das relações jurídicas instauradas com o processo de **impeachment**, à preservação, pelo Presidente da República, do mandato executivo que lhe foi conferido.

Sem que haja, portanto, essa **necessária** relação de contemporaneidade entre o exercício do ofício presidencial e a prolação do juízo condenatório pelo Senado da República, não se legitima a concreta atuação da norma inscrita no art. 52,

MS 21.689-1 DF

parágrafo único, da Constituição Federal. Nesse contexto, a atualidade do mandato presidencial revela-se pressuposto indisponível e necessário à validade jurídico-constitucional do veredicto condenatório do Senado.

É por isso que a cessação do mandato presidencial - mesmo quando motivada pelo ato de renúncia do Chefe do Poder Executivo da União - atua como fator de **anômala extinção** do processo de **impeachment**. A perda da condição jurídica de Presidente da República faz cessar, **pleno jure**, a legitimidade passiva do denunciado no processo de **impeachment**, o que inibe, por inarredável efeito consequencial, o exercício, pelo Senado Federal, de sua atípica função jurisdicional.

A auto-desqualificação do Presidente da República, que se despoja, por ato próprio, de sua condição jurídica de Chefe do Poder Executivo, assume, nesse contexto, uma posição de relevo inquestionável.

**O Corpus Juris Secundum** - que constitui importante repertório do direito norte-americano -, ao enfatizar a virtual insubmissão das deliberações das Casas Legislativas ao controle jurisdicional em tema de **impeachment**, reconhece, **no entanto**, duas situações que legitimam, **mesmo nessa matéria**, a interferência do Poder Judiciário.

Esse repertório jurídico registra, nesse ponto, que, **verbis**:

*"The legislative power of impeachment is not*

MS 21.689-1 DF

an arbitrary power, but the authority is final, and the judgement of the Senate sitting as a court of impeachment cannot be called in question in any tribunal whatsoever, **except for lack of jurisdiction or excess of constitutional power.**"

É precisamente essa **lack of jurisdiction** a que se refere o **Corpus Juris Secundum** (vol. 67, pág. 297, § 69, verbete "**officers**", 1950), que, ao suprimir do Senado "*sitting as court of impeachment*" a possibilidade do desempenho de sua atividade julgadora, atua como inequívoco fator inibitório do exercício, pela Câmara Alta do Congresso Nacional, da extraordinária competência constitucional que lhe foi outorgada pela Carta Política.

E ressalto aqui, **uma vez mais**, que a Constituição dos EUA de 1787, ao definir a extensão dos efeitos decorrentes da condenação senatorial em processo de **impeachment**, também determina, além da destituição do cargo ou mandato, a inabilitação funcional para o desempenho de outro cargo.

Daí a procedente observação do em. Min. PAULO BROSSARD que, em clássica monografia, salienta que a extinção do mandato, **inclusive mediante renúncia**, impede o regular prosseguimento do processo de **impeachment**, **verbis**:

"O sujeito passivo do **impeachment** é a pessoa investida de autoridade, como e enquanto tal. Só aquele que pode malfazer ao Estado, como agente seu, está em condições subjetivas de sofrer a





541

acusação parlamentar, cujo escopo é afastar do governo a autoridade que o exerceu mal, de forma negligente, caprichosa, abusiva, ilegal ou facciosa, de modo incompatível com a honra, a dignidade e o decoro do cargo.

Tão marcante é a natureza política do instituto que, se a autoridade corrupta, violenta ou inepta, em uma palavra, nociva, se desligar definitivamente do cargo, contra ela não será instaurado processo e, se iniciado, não prosseguirá.

O término do mandato, por exemplo, ou a renúncia ao cargo trançam o **impeachment** ou impedem sua instauração. Não pode sofrê-lo a pessoa que, despojada de sua condição oficial, perdeu a qualidade de agente político. Não teria objetivo, seria inútil o processo. O caso Belknap, é quase pacífico, não constitui precedente que infirme essa regra."

("O **Impeachment**", p. 133, item nº 99, 2ª ed., 1992, Saraiva)

A **permanência** no cargo presidencial constitui, pois, requisito essencial ao exercício, pelo Senado, da jurisdição política sobre o Chefe do Poder Executivo, nos crimes de responsabilidade.

Nesse mesmo sentido pronunciou-se o magistério de

doutos publicistas, como ARISTIDES A. MILTON, que, na vigência da Constituição Federal de 1891, já salientava "que a responsabilidade do Presidente da República só se pode tornar efetiva enquanto no exercício do cargo a pessoa que cometeu o ato criminoso" ("A Constituição do Brazil", p. 120, 2ª ed., 1898, Imprensa Nacional).

Essa, também, é a opinião de CARLOS MAXIMILIANO - exposta tanto sob a égide de Constituição de 1891 quanto sob o domínio da Lei Fundamental de 1946 - para quem "Só se processa perante o Senado quem ainda é funcionário (...). Portanto, a renúncia do cargo prejudica o **impeachment**" ("Commentários à Constituição Brasileira", 3ª ed., p. 396/397, 1929, Globo).

JOÃO BARBALHO, que foi Senador da República e Ministro do Supremo Tribunal Federal, após advertir que o processo de **impeachment** - atendendo-se à sua índole e objeto - não poderá ter lugar e nem se justificará o seu prosseguimento se, tratando-se do Presidente da República, este já houver deixado o cargo pela renúncia ou pelo término do mandato, aduz, **verbis**:

"Esta especie de procedimento visa, como se sabe, antes que a punição, a prompta retirada do funcionario accusado e pois fica sem objecto desde que este deixa suas funcções. Ora, isto procede tanto com relação ao presidente como quanto aos outros funcionarios passíveis do mesmo processo e **ubi eadem ratio, ibi idem jus**.

A jurisdição privativa creada para o

processo dos funcionarios a que se refere o art. 33, foi estabelecida em consideração do cargo, para a boa serventia d'elle, no interesse público, e não em contemplação da pessoa que o exerce; e desde que esta já o não occupa, já não é funcionario, cessa a competencia do senado; como simples cidadão o accusado irá responder por seo crime no fôro ordinario."

("Constituição Federal Brasileira - Comentários", p. 100, Ed. fac-similar, 1992, Senado).

Sem necessidade de referir outros autores - posto que a doutrina constitucional brasileira, em sua quase unanimidade, sustenta a impossibilidade jurídico-constitucional de o processo de **impeachment** prosseguir quando o denunciado já não mais se encontra no exercício do mandato -, basta invocar o magistério definitivo de RUI BARBOSA, que, ao versar o tema, observa que:

"A disposição constitucional refere-se exclusivamente aos presidentes **atuais**, não conhece responsabilidade política contra **ex-presidentes**. E esta, não só aqui, senão em toda a parte, é a doutrina constitucional.

Ao Senado, portanto, não podia ter sido proposta a denúncia contra o marechal Deodoro, nem sequer poderia ser considerada como objeto de deliberação na Câmara dos Deputados: porque a tentativa dessa espécie de processo contra um

MS 21.689-1 DF

presidente destituído, representando a mais extravagante disformidade jurídica, ofenderia disposições expressas da lei e da Constituição republicana.

Mas nem por isso se segue que qualquer presidente rebelado contra a lei fundamental possa evadir o merecido castigo, renunciando as suas funções. Não: porquanto a única espécie de responsabilidade, que por esse artifício evitaria, é a **política**, já satisfeita com a destituição, subsistindo a responsabilidade penal, ante as justiças comuns, pelos atentados contra a organização constitucional do país, os quais têm, no código criminal, severa capitulação e cominações formidáveis."

("Obras Completas de Rui Barbosa", vol. XX, tomo II/72, 1949, Ministério da Educação)

Cabe ainda relembrar a lição do saudoso Min. OSWALDO TRIGUEIRO, que, ao proferir voto como Relator na APn n. 212-SP, deixou consignadas, quanto ao processo de **impeachment**, as seguintes observações:

"O direito constitucional brasileiro consagra o **impeachment**, se bem que o faça com limitações que o direito americano desconhece, porque o restringe a pequeno número de agentes do poder (Presidente da República e Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e

MS 21.689-1 DF

Procurador-Geral da República, Governadores e Secretários de Estado, Prefeitos Municipais).

Esse processo tem por objetivo afastar das funções os titulares daqueles cargos, quando responsáveis por atos contrários aos altos interesses do Estado, definidos, em leis especiais, como crimes de responsabilidade.

Trata-se, assim, de procedimento de natureza política, que deixa de ter cabimento quando o acusado já não esteja no exercício da função. É que não haveria sentido, ou objeto, em promover-se o impedimento de quem, por qualquer motivo, perdeu a titularidade do cargo.

Referindo-se ao Presidente da República e aos Ministros de Estado, a L. 1.079/50 estabeleceu que a denúncia, nos processos de **impeachment**, somente poderia ser recebida enquanto o denunciado não tivesse, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo (art. 15). O princípio é extensivo aos Ministros do Supremo Tribunal (art. 42) e bem assim aos Governadores e Secretários de Estado (art. 76, parágrafo único)."

(RTJ 59/630-631)

Devo ressaltar, Sr. Presidente, que em nada altera os fundamentos do meu voto a circunstância de a primeira

MS 21.689-1 DF

lei republicana pertinente ao **impeachment** haver definido, de modo expresso, como causa extintiva do processo de responsabilização político-administrativa, a ocorrência genérica de qualquer motivo que, como a renúncia, levasse o Presidente da República, antes de proferido o veredicto senatorial, a deixar, definitivamente, o exercício do mandato executivo (v. Lei nº 27/1892, art. 3º).

Essa prescrição - e é como analiso a questão de direito suscitada na presente sede mandamental - reflete-se com igual carga de eficácia jurídica e projeta-se com identidade de conseqüências no plano político-administrativo, na regra consubstanciada no art. 15 da **vigente** Lei nº 1.079/50, que **impede** o recebimento da denúncia popular contra o Chefe do Poder Executivo da União, se este, por qualquer motivo - **a renúncia, inclusive** - houver deixado, em caráter definitivo, o cargo no qual supostamente cometeu o ilícito político-administrativo que lhe foi imputado.

Trata-se de explicitação legal que, ajustando-se aos objetivos perseguidos pelo legislador constituinte, bem determina a finalidade constitucional do **impeachment**. Por isso, a renúncia ao mandato presidencial, que se formaliza após o recebimento da acusação popular, **também** qualifica-se - tal como já ressaltai em passagem precedente de meu voto - como fator impeditivo do regular prosseguimento do processo de **impeachment**, quer porque não mais presente, no denunciado, a sua essencial condição de Presidente da República **in full standing**, quer porque caracterizada a **superveniente** perda de objeto do procedimento instaurado contra aquele que, **até então**,

não obstante a sua suspensão preventiva, detinha a titularidade da Chefia do Poder Executivo da União.

Esta condição - a titularidade do mandato presidencial - constitui pressuposto indispensável ao **desenvolvimento** válido e regular do processo. A **atualidade** desse requisito qualifica-se, em uma palavra, como condição de **prossequibilidade** do processo de **impeachment**.

Cumprir ter presente, neste passo, a categórica observação de JOSÉ HYGINO que, debatendo no Senado Federal o projeto que se converteu na Lei nº 27, de 1892, advertiu, **verbis**: "... compete privativamente ao Senado julgar o Presidente da República. É pois o Presidente da República, o funcionário investido das funções de Chefe da União, que o Senado julga. Ora, não é Presidente da República quem largou o cargo presidencial, porque terminou o período legal ou por qualquer outro motivo. O ex-Presidente é um simples cidadão, e, como tal, não pode ser arrastado à barra do Senado; só à justiça ordinária compete julgá-lo segundo o direito comum".

Se é certo, portanto, que a renúncia ao mandato presidencial faz cessar, de pleno direito, a jurisdição excepcional do Senado sobre aquele que já **não mais ostenta** a condição político-jurídica de Presidente da República, **impedindo** a Câmara Alta de prosseguir no processo de **impeachment**, eis que, por indecomponível, a sanção constitucional aplicável qualifica-se, **ex vi** do que prescreve o art. 52, parágrafo único, da própria Carta Política, como **estrutura penal unitária**, não é menos correto reconhecer, **de**

MS 21.689-1 DF

outro lado, que o ato de abdicação praticado pelo Chefe de Estado não o exonera de suas responsabilidades no plano da persecução criminal, **onde prevalece**, aí sim, de modo claro, o princípio da indisponibilidade do processo.

Daí, a advertência de GALDINO SIQUEIRA ("Revista de Direito", vol. 27/240), **verbis**:

"Ficou, então, perfeitamente elucidada (com a Lei nº 27) a disposição constitucional, decidindo-se que o Presidente da República, como os demais funcionários designados, pode evitar o **impeachment** e os seus efeitos, renunciando ao cargo, mas não evita a ação da justiça ordinária quanto ao crime que tenha cometido...."

(grifei)

Entre esse autorizado magistério e aquele proferido pelo eminente Magistrado GABRIEL FERREIRA ("O Direito", vol. 86/468) **inexiste** qualquer disceptação:

"Outra conseqüência que decorre também da doutrina ensinada pelos escritores em cuja autoridade nos baseamos, é que não deve responder a **impeachment** o Presidente que renuncia ao cargo, e a razão é evidente; cessa, por esse fato, o perigo dos abusos que podia cometer, e se cometeu crimes quando exercia o poder, aí estão para puni-lo os tribunais ordinários, de cuja jurisdição não lhe é lícito declinar, alegando



MS 21.689-1 DF

uma qualidade de que voluntariamente se despojou.

A objeção fundada em que esta doutrina atribui ao culpado o direito de burlar em parte a ação da lei, subtraindo-se a uma das penas de que se tornou passível, não é procedente, porque o **impeachment**, como já ficou dito, não tem por objeto a punição do culpado e só por uma impropriedade de termos autorizada pelo uso se denomina pena o resultado da decisão do Senado, que é, antes, uma providência de ordem política."

Impende salientar, ainda, que a renúncia do Sr. Fernando Collor à Presidência da República observou, **com estrita fidelidade**, todas as exigências jurídicas que são pertinentes a um ato de tamanha magnitude e impacto na vida político-institucional do Estado.

