

06/12/94
10/12/93

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (PRESIDENTE):

- Segundo o parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal, limita-se a condenação, no processo por crime de responsabilidade, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício dele. Diz a Constituição:

"Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis."

A mim, parece mais do que patente a relação de simultaneidade e de acessoriedade entre as duas cominações - acessoriedade, naturalmente, da segunda em relação à primeira.

A Constituição diz "com", e, quando usa essa preposição, quer estabelecer, ou a cominação das duas penas, ou a de nenhuma. Não uma pena sem a outra, como pretendem a nobre autoridade coatora e os nobres litisconsortes passivos, e seria, penso eu, a inversão do sentido do texto constitucional. Em outras palavras, a Constituição estabelece a unidade e a incindibilidade da apenação, para usar as expressões do eminente Ministro Celso de Mello.

les galloTTi

MS 21.689-1 DF

Essa interpretação - que reconheço ser também o resultado de uma exegese gramatical - coincide com a lógica e a razão de ser do instituto do impeachment, que é lograr o afastamento da autoridade acusada, e igualmente se concilia com as raízes históricas do instituto.

Foi citado, aqui, o célebre caso Belknap, Secretário da Guerra dos Estados Unidos da América, precedente que recebeu as galas da notoriedade, precisamente pelo insólito da decisão majoritária do Senado norte-americano (não de órgão do Judiciário daquela Nação, mas do Senado), o mesmo que viria a absolvê-lo no julgamento final, por influência decisiva dos votos dos Senadores que haviam sido vencidos, por maioria simples, na preliminar de admissão da acusação. É, portanto, um precedente que efetivamente brilha, mas com o fulgor da estrela solitária.

Nem é possível, penso eu, ilidir essa ordem de considerações com o recurso à interpretação da lei ordinária, mais precisamente, a uma interpretação literal, isolada (perigosa, como toda interpretação isolada e literal), e ainda por cima extraída, contrario sensu, do art. 15 da Lei 1.079 de 1950:

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

Interpretação a contrario, - repito - qual seja, a de que, depois de recebida a denúncia seria, então, irrelevante o afastamento definitivo, conclusão que esbarra na leitura de outro dispositivo da mesma lei, o art. 33, onde se diz:

Levy Albotti

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

Parece lógico, portanto, que a inabilitação é consequência, segundo a lei, de uma prévia condenação, condenação, logicamente, à perda do cargo, e que, não foi, no caso, proferida pelo Senado, por ser incompatível com o ato do Congresso (de que o Senado é parte), que aceitara a renúncia e investira no cargo o sucessor do impetrante.

Trata-se, portanto - repiso - da interpretação literal deduzida, contrario sensu, de um só dispositivo e infringente da lógica e do contexto da Lei 1.079, penso eu; mas sobretudo, da exegese incompatível com a letra e o sentido do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal.

Nem se deveria, data venia, construir uma interpretação da Constituição em conformidade com a lei, e bem o ressaltou o eminente Ministro Moreira Alves.

O que cumpre é estabelecer uma interpretação da lei em conformidade com a Constituição, de preferência a outra, que contrarie: em primeiro lugar, o escopo do impeachment, que é o afastamento do acusado; em segundo lugar, a interdependência das penas, estatuída pelo constituinte; e, em terceiro lugar, a prorrogação da jurisdição excepcional do Senado Federal, de modo a fazê-lo julgar um ex-Presidente da República.

A renúncia, ora acoimada de ardilosa, ou classificada de fraude à jurisdição do Senado, foi, todavia, um ato de renúncia apreciado pelo Congresso, sem nenhuma objeção, e consistiu em justificado fundamento da posse do novo

lewy allotti

MS 21.689-1 DF

Presidente da República.

Argumentou-se, aqui, com o exemplo do funcionário cujo pedido de exoneração ou de aposentadoria não pode ser aceito, enquanto sujeito ele a inquérito, ou cuja aposentadoria, se antes deferida, pode vir a ser cassada, quando apurada posteriormente a culpa.