Tratando-se de declaração unilateral de vontade, **de caráter receptício**, foi ela formalmente manifestada perante o órgão investido de atribuição constitucional para recebê-la e processá-la. Esse ato de abdicação ao mandato presidencial - que concretiza o exercício de um típico direito potestativo - foi praticado de modo válido, tanto que, encaminhado regularmente ao seu destinatário constitucional - **o Congresso Nacional** -, por este foi recebido e dele foram extraídas, com a só exceção do processo de **impeachment**, que teve **injustificável** prosseguimento, as conseqüências que dessa declaração de vontade **necessariamente** emergem: (a) a proclamação da vacância do cargo e (b) a posse, mediante sucessão constitucional, do

MS 21.689-1 DF

Vice-Presidente na Presidência da República, efetivada em sessão perante o Congresso Nacional.

A renúncia manifestou-se, formalizou-se, foi recebida e gerou os seus efeitos constitucionais **antes** que se encerrasse, com a votação final pelo Senado da República, o processo de **impeachment**. Logo, operou-se, em toda a sua extensão, a eficácia jurídico-constitucional do ato de renúncia que, **por antecipar-se tempestivamente** à votação senatorial da denúncia popular, deveria ter obstado, como necessário efeito consequencial que lhe é ínsito, o prosseguimento do processo de **impeachment**, inibindo o Senado Federal, desse modo, de aplicar a sanção político-administrativa a que se refere o art. 52, parágrafo único, da Constituição.

Não me sensibiliza, de outro lado, Sr. Presidente, o argumento suscitado pela Egrégia Presidência do Senado Federal que, não obstante inteligentemente desenvolvido e fundando-se na Lei n. 7.106, de 28/6/83, definidora dos crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios Federais e de seus respectivos Secretários, invoca cláusula constante desse diploma legal para justificar o prosseguimento do processo de **impeachment** mesmo quando cessada, por qualquer razão, a investidura das autoridades no cargo.

A supremacia jurídica da Constituição não me permite, sob pena de degradação de sua posição hierárquico-normativa no plano do direito positivo, proceder à interpretação do estatuto fundamental em conformidade com as

MS 21.689-1 DF

diretrizes veiculadas por simples ato legislativo ordinário.

Em outras palavras, Sr. Presidente, o princípio da força normativa da Constituição impõe que, dentre as várias possibilidades interpretativas de suas cláusulas, só se escolha "a interpretação que não seja contrária ao texto e programa da norma ou normas constitucionais" (J.J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional", p. 235, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra).

Isso significa que não podemos interpretar a Constituição em conformidade com as leis, mas devemos, isto sim, dar prevalência ao princípio da interpretação das leis em conformidade com a Constituição.

Busco aferir, Sr. Presidente, nos estritos limites da interpretação constitucional, o sentido do discurso normativo que se contém nos preceitos da Lei Fundamental, para, em função dessa exegese, conformar o significado e o alcance das regras legais.

Na interpretação do art. 52, parágrafo único, da Carta Política - cuja aplicabilidade só se justifica **estando ainda** o Presidente da República no desempenho de seu mandato -, não vislumbro a existência de sanções político-jurídicas de caráter autônomo. Entendo que, ao contrário, há uma única sanção constitucionalmente estabelecida: a de desqualificação funcional, que compreende, na abrangência do seu conteúdo, a destituição do cargo com a inabilitação temporária. A unidade constitucional da sanção prevista torna-a indecomponível,

MS 21.689-1 DF

incindível, impedindo, dessa forma, que se dispense tratamento jurídico autônomo às projeções punitivas que dimanam da condenação senatorial.

De qualquer maneira, e ainda que se vislumbresse no preceito em causa uma dualidade de sanções, tenho para mim que, entre elas, haveria clara relação de dependência ou de acessoriedade: de um lado, a sanção destitutória, que se reveste de caráter principal e condicionante, e, de outro, a pena de inabilitação temporária, que constitui mera decorrência secundária da decretação da perda do mandato.

Disso resultaria que, não mais sendo possível a adoção da sanção objetivamente mais drástica, tornar-se-ia constitucionalmente inviável a imposição da medida vedatória do exercício de qualquer outra função pública.

**Concluo o meu voto**, Sr. Presidente. Entendo, tendo presentes todas as razões que venho de expor, que o Senado Federal, ao prosseguir no julgamento do ora impetrante - que renunciara prévia e validamente ao mandato presidencial -, praticou, com frontal desrespeito à Constituição, ato punitivo para o qual lhe falecia poder. A cessação da jurisdição constitucional da Câmara Alta decorreu do gesto abdicativo do então Presidente da República, que, comunicando a sua declaração de vontade, **opportuno tempore**, ao órgão competente, tornou sem objeto o próprio processo de **impeachment**.

Isto posto, e com estas considerações, peço vênua ao em. Relator - não obstante os fundamentos de seu brilhante

MS 21.689-1 DF

voto - para **conceder** o mandado de segurança impetrado pelo Sr. Fernando Affonso Collor de Mello, acompanhando, em consequência, o substancioso pronunciamento do em. Min. ILMAR GALVÃO.

É o meu voto.



/jdm.

06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689- DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Li e reli os excelentes trabalhos a que esta causa deu origem e que honram as melhores tradições da advocacia brasileira e do Ministério Público Federal.

2. Ao final de tudo, entretanto, restou-me a impressão de que a única questão a decidir - se a renúncia do acusado, após a sua instauração, é causa extintiva do processo por crime de responsabilidade -, não obstante o seu ineditismo e seu relevo histórico incomum - é de complexidade jurídica menor do que fariam supor a erudição e o brilho empregados na sua discussão: daí, no balanço definitivo das leituras intelectualmente gratificantes, uma certa sensação de desperdício de saber e de talento.

3. De logo, no caso, de pouca ou nenhuma valia é a busca de subsídios da doutrina e da prática americanas do **impeachment**: a existência, no direito brasileiro, da imposição constitucional, de uma lei, destinada à exaustiva definição dos crimes de responsabilidade e do seu processo, faz com que - a exemplo do que sucede, na matéria, com vários outros pontos específicos -, também com relação ao problema deste mandado de segurança, o sítio da busca de suas premissas normativas, entre nós, deva descer, do altiplano dos princípios gerais - em que o



555

situa, na América, a mínima densidade da única fonte positiva disponível, a própria Constituição - para a planície dogmática da interpretação de preceitos legais minudentes e mais ou menos inequívocos.

4. Não reduzo, **data venia**, a lei ordinária, prevista no art. 85, parág. único, CF, ao papel subalterno que lhe reservou o voto do em. Ministro Ilmar Galvão: à lei, remeteu a Constituição - e essa é marcante peculiaridade do constitucionalismo brasileiro - duas funções de maior relevo na construção do instituto do **impeachment**: além da própria definição dos crimes de responsabilidade, confiou-lhe a Constituição o estabelecimento das normas do seu processo e julgamento; e esse extenso campo normativo entregue ao legislador ordinário não se pode adstringir à mera prescrição de ritos procedimentais, como entendeu S. Exa., a fim de excluir dele a disciplina da extinção da punibilidade ou do processo.

5. Por outro lado, os subsídios da doutrina nacional ficam em grande parte prejudicados, na medida em que os juristas da Primeira República, corretamente, prenderam-se à norma inequívoca da legislação da época, ao passo que muitos dos que escreveram sob textos constitucionais e legais posteriores, **data venia**, não se aperceberam da mudança substancial neles ocorrida.

6. Parto da evidência de que a extinção de punibilidade é matéria de direito estrito: quando não decorra da Constituição ou da impossibilidade de aplicação da pena

cominada, há de derivar do enquadramento da espécie numa das hipóteses da enumeração legal taxativa.

7. Assim, era indubitosa a extinção, sob a vigência do D. 27, de 1892, o qual - **"terminante como uma fórmula matemática"**, como disse Rui (**Comentários**, org. H. Pires, 3/451) -, prescrevia:

**"Art. 3º. O processo de que trata esta lei só poderá ser intentado durante o período presidencial e cessará quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o cargo".**

8. A univocidade do preceito torna igualmente inequívoco, no ponto, o significado diametralmente contrário da fórmula que o sucedeu, na L. 1.079/50:

**"Art. 15. A denúncia somente poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo".**

9. Aí está. À mesma hipótese normativa - a cessação, por qualquer motivo, da investidura do denunciado por crime de responsabilidade -, à qual, na lei antiga, se enlaçavam duas conseqüências diversas - a vedação de instaurar-se o processo ou, se já instaurado, a sua extinção -, a lei nova restringiu-se a imputar uma única - a de instaurar-se o processo, porque apenas vedou o recebimento da denúncia, mas, se já instaurado processo não lhe impôs a extinção pelo fato



557

superveniente.

10. A contraposição dos dois textos legais sucessivos é manifesta e de alcance hemenêutico iniludível.

11. Por isso, na réplica à insistência da impetração em manter, sob a lei nova, o entendimento dos doutores da Primeira República - que, afinal de contas, não passava da repetição fatal do preceito incontornável do D. 27 -, a mim me pareceu oportuno e de absoluta pertinência a invocação, nas informações da Presidência do Senado Federal, da passagem de Luís Roberto Barroso (**O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**, 2ª ed., p. 344), quando alude a "uma das patologias crônicas da hermenêutica constitucional no Brasil: a interpretação retrospectiva, pela qual se procura interpretar o texto novo de maneira a que ele não inove nada, mas, ao revés, fique tão parecido quando possível com o antigo. Com argúcia e espírito, Barbosa Moreira estigmatiza a equivocidade desta postura:

*"Põe-se ênfase nas semelhanças, corre-se um véu sobre as diferenças e conclui-se que, à luz daquelas, e a despeito destas, afinal de contas mudou pouco, se é que na verdade mudou. É um tipo de interpretação ... em que o olhar do intérprete dirige-se antes ao passado que ao presente, e a imagem que ela capta é menos a representação de realidade do que uma sombra fantasmagórica."*



12. Dessa mácula de anacronismo hermenêutico, a tese da impetração só lograria fugir se - não obstante o contraste radical entre a previsão expressa da conseqüência cogitada, no art. 3º do D. 27, e o silêncio eloqüente a respeito, no art. 15 da L. 1.079 -, a omissão deste último fosse suprida ou pela Constituição ou por uma outra regra legal inequívoca.

13. Percebeu-o o excelente patrono do impetrante.

14. Mas, no plano infraconstitucional, não teve êxito o seu denodado esforço de encontrar alhures, na própria L. 1.079, outra fonte normativa da qual derivasse a pretendida extinção da punibilidade.

15. Em vão se tentou dar lastro dogmático à petição de princípio de que a inabilitação temporária do condenado para a função pública se devesse considerar pena acessória em relação à de perda do cargo.

16. A tentativa fixou-se na exegese da primeira parte do art. 33 da L. 1.079, **verbis**:

*"No caso de condenação, o Senado, por iniciativa do Presidente, fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública ..."*

17. Nesse texto, contudo, onde se diz "no caso de condenação", **data venia**, nada autoriza a ler "no caso de condenação à perda do cargo": condenação, aí, está,

559

simplesmente, por veredicto afirmativo da responsabilidade do dignitário acusado, do qual derivam duas sanções necessárias e paralelas: a destituição do condenado e a sua inabilitação temporária.

18. Em outras palavras, a pena de inabilitação para outras funções não advém da aplicação da pena de perda do cargo atual, mas, sim, decorrem ambas, fatal e necessariamente, do juízo de condenação.

19. Certo, ao tempo da edição da L. 1.079, ao passo que a destituição não dependia de qualquer decisão subsequente à condenação, a aplicação da pena de inabilitação, não obstante igualmente fatal, reclamava um juízo complementar de individualização, objeto do art. 33: é que a Constituição de 1946, sob a qual se promulgou a lei, se limitara a fixar o limite máximo de duração da inabilitação do condenado para a função pública.

20. O art. 33 está revogado, por inconstitucionalidade superveniente, desde a Carta de 67, que fixou o tempo da inabilitação invariavelmente em cinco anos, duração predeterminada que a Constituição atual elevou a oito.

21. De qualquer sorte, mesmo quando vigente, nada se extraia do art. 33 no sentido da acessoriedade da sanção questionada.

22. Uma vez mais, também aqui, o que serviria ao impetrante seria o retorno à República Velha e ao seu D. 27:

6

aí, sim, o caráter acessório da pena de interdição do exercício de outro cargo, em relação à perda do mandato presidencial, era indiscutível e, por isso mesmo, explicava, no art. 3º daquela antiga lei, a extinção do processo, quando, por qualquer motivo, incluída a renúncia, o agente já deixara o cargo, antes do julgamento.

23. É rever, no D. 27, de 1892, os dois preceitos relativos ao que é, na L. 1.079, o campo normativo do já referido art. 33: o primeiro deles, o art. 23º, estatua que encerrado o debate, o Presidente, após o relatório, indagará se se condena o acusado "**à perda do cargo**"; daí, estipular o art. 24º que, "**vencendo-se a condenação nos termos do artigo precedente**" - isto é, à perda do cargo -, "**perguntará o Presidente se a pena de perda do cargo deve ser agravada com a incapacidade para exercer outro cargo**".

24. A acessoriedade era patente, indesmentível.

25. Onde, ao tempo daquela lei, sobre a qual escreveu, a correção da réplica de Rui Barbosa (**Comentários**, cit., 3/451), aos que

*"por um processo de raciocínio inacessível à nossa razão, depreendem que se poderia intentar um processo de responsabilidade a um presidente deposto, para lhe aplicar a pena de inabilitação a respeito de cargos futuros.*

*Santo Deus, que pecado mortal contra a lógica! Vejamos. Só se pode aplicar a pena de incapacidade, diz o art. 24, quando o Senado*

361

reconhecer que deve ser agravada a de privação do cargo, já pronunciada. A INTERDIÇÃO DE OUTROS CARGOS, POIS, É UMA PENA ADICIONAL À PRIMEIRA, E DESTINADA A AGRAVÁ-LA. Ora, quem diz agravação, diz recrudescência de um mal preexistente. A incapacidade, por consequência, é um elemento pejorativo da destituição e portanto, a pressupõe. A primeira está para a segunda na razão do acidente para a substância, do acessório para o principal. E onde não há principal, não pode haver acessório, onde não há substância é impossível o acidente."

26. E porque assim era, vale insistir, é que se explicava e até se impunha, na lei velha, o seu art. 3º, segundo o qual, ainda que já instaurado o processo, a cessação da investidura do Presidente, prejudicando a aplicabilidade da pena principal, implicava sua extinção.

27. Contudo, não é preciso invocar Pascal para lembrar que praticamos uma ciência dogmática, onde uma palavra a mais ou a menos na lei nova faz ruir com freqüência tudo quanto se escrevera corretamente sob a lei antiga.

28. É o que sucede no caso.

29. De fato. Como já ficou visto, na L. 1.079, nada autoriza o transplante, ao regime dela, da relação de acessoriedade que, no regime do D. 27, subordinava - como explícito no seu art. 24º - a aplicação eventual da interdição

do exercício futuro de função pública à prévia imposição da perda do mandato em curso.

30. Ao contrário. No sistema da L. 1.079, o art. 33, embora hoje revogado, servia - quando cotejado com os arts. 23º e 24º da lei da Primeira República -, para enfatizar a diferença: no direito vigente, o que faz o Senado é absolver ou condenar; condenado, o acusado, **ipso facto** - desde quando, com a Carta de 1967, também o prazo da interdição se tornou fixo - a cominação de ambas as penas incide, sem que a uma se possa qualificar de principal e à outra, de acessória.

31. Irretocável, no ponto, a observação de Michel Temer (**Elementos de Direito Constitucional**, 3ª ed., 1985, p. 186):

"A inabilitação para o exercício de função pública não decorre da perda do cargo, como à primeira leitura pode parecer. Decorre da própria responsabilização. Não é pena acessória. É, ao lado da perda do cargo, pena principal. O objetivo foi o de impedir o prosseguimento no exercício das funções (perda do cargo) e o impedimento do exercício - já agora não das funções daquele cargo de que foi afastado - mas de qualquer função pública, por um prazo determinado.

(...)

A renúncia, quando já iniciado o processo de responsabilização política, tornaria inócuo o

dispositivo constitucional se fosse obstáculo ao prosseguimento da ação.

Basta supor a hipótese de um Chefe de Executivo que, próximo do final de seu mandato, pressentisse a inevitabilidade da condenação. Renunciaria e, meses depois, poderia voltar a exercer função pública (Ministro de Estado, Secretário de Estado, etc.) participando dos negócios públicos dos quais o processo de responsabilização visava a afastar.

Assim, havendo renúncia, o processo de responsabilização deve prosseguir para condenar ou absolver, afastando, ou não, sua participação da vida pública pelo prazo de cinco anos."

32. Donde, coerentemente, no art. 15 da L. 1.079, a redução a uma só das duas conseqüências que a lei velha, também coerentemente, imputava ao mesmo fato - ter o denunciado, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo: antes, a vedação de intentar-se o processo ou a extinção do processo já instaurado; hoje, apenas a impossibilidade de receber-se a denúncia, após a vacância do cargo.

33. O que se compreende, segundo os princípios: na medida em que restrita ao processo e ao julgamento dos altos dignitários referidos na Constituição, a jurisdição do **impeachment** já não pode ser provocada e instaurar-se contra quem já não ocupe o cargo; já instaurado o processo, porém, só a perda total do seu objeto levaria à sua extinção, o que não é o caso, se o fim da investidura não prejudica a eventual

aplicação de uma das sanções imputadas ao crime de responsabilidade.

34. Aliás, é ilustrativo notar, entre parênteses, que essa solução da lei vigente - a de subordinar, à permanência do acusado no cargo, somente o recebimento da denúncia, mas não a seqüência do processo já iniciado -, não é inédita, sequer no quadro da República Velha.

35. Lê-se, com efeito, na tese magnífica de Paulo Brossard (**Impeachment**, 2ª ed., 1992, p. 134-5) que - à semelhança do que prescreviam cartas **estaduais** americanas -, a lei do **impeachment** do Ceará, sob o regime de 91, já prescrevia:

*"... quando, por qualquer circunstância, a responsabilidade do Presidente do Estado for decretada depois do período presidencial, só terá aplicação a pena de inabilitação para o exercício de qualquer cargo ou emprego."*

36. E não creio se pudesse irrogar inconstitucionalidade à lei cearense: o máximo a admitir - à vista do texto do art. 33, § 3º, da primeira Constituição republicana - é que a opção entre tratar a incapacidade para a função pública como pena principal cumulativa - qual o fez o Estado-membro -, ou como pena acessória - a exemplo da lei federal, não decorria nem do texto constitucional, nem da natureza das coisas e, por isso, fora deixada aberta à decisão do legislador ordinário competente em cada esfera.



565

37. Desamparado, por tudo isso, no plano da lei ordinária, só a própria Constituição poderia salvar a tese da extinção da punibilidade pela renúncia do acusado.

38. Não creio, porém, que o tenha feito.

39. No plano constitucional, todo o esforço se concentrou na tentativa de extrair da letra do art. 52 - "limitando-se a condenação (...) à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública" -, a redução dessa última, a interdição, à condição subordinada de pena acessória ou mero efeito da condenação.

40. Disso, entretanto, não me convenci: como as informações, a contestação e o parecer da Procuradoria-Geral, também estou em que, na frase, a preposição **com** não tem o inusitado sentido subordinante, que se lhe pretende impor, mas sim, e somente, o de estatuir que as penas se aplicarão conjuntamente ao condenado por crime de responsabilidade.

41. Também neste ponto a lembrança do direito anterior é esclarecedora.

42. A Constituição de 1891 prescrevia, no art. 33, § 3º, que o Senado, proferindo sentença condenatória, "**não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro**".

43. Não obstante, como recordado, a lei - por isso, tachada de inconstitucional por Aníbal Freire (**Do Poder**

566

Executivo, 1916, p. 124), - afora a sua caracterização como pena acessória da perda de cargo, reduzira a incapacidade para a função pública a uma consequência eventual, não necessária, da condenação à perda do mandato ou do cargo, depois da qual teria o Senado de decidir se se imporia ou não, em cada caso, a interdição, que o art. 23º impropriamente chamava de agravante.

44. A redação do atual art. 52 CF - "... **perda do cargo** (...) **com inabilitação**" - que, no ponto, vem desde o texto de 1934, teve, por isso, com a ênfase, que a preposição marcou, na junção das duas penas cominadas, a preocupação de evitar nova traição do legislador ordinário, tornando imperativa a cumulação de ambas as sanções.

45. Mas é escusado dizer que a cominação de penas cumulativas a determinada infração é uma coisa; outra, de todo diversa, é a existência de pena acessória, que deva ou possa aplicar-se, independentemente de cominação específica, se e quando se aplique a pena principal.

46. Cuidando-se, na hipótese dos crimes de responsabilidade, de cominação de duas penas cumulativas - como estou convencido de que se cuida - é inegável, por fim, que a impossibilidade superveniente da aplicação de uma delas - a de perda do cargo, uma vez já cessada a investidura pela renúncia do acusado -, não afeta a aplicabilidade da outra - a de inabilitação temporária para a função pública - e, via de consequência, não induz ao trancamento do processo.

47. O que se tem, na hipótese, é bom frisar, não é



extinção da punibilidade - que, referindo-se à infração, elide a aplicação de todas as penas imputadas ao fato -, mas, sim, mera impossibilidade de aplicação de uma das penas, dado que a cessação, por outro motivo, da investidura no cargo antecipara os efeitos da perda do cargo.

48. Por tudo isso, Sr. Presidente, é que - sem embargo do respeito devido aos que pensam diversamente - cheguei sem dificuldade à firme convicção da plena legitimidade jurídica da decisão questionada do Senado Federal, que, não obstante consumada a renúncia ao mandato do ex-Presidente da República, prosseguiu no julgamento e, achando-o culpado de crimes de responsabilidade, impôs-lhe, das duas sanções cominadas pela Constituição, aquela - a de inabilitação por oito anos para qualquer função pública - que a abdicação do cargo não prejudicara.

49. Bastaram-me à conclusão peremptória nesse sentido a utilização dos métodos de interpretação das normas constitucionais e legais, que reputei adequados.

50. É que, repito, sendo, a extinção da punibilidade ou do processo, matéria de direito estrito, o silêncio da lei sobre a pretendida eficácia da renúncia para uma ou outra não constitui lacuna a colmatar mediante processos de integração.

51. Ainda, porém, que a hipótese fosse de lacuna, a suprir pelo apelo à analogia ou aos princípios gerais, minha conclusão final não seria diferente.



568

52. Nem a analogia, nem os princípios gerais, com efeito, me levariam à criação de uma modalidade nova de extinção da responsabilidade de um agente do Poder Público, mediante ato dispositivo e unilateral de sua própria vontade.

53. Certo, não desconheço, além do Código Penal (art. 107, VI, VII e VIII e art. 312, § 3º), leis extravagantes, na área dos delitos fiscais, e até a construção jurisprudencial relativa ao pagamento do cheque sem fundos antes da denúncia (Súmula 554, a contrario sensu) - por isso mesmo, objeto de críticas acerbas - tem dado, a outras condutas do agente do delito, que não o suicídio, efeito extintivo da punibilidade.

54. São hipóteses, no entanto, que não se podem assimilar à renúncia do agente público após a instauração do processo por crime de responsabilidade, pois, como notam com razão os litisconsortes (f. 294), têm, todas elas, o nítido significado teleológico de estímulo à reparação do dano advindo de delitos, em sua quase totalidade, de efeitos exclusivamente patrimoniais.

55. Ao contrário, quando se trata de resguardar o Estado contra o retorno imediato à função pública do agente político sob acusação de improbidade ou infidelidade grave aos deveres do cargo, os princípios gerais - a começar pelo da responsabilidade dos mandatários, que é elementar da República, e pelo da moralidade -, os parâmetros de analogia a invocar seriam outros: todos eles, data venia, a repelir a outorga ao mandatário, sob denúncia já declarada idônea, daquilo que, nos autos, se chamou com agudeza de um direito potestativo, a



extinguir, pela renúncia, a sua própria punibilidade.

56. Assim, por exemplo, na Constituição (art. 37, § 4º), à improbidade administrativa se imputaram, cumulativa e não alternativamente, "**a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário**" : não é razoável supor que, no mesmo contexto constitucional, aos mais altos dignitários do País, os agentes políticos sujeitos ao **impeachment**, é que se reservasse o privilégio de determinar, mediante a renúncia, a minimização da condenação antevista.

57. Por isso mesmo, para não insistir no óbvio, é manifesto que, houvesse lacuna a suprir por analogia, o modelo normativo adequado, por sua clara similaridade com o caso, não seria jamais o das referidas hipóteses excepcionais de extinção da punibilidade por ato posterior do agente, mas, sim, pelo contrário, a regra, já tradicional, e hoje reiterada no art. 172 da Lei do Regime Único dos Servidores Públicos (L. 8.112/90), que veda, na pendência do processo disciplinar, a exoneração a pedido do funcionário que a ele responda.

58. Desse modo, Sr. Presidente - sem qualquer receio de exercer plenamente a função de guarda da Constituição e o decorrente poder de controle dos atos estatais da mais alta hierarquia - com a vênia dos que dele dissentiram, acompanho o voto do em. Relator e denego a ordem.



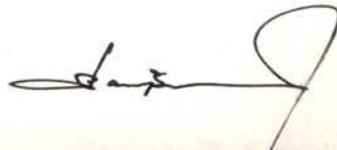
06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: A 1º de setembro de 1992 foi apresentada denúncia contra o então Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade, que melhor se denominariam infrações constitucionais ou político-administrativas, pois não são figuras de que trata o Direito Criminal, mas o Direito Constitucional; as infrações apontadas são as descritas nos incisos IV e VI do art. 85 da Constituição e nos arts. 8º, n. 7 e 9º, n.7, da Lei 1079, de 1950; na forma da lei, Comissão Especial da Câmara emitiu parecer no sentido da processabilidade da denúncia e da vênua para o Senado processar e julgar o Presidente denunciado, art. 51, I, da Constituição. Amplamente discutido, o parecer foi aprovado por 441 votos contra 38; houve uma abstenção e 23 deputados estiveram ausentes; desse modo, foi largamente coberta a exigência de dois terços dos votos da Câmara para a autorização completar-se, Constituição, art. 51, I. Instaurado o processo pelo Senado, o Presidente ficou suspenso de suas funções, Constituição, art. 86, § 1º, II, e a Câmara Alta passou a ser presidida pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, Constituição, art. 52, parágrafo único. A 29 de dezembro dar-se-ia o julgamento da autoridade processada; a totalidade dos senadores, 81, estava presente; iniciada a sessão, o advogado do Presidente leu a renúncia deste, DCN de 30.XII.92, p. 2738, e pediu o encerramento do processo,



**MS 21.689-1 DF**

invocando, no particular, o que eu escrevera no livro O IMPEACHMENT, cap. XIV, n.99 e 100, na linha do entendimento de ARISTIDES MILTON, A Constituição do Brasil, 1898, p. 120, BARBALHO, Constituição Federal Brasileira, 1902, p. 100, MAXIMILIANO, Comentários à Constituição, 1929, n. 282, p. 396; sustento, desde a primeira edição do livro, 1964, que a superveniência da renúncia prejudica o impeachment; aliás, o art. 3º, da Lei 27, de 1892, era expresso a respeito. Ato contínuo, ponto de vista contrário foi desenvolvido, mencionados entre outros os nomes de ANIBAL FREIRE, Do Poder Executivo, 1916, p. 125 e 126; CLÁUDIO PACHECO, Tratado das Constituições Brasileiras, 1965, V. n. 343, p. 414 e 415; WILSON ACCIOLI, Instituições do Direito Constitucional, 1981, p. 425 e 426, TRIBE, American Constitutional Law, 1988, p. 290; SCHWARTZ, A Commentary on the Constitution of the United States, 1963, I, p. 113. O debate foi longo e seu registro ocupa as páginas 2739 e 2761 do DCN, de 30. XII.92. Esgotada a relação dos oradores inscritos, o Ministro Presidente do STF e do Tribunal de Impeachment, suspendeu a sessão por 15 minutos, passados os quais procedeu a votação a respeito das teses em discussão, a clausura do processo ou seu prosseguimento; a totalidade dos senadores, 81, estava presente; destes, 73 votaram pela continuação do processo, 8 por seu encerramento, DCN de 30.XII.92, p. 2782 e 2783; nenhuma abstenção, nenhuma ausência; decidido que a renúncia não excluía a inabilitação por oito anos, de que cuida a Constituição, art. 52 parágrafo único, 76 senadores por ela votaram, sendo 3 os votos contrários; nenhuma abstenção, duas ausências, DCN de 30.XII.92, p. 2929 e 2930. A decisão do Senado cristalizou-se na Resolução 101, de 1992, deste teor:



MS 21.689-1 DF

"Dispõe sobre sanções no Processo de "Impeachment" contra o Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, e dá outras providências.