No caso, não é aplicável esse argumento, porque não se pretendeu revogar a renúncia, nem se deixou de aceitá-la. A renúncia foi admitida, julgou-se extinto o processo e, não obstante, foi ele, ainda assim, parcialmente apreciado, quanto a uma pena acessória, e nela condenado o impetrante.

Essa denúncia não pode ser assim considerada ardilosa ou fraudulenta. Nem mesmo contrária à finalidade do processo, que é, precisamente, o afastamento definitivo do Presidente. Veja-se a naturalidade com que o saudoso mestre Marcelo Caetano divisa, na fase de julgamento da procedência da denúncia, pela Câmara dos Deputados, o valor de "meio suasório" para a solução legal do processo de impeachment, mediante a renúncia do acusado. Disse aquele eminente jurista:

"Na fase pré-judicial da admissão da denúncia - a da Câmara -, é que se medem, pois, as forças do presidente e do Congresso. Se neste não existe a maioria necessária para sustentar o Presidente, a sorte dele fica, desde logo, gravemente comprometida. Resulta daqui o valor principal do processo consagrado na Constituição. Ele pode funcionar como um meio suasório para ser conseguida, legalmente, a renúncia do Presidente que perdeu a confiança da Nação" ("Direito

Lezaletti

620

Levy Alati

Constitucional", vol. II, pág. 246, ed. Forense, Rio, 1978).

Parece, pois, em suma, que a inabilitação é, sem dúvida, a consequência de uma prévia condenação à perda do cargo, que, no caso, não chegou a ser proferida pelo Senado Federal, por ser inconciliável com o ato do Congresso, que aceitara a renúncia do acusado e investira, no cargo, o sucessor.

A jurisdição do Senado Federal é, certamente, uma jurisdição especialíssima, restrita ao julgamento do Presidente da República. Não pode ser prorrogada para alcançar quem já deixou de sê-lo, segundo ato de renúncia, aceito pelo Congresso Nacional. Por isso, declarou, em Plenário da Câmara Alta, o eminente Senador e Professor Josaphat Marinho, quando ali se deliberava sobre o prosseguimento do processo:

"O Presidente da República em exercício que deveria assumir definitivamente o cargo amanhã, segundo o noticiário da imprensa, teve que fazê-lo de pronto. Assumiu, agora, já definitivamente, o cargo de Presidente da República. Ninguém fez qualquer objeção a esse ato histórico de efeitos jurídicos definitivos. Conseqüentemente, a esta hora, o Sr. Fernando Collor de Mello é apenas um cidadão brasileiro-Fernando Collor de Mello. Se assim é, e fora de qualquer dúvida que este Senado já não é a Corte especial que a Constituição prevê para julgá-lo, não pode fazê-lo, não temos autoridade constitucional, nem de nenhuma outra natureza para julgar o cidadão Fernando Collor de Mello. O

MS 21.689-1 DF

processo de "impeachment" se desenvolveria sob a Presidência de V.Exa para julgar o Presidente da República afastado. Teríamos então de, afastado o Presidente da República como se encontrava, dizer se ele era ou não responsável pelas acusações que lhe foram feitas. Se a posição do Sr. Fernando Collor de Mello mudou de Presidente da República afastado para cidadão, já não há o que ser julgado por este Senado como Corte especial.

.....

Por interpretação lógica, por interpretação literal, por qualquer interpretação legítima, só há inabilitação para o exercício da função pública, se houver a condenação, à perda do cargo. À perda do cargo já não podemos condenar quem dele abriu mão, com todos os efeitos já produzidos".

Resumindo, então, numa só expressão, aquilo que reputo ser o ponto fundamental da presente controvérsia, só secundariamente dependente de interpretação da lei ordinária insuscetível de ampliar ou reduzir a jurisdição do Senado Federal, direi que o Senado Federal proferiu um julgamento quando já se extingüira a sua especialíssima jurisdição, pelo simples fato de a renúncia do impetrante haver sido apresentada e aceita pelo Congresso Nacional.

Acompanhando os votos dos Ministros Ilmar Galvão, Celso de Mello, Moreira Alves, defiro o mandado de segurança, com a devida vênia dos que se expressaram em sentido contrário.