O SENADO FEDERAL resolve:

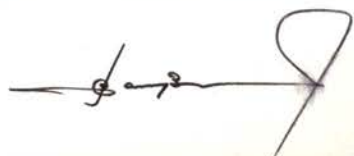
Art. 1º - É considerado prejudicado o pedido de aplicação da sanção de perda do cargo de Presidente da República, em virtude da renúncia ao mandato apresentada pelo Senhor Fernando Affonso Collor de Mello e formalizada perante o Congresso Nacional, ficando o processo extinto nessa parte.

Art. 2º - É julgada procedente a denúncia por crimes de responsabilidade, previstos nos arts. 85, incisos IV e V, da Constituição Federal, e arts. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Art. 3º - Em consequência do disposto no artigo anterior é imposta ao Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, nos termos do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Art. 4º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação." DCN, 30.XII.92, p.2727.

Foi isto no dia 30 de dezembro; no prazo legal, a 28 de abril, o ex-Presidente da República ajuizou o presente mandado de segurança "contra a Resolução n. 101, de 1992, do Senado Federal, que aplicou ao impetrante a pena de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função





MS 21.689-1 DF

pública, prevista no art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal. A decisão foi tomada, como é notório, na madrugada do dia 30.12.92, depois de o impetrante haver renunciado à Presidência da República". Ao cabo da impetração, pede e "espera que o E. Tribunal conceda a segurança impetrada, para anular a Resolução impugnada, restabelecendo os seus direitos políticos, inconstitucional, ilegal e abusivamente mutilados", item 88 da inicial.

Como se vê, o pedido está nitidamente recortado, bem como seu fundamento.

Esta é a quarta vez que o STF é chamado a intervir em área que a Constituição lhe não conferiu, mas ao Senado reservou, e só ao Senado, numa quebra do monopólio do Poder Judiciário, para repetir o saudoso Ministro M. SEABRA FAGUNDES, O Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos, 1957, n.66 e 67, p. 156 e 157. Até aqui, porém, mais se cuidava de escaramuças de uma guerra guerreada do que de batalha campal; agora se trata de reformar uma decisão do Senado, que só ele poderia tomar; para tanto, o STF teria de investir-se na jurisdição que a Constituição lhe não conferiu, mas ao Senado e só a ele. Na linha dos votos que emiti nas sessões de 9 de fevereiro de 1990, 10 e 23 de setembro de 1992, e 17 de dezembro do ano passado, quando apreciados os mandados de segurança 20.941, 21.564 e 21.623, entendo que falece ao Poder Judiciário jurisdição para ingressar nesses territórios, que o demônio dos interesses insiste em levá-lo a percorrer. Esse entendimento, aliás, não o anunciei na sessão de 9 de fevereiro de 1990, quando da apreciação do mandado de segurança 20.941;




MS 21.689-1 DF

já estava formulado explicita e fundamentadamente no livro O Impeachment, cuja primeira tiragem é de 1964 e cuja última edição é do ano passado, 1992, Cap. XVII e XVIII, "Irrecorribilidade e irrevisibilidade das decisões congressuais" e "A experiência brasileira. Jurisprudência e doutrina", e ainda no cap. XXI, "Discrição e Arbítrio", n. 170, p. 183.

A minha conclusão não decorre do fato de tratar-se de questão política, como por vezes se diz, ou interna corporis. Embora o processo seja marcadamente político, a sanção política, as infrações políticas, isto não importa em associar-se o impeachment às questões meramente, puramente ou exclusivamente políticas, segundo o sentido que essas expressões têm na linguagem do Direito Constitucional. O meu entendimento se funda no fato de a Constituição haver reservado ao Senado toda a jurisdição a respeito da matéria, e excluído, por conseguinte, a interferência do Poder Judiciário. Não fora assim e a última palavra, direta ou indiretamente, seria dada pelo STF e não pelo Senado.

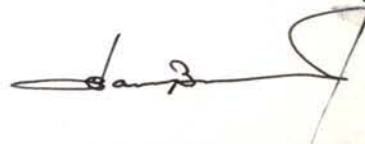
Vencido quanto ao não conhecimento do presente mandado de segurança, eu o indefiro. Por via dele não posso revisar a decisão tomada pelo órgão competente, que ficou nos estritos limites de sua competência e de suas atribuições, decretando a inabilitação por oito anos para o exercício de função pública após a perda do cargo por renúncia; o Senado não condenou o ex-Presidente à morte, ou à prisão, não o banuiu, não lhe confiscou os bens; decidindo bem, ou decidindo mal, o Senado ficou nos estritos limites constitucionais, não os



excedendo em momento algum, O Impeachment, n. 174, p. 186.

O mandado de segurança se funda em um fato, o de ter o Senado decretado a inabilitação do ex-Presidente depois de sua renúncia. A tese é interessante; tenho sustentado entendimento que não foi vitorioso no Senado, o qual, por expressiva maioria, 73 em 81, e baseado em autores nacionais e estrangeiros, de reconhecida autoridade, entendeu que a renúncia, aliás, anunciada depois de iniciado o julgamento, não vedava prosseguisse ele para a aplicação concreta da sanção constitucional, que de outro modo ficaria frustrada pelo arbítrio de uma pessoa. Fez bem o Senado em assim decidir? Não me cabe apreciar o acerto ou o desacerto da Câmara Alta; bem ou mal ela decidiu assim e só ela podia fazê-lo. Como sustentei em meu estudo, "a própria exegese e construção das cláusulas constitucionais referentes ao impeachment são feitas pela Câmara e pelo Senado," O Impeachment, n. 120, p. 151. Pode o STF interferir no mérito do julgamento que compete ao Senado fazer, e reformar sua decisão, como pretende o impetrante, sob o fundamento de que ela decorre de uma exegese menos feliz e de uma orientação doutrinária menos louvável? Não me parece que isto possa ser feito. A verdade é que, ao cabo de amplo debate, duas teses foram expostas e defendidas e o Senado, por impressionante maioria, 71 a 9, optou por uma delas, a que concluía pelo prosseguimento do processo. Não é a minha, mas, devo reconhecê-lo, tem autorizados defensores, nacionais e norte-americanos.

Decidindo como decidiu, o Senado não ofendeu nenhum preceito de lei, limitando-se a endossar uma interpretação



MS 21.689-1 DF

jurídica, que eu não defendo, mas que, tenho de reconhecer, é defendida por autoridades respeitáveis. Note-se, outrossim, que não perdura o disposto no art. 3º da Lei 27, de 1892, segundo o qual "o processo de que trata esta lei, só poderá ser intentado durante o período presidencial e cessará quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo". Quer dizer, a lei brasileira de então consagrou o entendimento de certa corrente de opinião, numerosa e ilustre, que nos Estados Unidos assim pensava. De maneira diferente, no entanto, veio a dispor o art. 15 da Lei 1079, de 1950: "a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo".

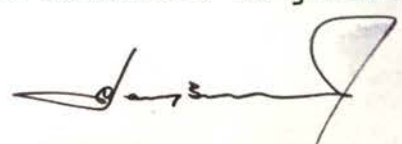
O Senado não tratou nenhuma lei; terá adotado a doutrina menos defensável? Não sei; o que sei é que consagrou um entendimento, que não é o meu, mas que tem o sufrágio de autores ilustres. Cuido que a doutrina vitoriosa no Senado não seja a melhor; isto não me autoriza, porém, a deferir o mandado de segurança pleiteado pelo ex-Presidente. Em outras palavras, não posso reformar a decisão do Senado prolatada em matéria de sua exclusiva competência e no exercício de sua original e conclusiva jurisdição. Em verdade, as leis não concebem recurso algum da decisão do Senado para qualquer outra Corte, nem mesmo para o próprio Senado; nem a rescisória é admitida; o judiciário, originariamente ou em grau de recurso, não pode conhecer da matéria, dado que a Constituição, bem ou mal, reservou para o Senado e exclusivamente para ele, conhecer e decidir acerca do assunto.



MS 21.689-1 DF

Absolutória ou condenatória, justa ou injusta, sábia ou errônea, da decisão do Senado não cabe recurso, direto ou indireto. Mas isto não é novidade. Todo o órgão, seja de que natureza for, que decide em única ou última instância, decide inapelavelmente, acerte ou erre. Ao tempo em que o Senado, em França, funcionava como Alta Corte de Justiça, de suas decisões não havia recurso, embora o artigo 443 do Código de Instrução Criminal assegurasse a revisão de maneira geral, "quelque que soit la jurisdiction qui ait statué"; a lei de 10 de abril de 1889, em seu artigo 25 foi expressa: "les décisions ou arrêts du sénat ne sont susceptibles d'aucun recours", DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1924, IV, § 38, p. 530; BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933, p. 882. Das sentenças da Alta Corte de Justiça que, hoje, processa e julga os crimes de alta traição, não cabe recurso de nenhuma natureza para quem quer que seja. É o que se lê na Ordonnance 59-1, de 1959, art. 35: "les arrêts de la Haute Cour de Justice ne sont susceptibles ni d'appel, ni de pourvoi en cassation". PRÉLOT, *Droit Constitutionnel*, 1949, p. 573, DALLOZ, *Encyclopédie Juridique, Répertoire de Droit Public et Administratif*, 1959, II, p. 249, BURDEAU, *Droit Constitutionnel*, 1976, p. 650; LAVROFF, *Le Systeme Politique Français*, 1991, p. 636. A Corte de Cassação Italiana não conheceu de recurso do Ministro Nasi, em 1908, condenado pelo Senado como Alta Corte de Justiça, art. 36 do Estatuto, RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, 1909, II, n. 374, p. 336 a 343; ARANGIO - RUIZ, *Instituzioni di Diritto Costituzionale*, 1913, n. 739, p. 669.

Quanto ao Senado, depositário exclusivo da jurisdição



MS 21.689-1 DF

constitucional do processo de responsabilidade, poder-se-ia repetir a sentença do Justice Robert Jackson em relação à Suprema Corte no que tange à sua jurisdição constitucional, "we are not final because we are infallible, but we are infallible because we are final".

É velha como o mundo a máxima segundo a qual quem decide em último lugar pode errar e errando o erro não terá reparo. RUI BARBOSA disse isto mais de uma vez. A título de exemplo, lembro esta passagem: "Os atos, que justos ou injustos, acertados ou errôneos, não têm corretivo na ordem jurídica do regime, são aqueles em que um poder constitucional, na órbita de uma autoridade incontestável, exerce uma atribuição exclusiva, suprema, ou discricionária. Assim o Supremo Tribunal Federal... Assim a Câmara ou o Senado... Assim o Congresso Nacional..." RUI, Obras Completas, XXXVIII, 1911, II, p. 141. Em outra ocasião disse o mesmo com outras palavras: "em todas as organizações políticas ou judiciais há sempre uma autoridade extrema para errar em último lugar. A alguém, nas coisas deste mundo, se há de admitir o direito de errar por último", Obras Completas, XLI, 1914, III, p.259.

Ressalvando sempre o quanto me parece perigosa a excursão judicial por territórios jurisdicionais constitucionalmente reservados ao Senado, e a confirmar a minha crescente preocupação a respeito, ocorre-me observar que a sanção aplicável ao Presidente da República só pelo voto de dois terços do Senado, 54 em 81, pode ser tomada; na espécie, esse número, significativamente elevado, foi largamente superado, 76 em 81. Harmonizar-se-ia com o sistema

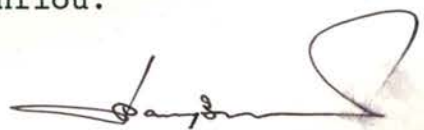


MS 21.689-1 DF

constitucional a anulação da Resolução n. 101, de 1992, pelo voto da minoria do STF (uma vez que três Ministros estão impedidos), ou por uma maioria que não chegasse a dois terços?

Dir-se-á que essa exigência não está na Constituição e não está; não está porque não poderia estar, diga-se de passagem, pela singela razão de que a Constituição não cogita da reforma da sentença do Senado pelo STF; mas uma vez admitida essa atribuição, que me parece inadmissível, forçoso seria exigir critério igual, ou semelhante, ou paralelo ou simétrico, partindo de um texto expreso da Constituição: para que a sanção seja aplicável exige-se o mínimo de dois terços do Senado; para anular a sentença do Senado, sem cláusula expressa, o mínimo de dois terços do STF, haveria de exigir-se. O que não me parece razoável, e muito menos jurídico, é que para anular a decisão do Senado fossem bastantes menos de dois terços do STF.

De modo que não discuto - e, aliás, o assunto foi discutido de forma opulenta - se a pena de inabilitação é acessória ou é unitária, se a Constituição de 88, bem como a anterior Carta, modificou parcialmente a Constituição de 46, e marcadamente a Constituição de 91; não posso discutir isso; da mesma forma não indago se o Senado entendeu encontrar-se diante de um expediente que envolvia fraude à lei, ou seja, a utilização de um meio lícito para obter um fim ilícito. Entendo que a construção desta matéria competia ao Senado, e só ao Senado, como decorrência da competência privativa da jurisdição exclusiva que a Constituição lhe confiou.



MS 21.689-1 DF

Há um outro aspecto que, embora não tenha caráter científico, a mim impressiona, arranha o meu espírito com certa insistência: para que o Senado tome a decisão condenatória que a Constituição lhe reservou, ela exige o voto de dois terços daquela Câmara. No caso concreto, os dois terços de oitenta e um foram largamente superados; em verdade, além de noventa por cento. Mesmo quando afastadas todas as dificuldades existentes e por mim expostas, ainda que de forma singela, simples e tranqüila, o Supremo Tribunal Federal, com as responsabilidades próprias de um Poder da República, como se sentiria em cassar uma decisão que atingiu e superou o quorum constitucional de dois terços, transcendendo-o largamente? Num total de oitenta e um, setenta e seis votos foram num sentido, três contrários e duas ausências. Dir-se-á que a questão não é aritmética; e não é, mas é uma realidade que está presente em meu espírito e que me sinto no dever de externar aos eminentes Ministros que têm a responsabilidade de votar nesse feito. E volto a dizer: estou convencido de que não há antecedente e, queira Deus, não venha a ter conseqüentes.

Senhor Presidente, pelas razões expostas, preliminarmente não tomo conhecimento do mandado de segurança. Vencido, como já fui ao ser apreciada a preliminar, indefiro-o, por não lobrigar direito do impetrante, e muito menos direito líquido e certo, a despeito do real brilhantismo das peças apresentadas por seus ilustres advogados. A defesa esteve à altura da importância da causa e de sua originalidade nos anais judiciários.





06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

V O T O

SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA : -

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por Fernando Affonso Collor de Mello contra a Resolução nº 101, de 1992, do Senado Federal, "que aplicou ao impetrante a pena de inabilitação por oito anos, para o exercício de função pública, prevista no art. 52, parágrafo único, da Constituição". Pleiteia seja anulada a Resolução, para, assim, ver restabelecidos seus direitos políticos.

Alega que, ao lhe ser aplicada a pena, já havia renunciado à Presidência da República e ocorrera a posse do Vice-Presidente, tanto que o Senado Federal julgou extinto o processo de impeachment, na parte relativa à pena de destituição do cargo, em virtude da renúncia.

Sustenta que a pena de inabilitação referida não é autônoma e, assim, não podia o processo subsistir, após a renúncia ao cargo de Presidente da República. Invoca o art. 33 da Lei nº 1.079/1950 para sustentar o caráter acessório da pena de inabilitação, que pressupõe a condenação.

O órgão indigitado coator - Senado Federal - sustenta que, com a alteração do sistema da Lei nº 27/1892, art. 3º, pela regra do art. 15, da Lei nº 1.079/1950, diante da alteração do processo de impeachment, no regime da Constituição de 1988, o impetrante poderia ter renunciado antes do recebimento da denúncia "pelo tribunal colegiado, que, acolhendo o parecer da comissão especial, decidiu pela deliberação", instaurando-se, a partir daí, o processo, com o afastamento do impetrante do cargo, partindo-se para a pronúncia e o julgamento". Sustenta, pois, o órgão coator que, a partir do compulsório afastamento do cargo, a renúncia já não poderia produzir efeito sobre o "impeachment". Aduz-se, ainda, que, no caso, sendo a acusação por improbidade administrativa, incidia o art. 37, § 4º, da Constituição, que determina a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

De outra parte, esclarece-se que os Senadores, que funcionaram como Juizes, decidiram pelo prosseguimento do

582

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

processo, por 71 votos a 8. Alega-se, no ponto, que a decisão não foi meramente política, fundando-se "na qualificação jurídica da pena de inabilitação e na interpretação da lei especial, sobre a impossibilidade de extinguir-se a punibilidade depois do recebimento da denúncia, decisão autônoma do tribunal competente para firmá-la".

2. Escreveu Annibal Freire da Fonseca, "in" 'Do Poder Executivo na República Brasileira', pág. 119:

"A responsabilidade do Presidente da República é substancial ao sistema brasileiro. Só ele tem a direção política do Poder Executivo. Na direção administrativa é auxiliado pelos Ministros de Estado, que respondem pelos seus próprios atos e pelos crimes conexos com os do Presidente.

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

Por isto, "ad instar" do que fizeram os constituintes norte-americanos e argentinos, a nossa Lei básica preceitua a responsabilidade do Presidente, por meio de um processo perante Juízo especial e cercado de garantias excepcionais".

Não cabe falar, no impeachment, em responsabilidade política, "sensu stricto", que não envolve, a rigor, a existência de infração prevista em lei, mas, antes, corresponde a desacordo entre o ministério e as câmaras legislativas, o que constitui peça essencial do parlamentarismo como sistema de Governo. Define-a Esmein: "La responsabilité politique, caractéristique du gouvernement parlementaire,

J. N. N.

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

consiste simplement dans la perte du pouvoir, dans l'obligation morale de démissionner, qui s'impose aux ministres lorsqu'ils ont perdu la majorité dans le Parlement".

Como ensina o ilustre Ministro Paulo Brossard, "o 'impeachment' tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos - julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário" ('in' "O Impeachment", 1965, pág. 71). Depois de afirmar, com numerosas referências documentais, que os mais autorizados constitucionalistas americanos têm doutrinado que o "impeachment" é instituto político, bem assim após referir o ensinamento de Tocqueville, para quem "o fim principal do julgamento político, nos Estados Unidos, é retirar o poder das mãos do que fez mau uso dele, e de impedir que tal cidadão possa ser reinvestido de poder no futuro", anota, ainda, o Ministro Paulo Brossard: "Sob a Constituição de 1891, predominou a opinião de que era político o instituto, desviando-se da concepção adotada pelo legislador de 1827, as Leis nºs 30 e 27, de 1892, ao regularem a responsabilidade presidencial, fiéis ao preceito constitucional, fizeram-no em termos políticos" (op. cit., págs. 72/73).

Nessa linha, em 1895, o Supremo Tribunal Federal decidiu ser o "impeachment" de natureza exclusivamente política, na Revisão nº 104, requerida contra a Assembléia Legislativa do Piauí, não tomando conhecimento do recurso, o que reafirmou, em 1899, na Revisão nº 343 - Sergipe.

Em 1918, entretanto, retomando o tema, ao deferir o Habeas Corpus nº 4.116/MT, impetrado por Astolpho Vieira de Rezende, em favor de Caetano Manoel Faria Albuquerque, Presidente do Estado de Mato Grosso, em que se alegava "estar o paciente ameaçado de violência ilegal, qual a resultante de um processo de responsabilidade, que contra ele instaurou a Assembléia Legislativa do Estado, em virtude de uma lei

J. Néri

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

inconstitucional e com inobservância das garantias de defesa, asseguradas ao acusado pela Constituição Federal", a Corte afirmou, em diversos votos vencidos, no aresto que "o 'impeachment', na legislação federal, não é um processo exclusivamente político, senão, também, um processo misto, de natureza criminal e de caráter judicial, porquanto, só pode ser motivado pela perpetração de um crime definido em lei anterior, dando lugar à destituição do cargo e à incapacidade para o exercício de outro cargo".

O Ministro Viveiros de Castro, vencido, acentuou: "O impeachment não é uma medida de direito penal, é uma providência administrativa, equivalente à demissão, cujo principal intuito é afastar dos altos cargos os funcionários que se mostrarem incapazes de exercê-los dignamente" (Viveiros de Castro, Estudos de Direito Público, Capítulo IX). A respeito da natureza jurídica do processo, registrou a conclusão apurada no Congresso Jurídico Americano, a 18 de maio de 1900: "Que o impeachment do Presidente da República é uma simples medida política", reportando-se, no ponto, ao que sustentava o autor da tese, o magistrado Dr. Gabriel Luiz Ferreira, "verbis": "O impeachment é uma instituição de Direito Constitucional e não de Direito Penal".

Mais recentemente, sem negar a natureza de processo político, o Supremo Tribunal Federal definiu os limites de sua jurisdição sobre os atos das Casas do Congresso Nacional, em processo de impeachment, como se referiu, ainda nesta assentada, quanto aos Mandados de Segurança nºs 21.564-0 e 21.623-9.

Carlos Maximiliano, em Comentários à Constituição de 1891, depois de acentuar que do "veredictum" no processo de impeachment não há recurso ao Judiciário, observa que "o Vice-Presidente do Estado de Sergipe foi condenado à perda do cargo e julgado inabilitado para exercer qualquer outro", havendo pedido "revisão" ao Supremo Tribunal Federal "que lha negou por acórdão nº 343, de 22 de julho de 1899 (P. Lessa - Do Poder Judiciário, 1915, pág. 93)". E acrescenta: "Não há recurso do julgamento político para o Poder Judiciário" - foi o principal fundamento do "veredictum" ("in" Comentários à

*J. Néri*

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

Constituição Brasileira, 1918, págs. 340 e 341).

3. Anota, na mesma obra, Carlos Maximiliano: "Erigiu-se o Senado em Tribunal julgador, porque se não trata de um "veredictum" sobre delito comum que impõe penas do Código. Esta função continua a cargo da Justiça ordinária, seja qual for o desenlace do processo de "impeachment, que apenas arreda de cargos públicos o homem nocivo; afasta do Governo ou da judicatura suprema quem se não compenetra das suas altas responsabilidades como depositário de grande parcela de autoridade. A verdadeira pena é a infligida pelos tribunais ordinários, cuja jurisdição não é prevenida pelo voto condenatório proferido pelo Senado" (op. cit., pág. 333).

Pontes de Miranda, comentando a Constituição de 1934, anotou: "A Constituição de 1934 tirou ao Senado Federal o julgamento do Presidente da República, dos Ministros de Estado nos crimes conexos ao do Presidente da República e dos Ministros da Corte Suprema. Passou ao Tribunal Especial". A seguir, indaga: "Trata-se de julgamento "político"? Sim, no sentido de julgamento do ato funcional; não, no sentido de fora das normas legais. O Tribunal Especial é um tribunal de justiça" ("in" Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil, Tomo I, pág. 595).

Embora a Constituição de 1988 não reproduza, em sua literalidade, o art. 33, § 1º, da Constituição de 1891, onde se confere ao Senado Federal a denominação de "tribunal de justiça", quando delibera sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal, nos crimes de responsabilidade, "ut" art. 52, incisos I e II, e seu parágrafo único, da Carta vigorante, nem se preveja, no regime atual, a existência aos mesmos fins, de um "Tribunal Especial", nos termos do art. 58 e seus parágrafos, da Constituição de 1934,-segundo-se, no ponto, porém, a sistemática que remonta à Constituição de 1946,-certo está que ao Senado Federal incumbe, privativamente, processar e julgar o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, além das demais autoridades previstas nos incisos I e II, do art. 52, da Lei Maior de 1988, funcionando, no exercício dessa competência, como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, de acordo com a letra expressa do parágrafo

*J. N. S.*

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

único do dispositivo básico referido.

A natureza da atribuição privativa de julgar, que é, nesses casos, do Senado Federal, presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, como foi do Tribunal Especial, no regime de 1934, não é diversa, em todos os períodos da vida republicana brasileira, não obstante haja variado a sistemática do processo, quanto à fase da acusação e da instrução, ou ainda relativamente às sanções cominadas aos crimes de responsabilidade, ou mesmo no que concerne a condições de procedibilidade.

Decerto, em todos esses momentos, entretanto, atribuiu-se a um órgão estranho ao Poder Judiciário a competência privativa de julgar os dignitários de poder, expressamente referidos na Constituição, nos crimes de responsabilidade, em decisão cujo mérito sempre se teve como insuscetível de reapreciação por qualquer órgão do Poder Judiciário.

Anota, nesse sentido, Carlos Maximiliano, em seus Comentários à Constituição Brasileira, de 1891, ed. 1918, pág. 334:

"Tratando-se de um julgamento político, era natural que a uma corporação política fosse confiado. Nesse caso, a mais adequada é o Senado, que reúne as condições necessárias: imparcialidade, integridade, inteligência e independência. A primeira qualidade devem possuir os dois terços dos membros de uma câmara que não representam as paixões, nem as correntes partidárias dominantes na outra; (...). A integridade deve resultar da consciência do dever e das responsabilidades excepcionais do ramo superior do parlamento, tanto que nos Estados Unidos muitos votaram contra o seu partido, absolvendo o adversário. Presume-se inteligência do assunto em quem entrou para a legislatura quando era maior de 35 anos de idade, tinha experiência dos negócios públicos e havia revelado valor intelectual; (...). Enfim, homens de mérito, eleitos por nove (leia-se,

*J. Néri*

587

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

hoje, oito) anos, dependem pouco dos favores momentâneos dos "leaders" apaixonados".

Noutro passo, acrescenta Carlos Maximiliano (op. cit., págs. 334/375, nº 281):

"O Senado, quando julga o impeachment, é dirigido pelo "Chief Justice", isto é, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (...)",

aduzindo que "a presença do mais alto membro da magistratura imprime certa dignidade ao tribunal político".

E remata (op. cit., pág. 335):

"A sentença condenatória é aprovada por dois terços dos membros do Senado que assistiram à sessão de julgamento. A sorte do acusado não fica à mercê de maioria partidária e quiçá ocasional".

Tenho, assim, o Senado Federal, no regime vigente, tal qual sucedeu, ao longo da história republicana, como o tribunal privativamente competente para julgar o processo de impeachment, formulando, sem qualquer recurso, a outro órgão do Legislativo ou do Judiciário, os juízos de mérito sobre as questões submetidas a seu "decisum".

4. Sustenta-se, entretanto, que, no caso, cessara sua jurisdição, no processo de impeachment contra o impetrante, desde o momento em que o acusado renunciou ao cargo de Presidente da República, não mais cabendo, então, prosseguir no feito, como aconteceu, vindo, inclusive, a proferir sentença de inabilitação para o exercício de funções públicas, por oito anos.

Verifica-se dos comentários de João Barbalho à Constituição de 1891 que a exegese, segundo a qual não seria possível continuar o Senado no processo de impeachment contra quem renunciou ao cargo, ou se ocorrer a extinção do mandato pelo término do prazo respectivo, com aplicação, por força de julgamento final, da pena de inabilitação temporária para o

J. Néri

588

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

exercício de cargos públicos, encontrou apoio no texto expresso da Lei nº 27, de 07.01.1892, que regulava o processo e julgamento do Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, cujo art. 3º estipulava, "verbis":

"Art. 3º. O processo de que trata esta lei, só poderá ser intentado durante o período presidencial e cessará quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o cargo".

Barbalho discutiu a "quaestio juris", nestes termos ("in" Constituição Federal Brasileira de 1891, ed. Senado Federal, 1992, pág. 100):

"A jurisdição privativa criada para o processo dos funcionários a que se refere o art. 33, foi estabelecida em consideração do cargo, para a boa serventia dele, no interesse público, e não em contemplação da pessoa que o exerce; e desde que esta já não o ocupa, já não é funcionário, cessa a competência do senado; como simples cidadão o acusado irá responder por seu crime no foro ordinário".

E prossegue:

"'Quid' se houver a renúncia ou a cessação do prazo do emprego, estando já começado o processo? Pela regra "ubi coeptum est iudicium ibi finire debet", bastaria a competência de princípio e o processo iniciado continuaria no foro em que tinha começado. Mas, no caso que nos ocupa, para que prosseguir o que já não tem objeto? É verdade que poder-se-ia entender aplicável ao exonerado a pena de inabilidade, mas entre nós isso não há lugar, embora estabelecido o regime da aplicação separada da destituição, pela citada Lei nº 30, de 1892; pois, quer o art. 2º dela, quer o art. 23 da Lei nº 27 do

J. Néri



mesmo ano, conquanto autorizem o emprego isolado da demissão, não permitem a imposição da incapacidade, senão conjuntamente com aquela. E daí, não há o que fazer na hipótese em questão senão impor silêncio ao processo e arquivá-lo."

Com efeito, a Lei nº 30, de 1892, em seu art. 2º, não fazia obrigatória a imposição da pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo público, como deflui de seu texto:

"Art. 2º. Esses crimes serão punidos com a perda do cargo somente ou com esta pena e a incapacidade para exercer qualquer outro, impostos por sentença do Senado, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária, que julgará o delinqüente segundo o direito processual e criminal comum".

Também dos arts. 23 e 24, da Lei nº 27/1892, decorria a conclusão de que a inabilitação em exame se revestia do caráter de pena acessória.

Dispunham, efetivamente, os arts. 23 e 24, da Lei nº 27/1892:

"Art. 23. Encerrada esta (discussão sobre o objeto da acusação), fará o presidente um relatório resumido das provas e fundamentos da acusação e da defesa e perguntará se o acusado cometeu o crime ou os crimes de que é argüido, e se o tribunal o condena à perda do cargo.

"Art. 24. Vencendo-se a condenação nos termos do artigo precedente, perguntará o presidente se a pena de perda do cargo deve ser agravada com a incapacidade para exercer qualquer outro."

De outra parte, é bem de ver que essas disposições da Lei nº 27/1892 ensejaram, à época, longo debate, acerca de sua constitucionalidade. O Presidente da República, Marechal Deodoro da Fonseca vetou o projeto de lei, de que

J. N. S. F.

resultou, por fim, a Lei nº 27/1892, anotando:

"O projeto de lei que regula o processo e julgamento do Presidente da República, com a disposição do art. 3º, que diz que o processo estabelecido só poderá ser intentado durante o período presidencial e cessará quando o presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo, tornaria inaplicável e inerte, em muitos casos, a pena de incapacidade para qualquer outro cargo, que o art. 33, § 3º, da Constituição (que assim é violado) autoriza o Senado a impor. Isto se verificaria todas as vezes que o Presidente, para evitar o julgamento do Senado, renunciasse o cargo, havendo cometido crime de responsabilidade que o sujeitaria àquela pena, se julgado pelo tribunal especial e que não seja punido com tal inabilitação pela lei criminal comum. O mesmo se daria sempre que o julgamento se verificasse "depois de findo o período presidencial, ou porque o delito houvesse sido praticado nos últimos dias deste, ou porque só se descobrisse depois que o delinqüente tivesse deixado as funções do cargo" ("in" João Barbalho, op. cit., pág. 219).

Também, Epiácio Pessoa, afirmando a inconstitucionalidade da disposição, sustentava a possibilidade do prosseguimento do processo.

Pois bem, a Lei nº 27, de 1892, como se vê das anotações de Pontes de Miranda, "in" Comentários à Constituição de 1934, Tomo I, págs. 592/597, foi recepcionada pela Carta Política de 1934, com as adaptações indicadas à pág. 594. O mesmo ocorreu com a Lei nº 30/1892 que, também, segundo Pontes de Miranda, continuou em vigor, no sistema da Constituição de 1934 (op. cit., pág. 594).

5. Com o advento da Constituição de 1946, preceituou o art. 88:

J. N. S. M.

591

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

"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."

Depois de enumerar, em seu art. 89, os atos do Presidente da República que são crimes de responsabilidade, estabeleceu a Lei Maior de 1946, no parágrafo único desse dispositivo:

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

Sobreveio, em 1950, a Lei nº 1.079, de 10 de abril daquele ano, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

Pois bem, esse diploma legal, em seu art. 15, reza:

"Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo."

Não repetiu a Lei nº 1.079/1950, destarte, o que dispunha a Lei nº 27, de 1892, que regulava a matéria, ao estipular, em seu art. 3º:

"Art. 3º. O processo de que trata esta lei só poderá ser intentado durante o período presidencial e cessará quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo."

A Lei nº 1.079/1950, em seu art. 15, ou em qualquer outro dispositivo, não reiterou a regra da cessação do

J. Neri

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

processo, já instaurado, quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo. Não há, no particular, norma a obstar o prosseguimento do processo já instaurado, se ocorrer o afastamento definitivo do Presidente da República, tal como sucedia com a Lei nº 27/1892, art. 3º.

Dir-se-á, todavia, que disposição legislativa dessa natureza não se faz mister, pela índole mesma do instituto do "impeachment", que, no dizer de Carlos Maximiliano, "arreda de cargos públicos o homem nocivo; afasta do governo ou da judicatura suprema quem não se compenetra das suas altas responsabilidades como depositário de grande parcela de autoridade" (op. cit., pág. 333), ou, como escreve Pontes de Miranda, é a "medida que tem por fim obstar, impedir que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las" ("in" Comentários à Constituição de 1946, 2ª ed., 1953, vol. II, p. 416), ou ainda, como ensina Alfredo Buzaid, tem como finalidade "impedir a permanência, no poder, daquele que, pela má conduta, desonestidade ou delito praticado, decaíra da confiança e do apreço do povo" ("in" Parecer, Caso da Prefeitura de Santo André, ps. 4-5) ("apud" "Impeachment" no Direito Brasileiro, J. Cretella Júnior, pag. 59).

6. Cumpre, entretanto, ter presente, também, na consideração do "impeachment", que as conseqüências da procedência da acusação não se restringem ao mero afastamento do acusado do cargo que ocupa, senão que se lhe impõe sanção de grave conseqüência, no plano dos direitos políticos, eis que inabilitado ficará por certo tempo "para o exercício de função pública".

Não cabe, destarte, avaliar os efeitos do "impeachment", tão-somente, no que concerne à cominação da perda do cargo, podendo, por vez, os reflexos negativos da condenação adquirir proporções mais significativas, para o acusado, do que o afastamento do cargo. Imagine-se, "ad exemplum", o que sucederia se a sentença de condenação, no processo de "impeachment", acontecesse poucos dias antes do término do mandato. A inabilitação a ser imposta, para o exercício de função pública, por oito anos, "ut" parágrafo único do art. 52, da Constituição de 1988, ganharia, à

*J. Neri*

593

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

evidência, significado negativo inequivocamente maior à vida pública do assim condenado no processo político. Não é possível, de outra parte, deixar de conferir à inabilitação temporária para o exercício de função pública justificativa correspondente à dos motivos que conduzem ao afastamento do cargo, "ex auctoritate sententiae". O "impeachment", como anotou PAULO DE LACERDA, "tem como escopo principal, não tanto a punição do acusado, senão primeiramente a tutela das coisas públicas mediante a remoção do mau ocupante do ofício, que o exerce em prejuízo da nação" ("in" Princípios de Direito Constitucional Brasileiro, Rio, Livraria Azevedo - Editora, pág. 455). Os mesmos valores, que estão assim a justificar o afastamento, motivam a interdição temporária do acesso a funções públicas de quem, por essa via do "impeachment", foi responsabilizado. Não teria sentido, efetivamente, que os tão graves motivos, previstos na Constituição e na lei de regência dos crimes de responsabilidade, para o afastamento, não fossem, também, as razões a basear a inabilitação para o exercício de funções públicas. Particular relevo adquire, ainda, esse ponto, quando os fundamentos para afastar do cargo concernem, segundo o processo, ao desrespeito pelo exercente da função do princípio da moralidade pública, hoje inscrito como um dos postulados básicos a que a administração pública há de obedecer, a teor do art. 37 da Constituição. Se com o "impeachment" se visa a regularidade, a normalização, a moralização do serviço público, concorrem, para isso, tanto o afastamento dos altos cargos, a que se refere, dos ocupantes "que se mostram incapazes de exercê-los dignamente", na expressão de Viveiros de Castro, quanto o impedimento ao retorno, no resguardo da mesma coisa pública, por força da temporária inabilitação para o desempenho de funções públicas, compulsoriamente também imposta, em razão dos mesmos fatos determinantes da destituição. Com isso, colima-se, por igual, impedir que o mau administrador volte a prejudicar o país, quando lhe aprouver, durante o período da inabilitação.

Não basta, destarte, ver, apenas a perda do cargo, como efeito do "impeachment". Tão importante como essa é a inabilitação de quem acusado por malversação da coisa pública

J. N. M.

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

quando exercia o cargo de que arredado. Ora, força é compreender que não se atenderiam, plenamente, os objetivos do processo de "impeachment", se se admitisse que, por sua exclusiva vontade, o acusado pudesse, a qualquer hora, até a proclamação da sentença condenatória, impedir ocorresse esse efeito igualmente moralizador da coisa pública, que é a inabilitação para o exercício de função pública, por oito anos (Constituição, art. 52, parágrafo único).

Epitácio Pessoa, sustentando a inconstitucionalidade da disposição do art. 3º, do Projeto de lei de que resultou a Lei nº 27/1891, ofereceu emenda ao projeto, nestes termos:

"O processo de que trata esta lei poderá ser intentado não só durante o período presidencial, mas ainda depois que o presidente, por qualquer motivo, houver deixado definitivamente o cargo."

No longo debate que então sustentou, na Câmara dos Deputados, bem demonstra o sentido da pena de inabilitação para o exercício de funções públicas. São dos debates os seguintes excertos, de sua autoria:

"Diz-se, em segundo lugar, que esse processo, como meramente político que é, visa somente o arredar o Presidente do exercício de suas funções; que é um mero "impeachment" e como tal deve cessar logo que o Presidente abandone definitivamente o seu posto. Não há tal.

O fim do julgamento político não é só a destituição do Presidente, pode ser também, em dados casos, inabilitá-lo no futuro para o exercício de funções públicas.

Se o fim do legislador constituinte fosse somente aquela destituição, a pena única estabelecida seria a da perda do cargo, mas desde que ele consignou uma outra pena - a incapacidade para exercer qualquer

J. N. S. n.

595

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

emprego - e esta evidentemente não se satisfaz com a simples exoneração, claro é que a ação do Tribunal político não deve parar diante daquele fato, deve, pelo contrário, prosseguir até verificar se há ou não lugar para a imposição dessa outra penalidade. Se o processo deve cessar, como quer a maioria da comissão, logo que o Presidente deixe definitivamente o exercício do cargo, ao Presidente ficará sempre salvo o direito de iludir em parte a disposição da Lei. Ora, suponha-se que o Presidente comete um dos graves delitos já definidos na Lei Criminal; suponha-se que é tal a gravidade do crime e são tais as provas existentes, que ele de antemão tem certeza de que vai ser condenado pelo Senado não só à perda do cargo, mas ainda à incapacidade para exercer qualquer outro. De que expediente lançará mão o Presidente criminoso em desespero de causa? Nada mais simples: renuncia o seu mandato e por esta forma frustra o processo político; terá assim perdido o seu cargo, como aliás teria de acontecer mais tarde com a sentença do Senado, mas em compensação terá conservado a sua capacidade para exercer um outro emprego, mesmo o de Presidente, que poderá vir novamente a ocupar, tal seja o número de amigos e o grau de influência que se tenha criado. Poderá ser este o intuito da Lei? Será admissível que um cidadão que, como Presidente da República, tentou, por exemplo, contra a existência política da União, continue apto a ocupar novamente o cargo de Presidente? Evidentemente, não.

Os que defendem a unidade da pena e entendem ao mesmo tempo que o processo deve cessar com a renúncia do Presidente, não atendem a que isto importará uma violação flagrante da Constituição. Com efeito, se a pena é uma - a perda do cargo - com a incapacidade - e se o processo deve suspender-se logo que se verifique a renúncia; se esta, como ato voluntário, não acarreta forçosamente a

*J. N. S.*

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

incapacidade, que só pode ser imposta por sentença, é óbvio que sempre que o Presidente se demitir espontaneamente de seu cargo, a disposição constitucional deixará de ser satisfeita na parte referente à incapacidade, por isso que o Tribunal tem que parar antes de proferir a sentença que deve decretá-la. Mas, dir-se-á e já me disseram que o inconveniente que há pouco figurei não terá lugar, por isso que o Presidente criminoso ficará sujeito à ação dos Tribunais ordinários. A este respeito se poderão suscitar dúvidas na prática, que em breve exporei à Câmara; mas admitamos desde logo como fato inconstestável, que o Presidente fique sujeito à ação ordinária da Justiça. Isto não resolve satisfatoriamente a questão, não previne os inconvenientes referidos."

Noutro passo, acrescenta:

"Não sei, aliás, que repugnância possa existir em aceitar a doutrina consagrada na emenda. Diz-se que ela vem desvirtuar a missão do Senado, que só pode converter-se em Tribunal político para julgar o Presidente da República, e nesse caso vai julgar um homem que já não é Presidente da República. Mas semelhante objeção também não tem procedência, visto que os atos que vão ser julgados pelo Tribunal político foram praticados pelo indivíduo na qualidade de Presidente da República, o que é bastante para autorizar e justificar a competência daquela corporação. Estou certo de que a Câmara compreende perfeitamente que os inconvenientes figurados, as hipóteses funestas e absurdas que formulei e que dimanam naturalmente do art. 3º do projeto, são inteiramente prevenidos com a emenda que acabo de apresentar; e isto é bastante para que saia da tribuna, convencido de que ela será aceita pelos meus ilustres colegas."

*J. N. N.*



MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

("in" Revista do Supremo Tribunal Federal, vol. LXXXVIII, 1925, págs. 254/259).

Também, em "Breves Anotações à Constituição de 1988", publicado em 1990, pela Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal), ed. Atlas, observou-se, acerca do art. 86 da Carta Política em vigor, à pág. 252:

"Tanto o julgamento dos crimes comuns como o dos crimes de responsabilidade se submetem a duas fases procedimentais: a primeira consiste na obtenção do "quorum" de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração do processo contra o Presidente da República (cf. comentários ao art. 51). Saliente-se que a autorização dada pela Câmara não pressupõe a culpa do acusado, mas apenas que este órgão julgou estarem presentes indícios suficientes para que o processo se desenrole.

A segunda fase, por sua vez, é eminentemente processual, e nela será proferido o julgamento (cf. comentários ao "art. 52, I), ou pelo Senado ou pelo Supremo Tribunal Federal (art. 102) a depender da infração cometida.

No crime de responsabilidade, o Presidente do Supremo Tribunal Federal é quem presidirá o julgamento, e a condenação do Chefe do Executivo Federal dependerá do "quorum" de dois terços dos membros do Senado, aplicando-se, como sanções específicas, a perda do cargo e a inabilitação por oito anos, para o exercício da função pública (cf. comentários ao art. 52, parágrafo único).

Desta forma, a renúncia do acusado não porá fim ao objeto do processo, já que poderá ainda sofrer outras sanções que não a da perda do cargo por ele ocupado."

E acrescenta-se, às fls. 203:

"Nos termos do parágrafo único do artigo comentado

*J. N. Jr.*

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

(art. 52), o Senado Federal, para exercer as funções julgadoras previstas nos incisos I e II, reveste-se da natureza de Tribunal de juízo político, porém sob a presidência do órgão de cúpula do Poder Judiciário, o Presidente do Supremo Tribunal Federal."

Referiu o eminente Relator, na mesma linha, as lições de Michel Temer e Cláudio Pacheco (Comentários à Constituição, vol. V, pág. 314), dentre outros.

O professor Michel Temer, "in" Elementos de Direito Constitucional, 9ª ed., p. 154, anotou:

"A inabilitação para o exercício de função não decorre da perda do cargo, como a primeira leitura pode parecer. Decorre da própria responsabilidade. Não é pena acessória. É, ao lado da pena da perda do cargo, pena principal. O objetivo foi o de impedir o prosseguimento no exercício das funções (perda do cargo) e o impedimento do exercício - já agora não daquele cargo de que foi afastado - mas de qualquer função pública, por um prazo determinado. Essa a consequência para quem descumpriu deveres constitucionalmente fixados. Assim, porque responsabilizado, o presidente não só perde o cargo, como deve afastar-se da vida pública durante oito anos para corrigir-se e, só então, poder a ela retornar."

E prossegue:

"A renúncia, quando já iniciado o processo de responsabilização política, tornaria inócuo o dispositivo constitucional se fosse obstáculo ao prosseguimento da ação. Basta supor a hipótese de um Chefe de Executivo que, próximo do final de seu mandato, pressentisse a inevitabilidade da condenação. Renunciaria e, meses depois, poderia

J. Néri

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

voltar a exercer função pública (ministro de Estado, secretário de Estado, etc.) participando dos negócios públicos dos quais o processo de responsabilização visava a afastar. Assim, havendo renúncia, o processo de responsabilização deve prosseguir para condenar ou absolver, afastando, ou não, sua participação da vida pública, pelo prazo de oito anos."

O professor Fábio Konder Comparato escreveu, no particular, "verbis":

"Qualquer que seja a concepção que se tenha da natureza dos fatos que dão origem ao "impeachment" - crime político ou infração política não criminosa - afigura-se impossível atribuir à renúncia do acusado o efeito de suprimir a sanção da inabilitação para o exercício de funções públicas.

A se atribuir a natureza criminal da infração, resulta óbvio que o acusado não pode, por sua iniciativa, afastar a sanção penal, a menos que a lei expressamente admita essa solução; o que positivamente não se encontra declarado, quer na Constituição Federal, quer na lei especial que define os crimes de responsabilidade, quer no Código Penal. É escusado lembrar que a pretensão punitiva, pertencente ao Estado com exclusividade em matéria criminal, é indisponível. Os Poderes Públicos não têm a faculdade de deixar de punir a pessoa julgada culpada da prática de crime. Por maioria de razão, seria um despautério que se atribuísse ao acusado, fora das taxativas exceções definidas pela lei penal, o direito potestativo de suprimir a punição, numa espécie de auto-escusa absolutória. Entendendo-se, em sentido diverso, que os atos provocadores do "impeachment" são antes infrações político-constitucionais do que crimes propriamente ditos, a idéia de se permitir ao

*J. Néri*

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

infrator o livre exercício futuro de função pública soa como politicamente indefensável. O juízo em casos de "impeachment", como Hamilton pertinentemente assinalou, tem por objeto "as malversações dos homens do poder, ou por outras palavras, o abuso ou violação da confiança pública. Faz sentido, à luz da razão pública, que num regime republicano e democrático o indiciado por tal abuso possa voltar de imediato a exercer funções públicas, sejam elas eletivas ou não, sem ter antes a absolvição, pelo menos o "não recebimento da denúncia pelo órgão julgador?" ("apud" "A OAB E O "IMPEACHMENT", págs. 181/182).

Havendo, efetivamente, a Constituição previsto, no "impeachment", a destituição do cargo com a inabilitação para o exercício de funções públicas, - se, pela renúncia, se torna inviável a imposição da primeira, não cabe concluir, diante do texto da Lei Maior (art. 52, parágrafo único), que não mais poderá ser aplicada a segunda. Se a renúncia acontece antes do recebimento da denúncia, processo de "impeachment" não se instaurará; mas, se já recebida a denúncia - e mais - se já iniciado o ato de julgamento - ocorre a renúncia, certo está que essa somente torna inviável prosseguir o processo para condenação a perda do cargo. Daí, no caso concreto, se houver tido por prejudicado o processo de "impeachment", quanto à destituição do cargo, sendo a sentença restrita a pena de inabilitação para o exercício de função pública, por oito anos, por julgar o Senado culpado o impetrante, no que concerne ao mérito das acusações.

7. Ponho, assim, a controvérsia dentro do sistema da Constituição em vigor. Os valores e princípios, que fundam o regime democrático definido pela Constituição de 1988, abonam as conclusões supra. Está no § 4º do art. 37 da Lei Magna, ademais, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal

*J. N. F.*

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

cabível.

Não tenho, destarte, como possível acolher a alegação de que cessara a jurisdição do Senado Federal, -em face da renúncia do impetrante, ao iniciar-se a sessão de julgamento, -para prosseguir no processo de "impeachment", eis que as penas cominadas ao acusado eram a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos. Se a primeira não mais podia o órgão julgador impor, diante da renúncia, certo é que, se procedente a denúncia, da condenação restaria, ainda, impor a segunda pena - a de inabilitação para o exercício de funções públicas.

O Senado Federal, por 78 votos contra 3, deu pela procedência da acusação e condenou o impetrante na pena de inabilitação para o exercício de funções públicas, por oito anos, com base no parágrafo único do art. 52, da Constituição.

Competente o Senado Federal para proceder, como o fez, o mandado de segurança não é de deferir-se.

Do exposto, denego o "writ".

J. Néri

PRONTO

Supremo Tribunal Federal

06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

V O T O      M É R I T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES: - Sr. Presidente, não trouxe voto escrito porque a questão, de início, me pareceu bastante singela, se encarada exclusivamente sob o aspecto constitucional.

Com efeito, da leitura de toda a documentação que o eminente Relator encaminhou a mim e aos colegas, verifiquei que o que se alegou contra a impetração se baseava fundamentalmente na interpretação do Decreto nº 27, de 1892, em confronto com a Lei nº 1.079, de 1950. Em face disso, a impressão que tive foi a de que, invertendo-se a ordem natural das coisas dentro da hierarquia das leis, se procurava interpretar a Constituição com base no disposto em lei, quando é sabido que é a lei que se interpreta em conformidade com a Constituição.

Mas, Sr. Presidente, embora não tenha eu encontrado nas informações e das contestações a afirmação de que a matéria teria sido remetida à lei pela Constituição, parte do pressuposto de que elas se baseavam na circunstância de que a atual Constituição - e esse princípio vem desde a de 1891 - declara que caberá a lei especial definir os crimes de responsabilidade e estabelecer o processo e julgamento do

603  
le  
P

impeachment. Constituições anteriores, como a de 1891, ainda diziam que essa lei disciplinaria a acusação.

Partindo desse pressuposto, indaguei-me se a questão em causa se situava no terreno da definição de crime de responsabilidade, ou do processo e julgamento a ser regulado por lei infraconstitucional. E cheguei à conclusão, que se me afigura evidente, que ela não diz respeito à definição dos crimes de responsabilidade nem se situa no âmbito da disciplina do processo e do julgamento relativo a eles, porque não se pode pretender sequer que se trate de extinção de punibilidade, porque esta é disciplinada pelo direito material e não pelo direito processual. E voltei a indagar-me: em que âmbito, então, se situa essa questão? A resposta não pôde ser outra senão esta: trata-se de questão exclusivamente de jurisdição constitucional, a ser decidida em face da Constituição.

Aliás, quem sustentou isso de maneira admirável foi um ex-Ministro desta Corte, um dos maiores juristas de nossa primeira república - JOSÉ HYGINO -, de quem não se pode dizer que se tenha baseado no artigo 3º do Decreto 27, de 1892, para sustentar tal entendimento, pois essa sustentação ele a fez como membro do Congresso Nacional, quando ali se discutia o dispositivo do projeto que veio a dar origem ao artigo 3º do referido Decreto. Dizia ele então:

"O art. 33 da Constituição, por exemplo, diz que: "compete privativamente ao Senado julgar o Presidente da República". É pois o Presidente da República o funcionário investido das funções de Chefe da União que o Senado julga. Ora, não é Presidente da República quem largou cargo presidencial, porque terminou o período legal ou por qualquer outro motivo. O ex-presidente é um simples cidadão e como tal não pode ser arrastado à barra do Senado; só a justiça ordinária compete julgá-lo segundo o direito comum.

O autor da emenda procurou justificá-la, alegando que, se prevalecesse o sistema adotado no art. 3º do

604  
P. F.

Projeto, o Presidente da República poderia evitar o julgamento do Senado e, conseqüentemente, a pena de incapacidade, demitindo-se do cargo presidencial. Não há dúvida que o Presidente da República, como qualquer outro funcionário sujeito ao julgamento do Senado, pode evitar o impeachment e os seus efeitos, fazendo a renúncia do cargo, mas quid juris? Se, por esse meio, o Presidente subtrai-se à justiça do Senado, não evita a ação das justiças ordinárias nem as penas criminais que as leis têm estabelecido, para o crime ou crimes por ele perpetrados. Ora, as leis criminais e a justiça ordinária são a garantia da ordem jurídica e da inviolabilidade do direito."

Essa a meu ver, é a única posição possível para encontrar-se a razão de ser da discussão que houve nos Estados Unidos da América do Norte, onde, data venia do que aqui ouvi, a Constituição não estabelece apenas a perda do cargo, mas também, a inabilitação para função pública, no que foi seguida pela nossa Constituição de 1891.

Quando, Sr. Presidente, o artigo 3º do Decreto 27, de 1892, declara que cessa o processo, essa cessação decorre da perda de jurisdição que acarreta a extinção da punibilidade, porque o único tribunal que pode julgar esses crimes é o Senado, que não tem jurisdição com referência ao homem comum. Não fora assim - e é essa a objeção fácil de fazer-se ao discurso de Epitácio Pessoa -, um ex-Presidente da República poderia, a qualquer momento, vir a sofrer processo de impeachment, sob a alegação de que ele havia sido Presidente quando cometera fatos tidos como crime de responsabilidade. E seria, nesse caso, preciso estabelecer-se prazo, não de prescrição, mas de decadência, como, aliás, o fez a Lei de 1983 relativa aos Governadores do Distrito Federal, ao dispor que, até dois anos depois do término do exercício do cargo, é possível haver impeachment de ex-Governador. Mais. Numa das raras monografias que conheço sobre o impeachment no direito brasileiro - data ela de 1947, sendo seu autor LAURO NOGUEIRA



**MS 21.689-1 DF**

-, há esta passagem:

"Pode um funcionário ser processado por impeachment por fatos praticados antes de entrar em suas funções? Certamente que não. É do mais elementar bom-senso a repulsa a essa idéia. Nos Estados Unidos existe uma decisão paradoxal em sentido contrário."

Como se vê, em matéria de decisão política, tudo é possível, pois esta não tem compromisso com fundamentação jurídica.

Esta Corte, Sr. Presidente, é um órgão político sob o ângulo estar na cúpula de um dos Poderes do Estado, mas não faz julgamentos políticos, e, como Corte de Justiça, aplica a Constituição aos casos concretos, segundo os princípios do direito, não se colocando, por isso, evidentemente, em choque com qualquer dos outros dois Poderes do Estado, mas exercitando sua função precípua de guardião da Constituição.

Se a Constituição de 1891, por não estabelecer expressamente que o Senado perdia sua jurisdição com relação ao Presidente que, por qualquer motivo, deixara de sê-lo, fosse entendida no sentido de que o Senado nesse caso permaneceria com sua jurisdição, o artigo 3º do Decreto 27, de 1892 - que declarava que "o processo desta lei só poderá ser intentado durante o período presidencial e cessará quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo" e que teria sido o fundamento da ampla maioria da doutrina que se formou a respeito, e à qual se filia nosso colega Ministro PAULO BROSSARD, que, em sua monografia sobre o impeachment, cita, em nota de quase meia página, os autores que a integram -, seria inconstitucional, por restringir a jurisdição do Senado contra o princípio que decorreria da Constituição. E esse artigo 3º nada mais fez do que seguir a

*Bob*

**MS 21.689-1 DF**

orientação que predominou nos Estados Unidos depois do referido julgamento singular e paradoxal. Aliás, o próprio art. 15 da Lei 1.079/50 também seria inconstitucional em face da Constituição de 1946, por conter igualmente uma restrição à jurisdição do Senado, ao estabelecer que "a denúncia só poderá ser recebida se o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo". Recebimento de denúncia, nesse dispositivo, não tem o sentido técnico que essa expressão tem no direito penal, mas, sim, como se vê do disposto nos artigos 41 e seguintes dessa lei, o do ato material de a Mesa do Senado receber a denúncia feita por qualquer cidadão.

Essas observações demonstram, Sr. Presidente, que não é possível interpretar a Constituição com base na lei ordinária, mas, sim, esta em face daquela, para saber se é, ou não, constitucional. Por isso só posso ater-me à questão constitucional em causa, em face do texto constitucional que lhe diz respeito, até para determinar qual é o âmbito de competência da legislação ordinária nessa matéria.

O Senado, como tribunal especialíssimo e que julga politicamente, pode julgar quem seja um simples cidadão?

O nosso modelo, com relação ao impeachment, foi, sem dúvida alguma, o norte-americano, seguido até no que tem de inexplicável, como a não inclusão, entre os diversos sujeitos passivos dos crimes de responsabilidade (o Presidente da República, o Vice-Presidente e todos os funcionários civis), dos parlamentares, que também podem trair a pátria, crime de responsabilidade para a Constituição americana.

Ora, Sr. Presidente, aqui como lá, o Senado Federal só tem jurisdição para julgar as autoridades, como tais, a que a Constituição expressamente se refere. Basta ler a

607  
Jef

**MS 21.689-1 DF**

Constituição brasileira para verificar que os textos sobre o impeachment sempre se referem ao Presidente da República, referência que se faz a ele até o momento da condenação.

Portanto, Sr. Presidente, a questão assim colocada é de solução simples.

Esse processo excepcionalíssimo para o exercício de uma jurisdição também absolutamente excepcional só é admissível enquanto a autoridade a ele sujeito pela Carta Magna tenha tal qualificação, pois, deixando de tê-la, se torna um cidadão como qualquer outro, e, portanto, sujeito à jurisdição normal que é a do Poder Judiciário.

Sr. Presidente, é curioso que o artigo 2º do Decreto 30, de 08 de janeiro de 1892, também interpretando a Constituição de 1891 que declarava que "o Senado não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro, sem prejuízo da ação ordinária contra o condenado", dispôs que os crimes de responsabilidade seriam punidos com a perda do cargo somente, ou com essa perda e a incapacidade de exercer outro. Não admitiu, porém, uma terceira hipótese possível: a de esses crimes serem punidos apenas com a incapacidade para exercer qualquer outro cargo. E não a admitiu porque essa hipótese só se aplicaria quando o condenado, ao sê-lo, já não mais fosse Presidente, e a Constituição de 1891, ao determinar que a pena seria sempre a de perda do cargo e inabilitação para qualquer outro cargo, fez esse desdobramento, ao invés de ter a perda do cargo como decorrência da inabilitação para qualquer cargo público, porque era necessário que o Presidente continuasse a ser Presidente até a condenação, única hipótese em que seria possível condená-lo à perda do cargo.

609  
Jef

A Constituição de 1946 estabeleceu que a pena para os crimes de responsabilidade seria a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública. Não disse "inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer outra função pública", tornando mais evidente que, se ela se referia expressamente à perda do cargo que já estaria abrangida pela inabilitação para o exercício de qualquer função pública, a perda do cargo como pena decorria da necessidade de o Presidente continuar Presidente até o instante da condenação. Não fora isso, e o normal seria dizer que a pena seria a de inabilitação, por certo prazo, para o exercício de qualquer função pública, o que abarcaria a perda do cargo de Presidente se o condenado, até a condenação, continuasse a sê-lo, ou não se este, quando da condenação, já não mais fosse Presidente. É curioso observar-se, Sr. Presidente, que a Lei nº 1.079/50, contrariando o disposto expressamente na Constituição, não só inverteu a ordem estabelecida nesta, como também, de certa forma, considerou como pena somente a inabilitação para o exercício de qualquer função pública, e como efeito da sentença condenatória a destituição, ipso facto, do cargo de Presidente. Com efeito, essa lei, no artigo 33, dispõe que "no caso de condenação, o Senado, por iniciativa do Presidente, fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública", e, no artigo 34, determina que "proferida a sentença condenatória, o acusado estará, ipso facto, destituído do cargo".

Como se vê, Sr. Presidente, se a Constituição de 1946 - e o mesmo ocorre com a atual Constituição - aludiu expressamente, como pena, à perda do cargo, que já estava

*Handwritten signature or initials in blue ink, possibly reading 'L. F. 609'.*

abrangida pela inabilitação para o exercício de qualquer função pública, é porque seria necessário que o Presidente fosse Presidente quando da condenação, entendimento esse que predominou na América do Norte, e em nossa doutrina, que não foi sugestionada pelo disposto no artigo 3º do Decreto 27, de 1892, nem sequer mencionado - como se vê da impetração - por muitos dos autores que integram essa corrente doutrinária. Assim, JOÃO MANGABEIRA, quando se discutia o projeto que deu origem à Lei 1.079/50, não alude a esse Decreto:

*"Sr. Presidente, creio que a Comissão não pode aprovar a emenda por dois motivos: primeiro, porque estamos convocados para fazer leis complementares da Constituição e a emenda não se refere à lei complementar, à Carta Magna, mas especialmente ao decreto-lei de abril de 1939; segundo, quando assim não fosse, o processo de impeachment não se pode aplicar a quem não mais exerce o cargo, destina-se a punir politicamente o funcionário sem que importe na possibilidade de ser processado pela justiça comum."*

O mesmo ocorre - também a título exemplificativo - com o Professor Miguel Reale, posteriormente à Lei 1.079/50, ao escrever:

*"Dir-se-á, contudo, que o resultado desse raciocínio seria a destruição do impeachment, como se esse não pudesse se reduzir ao simples afastamento da autoridade das funções que desmereceu. Não procede o argumento: a inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública constitui pena acessória, da qual a cassação do mandato ou perda do cargo representa a pena principal e esta pode subsistir sem aquela, embora a recíproca não seja verdadeira."*

Não é exato, portanto, dizer-se que os autores brasileiros que sustentam essa posição assim o fizeram só com apoio no Decreto 27, de 1892. Aliás, se esse Decreto só fosse compatível com a Constituição de 1891 que vigorou anteriormente

**MS 21.689-1 DF**

*6/10*  
*[Handwritten signature]*

à Lei 1.079/50, ter-se-ia que ele não fora recebido pela Constituição de 1946. Esse não foi o entendimento de um de nossos maiores constitucionalistas, CARLOS MAXIMILIANO, que, na primeira edição de seus Comentários à Constituição de 1946, publicada antes da Lei 1.079, continuou a sustentar o que sustentara em face da Constituição de 1891, acentuando que o processo e julgamento relativos aos crimes de responsabilidade continuavam a ser disciplinados pelo Decreto 27, de 1892. Ora, se esse Decreto adotasse sistema diverso do da Lei 1.079, e se esta é que se coadunasse com a Constituição de 1946, é difícil de entender-se a recepção daquele por essa Carta Magna.

Ademais, Sr. Presidente, como já salientei anteriormente, também a Lei 1.079/50, por estabelecer restrição à jurisdição do Senado, seria inconstitucional.

Aliás, se a questão constitucional em causa envolvesse problema de moralidade e a solução dominante em nossa doutrina infringisse o princípio da moralidade contido na atual Constituição, também a restrição contida na Lei 1.079/50 seria imoral, e, portanto, violaria esse princípio.

Sr. Presidente, quando aludi às penas impostas ao condenado por crime de responsabilidade, eu o fiz somente para reforço de argumentação relativamente à tese de que, se o Presidente renunciar no curso do processo, o Senado perde a jurisdição que tinha sobre ele em virtude da acusação da prática de crime de responsabilidade.

Mas, volto à questão das penas, para examinar a natureza delas.

A atual Constituição se refere "à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. Qual o significado dessa preposição com em relação à

**MS 21.689-1 DF**

natureza das cominações resultantes da condenação? É evidente que ele - ao contrário do que se chegou a dizer neste caso - não foi utilizado para possibilitar que se estabelecesse um prazo para essa inabilitação, pois, para isso, bastaria acrescentar à fórmula utilizada pela Constituição de 1891 ("não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro cargo") a expressão "por tantos (especificando quantos o seriam) anos", intercalada entre as palavras exercer e qualquer. Foi a Constituição de 1934 que introduziu essa preposição com, ao preceituar: "O Tribunal Especial poderá aplicar somente a pena de perda do cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública". A pena era única - o texto constitucional usava da palavra pena no singular -, e se consubstanciava na de perda do cargo uma vez que a inabilitação era efeito necessário da sentença condenatória. A Constituição de 1937 seguiu a mesma orientação: "O Conselho Federal só poderá aplicar a pena de perda do cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública". Disso não distoa a Constituição de 1946: "Não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública". Igualmente, a Constituição de 1967: "a pena limitar-se-á à perda do cargo com a inabilitação, por cinco anos, para o exercício de função pública". Essa redação foi mantida pela Emenda Constitucional nº 1/69: "a pena limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por cinco anos, para o exercício de função pública". A atual Constituição só não usa da palavra pena, mas continua a dizer: "limitando-se a condenação, ..., à perda do cargo, com inabilitação, por

612  
Lef

oito anos, para o exercício de função pública".

Quer se considere a perda do cargo com inabilitação para o exercício da função pública como pena única a que se atrela um efeito da sentença condenatória, ou como duas penas, em que a primeira é a principal e a segunda é a acessória, o que me parece manifesto, Sr. Presidente, é que elas não podem ser autônomas, pois, além de a preposição com indicar acompanhamento (e não há acompanhante sem acompanhado), teriam de vir ligadas pela disjuntiva ou, é nesse caso uma poderia ser aplicada sem que a outra o fosse, ou seja, poder-se-ia manter o Presidente no cargo, inabilitando-o, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública, o que, evidentemente, seria um dispautério.

Uma observação ainda a respeito da pena. Pela Lei 1.079/50, que tem sido o ponto de apoio principal contra a posição que sustento neste voto, se verifica que também ela considera que a pena é somente a perda do cargo, sendo a inabilitação para o exercício da função pública simples consequência da condenação. Com efeito, ela, no artigo 68, diz que "o julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos, que responderão sim ou não à seguinte pergunta enunciada pelo presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do cargo"; e, em seguida, no parágrafo único desse mesmo artigo, dispõe que "se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo, não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública". Esses dispositivos dizem respeito aos Ministros do Supremo Tribunal Federal e ao



613  
fe

Procurador-Geral da República, aos quais se aplica a mesma pena que é aplicável ao Presidente da República.

Sr. Presidente, quero desculpar-me por não haver trazido voto escrito, porque era minha intenção limitar-me a seguir a lição da monografia clássica, a respeito, em nossa literatura, e que é de autoria de nosso eminente colega Ministro PAULO BROSSARD, que, nela, sustenta categoricamente que a perda do cargo por cessação do mandato ou por qualquer outro modo de afastamento definitivo dele, acarreta a extinção do processo de impeachment. Por isso, enquanto S. Exa. votava, acompanhei atentamente sua fundamentação, para verificar se persistiria, ou não, com sua tese, que é de 1964, mas que continuou a ser sustentada na segunda e na terceira edições, ambas publicadas em 1992, e, portanto, já sob o império da atual Constituição. E verifico que S. Exa. permanece fiel ao que escreveu, mas não concede a segurança porque entende que, havendo opiniões divergentes na doutrina, o Senado poderia optar por uma delas, não cabendo a esta Corte dizer se a opção foi correta, ou não.

Ora, Sr. Presidente, desde que a maioria da Corte entende que, em casos como o presente, cabe a ela apreciar a constitucionalidade, ou não, da atuação do Senado, e tendo em vista ainda que a questão em causa diz respeito à jurisdição constitucional dessa Casa do Congresso, não é possível aplicar-se, em última análise, a Súmula 400 deste Tribunal, que não autoriza o recurso extraordinário quando a decisão recorrida deu razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor. Essa súmula, em se tratando de questão constitucional, não se aplica sequer a recurso extraordinário, porque, quando esta Corte julgava recurso extraordinário também

Calv  
Lef

com relação à ordem jurídica infraconstitucional, se firmou a jurisprudência no sentido de que, como a Emenda Constitucional nº 1/69, aludia, entre os casos de recurso extraordinário, à contrariedade à Constituição e à negativa de vigência de lei, contrariedade à Constituição, ao contrário de negativa de vigência de lei, se situava no terreno da interpretação da Constituição, cabendo à Corte dizer sempre qual era a interpretação que considerava correta. E é esta a orientação que persiste atualmente, quando o recurso extraordinário, por força da atual Constituição, se restringe à apreciação de questões constitucionais.

Ao concluir, Sr. Presidente, não posso deixar de observar que não estou, agora, tomando posição que não guarda coerência com a que tomei, outrora, com relação a crimes de responsabilidade de Prefeitos. Eu e o Ministro CORDEIRO GUERRA ficamos vencidos no entendimento, que tínhamos, de que o Decreto-Lei nº 201, em seu artigo 1º, usava impropriamente da expressão crime de responsabilidade, pois não era da natureza desses crimes acarretar penas que se cominavam a delitos penais análogos previstos na legislação criminal. Eram eles crimes comuns, embora previstos em lei especial. E, por isso, não tive dúvida em salientar, no acórdão que foi aqui citado, que, recebida a denúncia, não havia mais que se falar impropriamente em crime de responsabilidade, sendo a pena a de reclusão e - o que foi o argumento que me pareceu definitivo (e que não se aplica evidentemente ao Senado) - podendo o juiz fazer a desclassificação desse crime comum previsto em lei especial para o crime comum previsto no Código Penal. Daí, Sr. Presidente, ter eu salientado que a questão relativa aos Prefeitos era diferente da que concernia ao impeachment do

MS 21.689-1 DF

Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República.

Em face do exposto, defiro a segurança.