Ilmar Galvão

EL

EL

622

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1-DF

QUESTÃO DE ORDEM

O DR. EVANDRO LINS E SILVA(ADVOGADO DE ACUSAÇÃO)-

O art. 205 do Regimento, quando cuida do julgamento de mandado de segurança, diz no seu parágrafo único:

"O julgamento de mandado de segurança contra ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Conselho Nacional da Magistratura será presidido pelo Vice-Presidente ou, no caso de ausência ou impedimento, pelo Ministro mais antigo dentre os presentes à sessão. Se lhe couber votar, nos termos do art. 146, I a III, e V, e seu voto produzir empate, observar-se-á o seguinte:

.....
II - havendo votado todos os Ministros, salvo os impedidos ou licenciados por período remanescente superior a três meses, prevalecerá o ato impugnado".

De maneira que, se V.Exa. me permite levantar a questão, parece-me que, por analogia, a situação é a mesma; tratando-se de matéria constitucional, através de mandado de segurança de ato do Senado Federal, uma vez proclamado o empate por voto do Presidente do Tribunal, prevalece o ato impugnado.

Em segundo lugar, o art. 143 do Regimento Interno diz:

"O Plenário, que se reúne com a presença mínima de seis Ministros, é dirigido pelo Presidente do Tribunal.

Parágrafo único. O "quorum" para a votação de matéria constitucional e para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente, dos membros do Conselho Nacional da Magistratura e do Tribunal Superior Eleitoral é de oito Ministros."

E o art. 173 do Regimento Interno ainda diz:

"Efetuado o julgamento, com o "quorum" do art. 143, parágrafo único, proclamar-se-á a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade do preceito ou do ato impugnados, se num ou noutro sentido se tiverem manifestado seis Ministros."

Quer dizer, não houve a "manifestação de seis Ministros", de maneira que o ato impugnado e, por inconstitucionalidade não alcançou o "quorum" para a declaração dessa inconstitucionalidade.

Assim, de acordo como o Regimento do Supremo Tribunal Federal, em relação à matéria de mandado de segurança, aplicado analogicamente o preceito em relação ao Senado Federal, como também estabelecido para o Supremo e para o Conselho Superior da Magistratura, prece-me que o resultado prevalece o do ato impugnado, em virtude da manifestação do Presidente, empatando a votação. E também em relação ao "quorum" para a matéria constitucional, se não houver o "quorum" de "seis Ministros", não pode ser declarada a inconstitucionalidade.

Essas eram as considerações que queria fazer ao Tribunal, levantando uma questão de ordem, pois acho que a decisão se mantém e o resultado a ser proclamado, desde que haja empate, segundo art. 173, seria da prevalência do ato impugnado, quando o Presidente empata a votação.

+++++

624

06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

(QUESTÃO DE ORDEM)

(Art. 97 da Constituição Federal)

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): - Sr. Presidente, no que toca à questão suscitada nos autos, no sentido de que o deferimento do mandado de segurança somente ocorreria com o voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal, peço licença ao eminente advogado, que ocupou a tribuna, para entender de forma contrária.

A Constituição Federal, no art. 97, é expressa no estabelecer, que "Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público."

Expressa a Constituição; ela fala em lei ou ato normativo do Poder Público.

No caso, não se tem nem uma coisa nem outra; tem-se, como objeto do writ, uma decisão tomada pelo Senado Federal, que não é lei, nem ato normativo. *veloso*

MS 21.689-1 DF

625

Invoca-se o art. 173 do Regimento Interno, não sem antes invocar-se o art. 143, a dizer:

"O Plenário, que se reúne com a presença mínima de seis Ministros, é dirigido pelo Presidente do Tribunal."

Parágrafo Único. - "O quorum para a votação de matéria constitucional e para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente, dos membros do Conselho Nacional da Magistratura e do Tribunal Superior Eleitoral é de oito Ministros."

Nós estamos, na verdade, diante de matéria constitucional e, por isso mesmo, o quorum mínimo é de oito ministros.

Isso não quer dizer, entretanto, Sr. Presidente, que, conjugado com o art. 173 do Regimento Interno, teríamos, no caso, a necessidade de seis votos. O art. 173 do Regimento Interno está contido no Título VI do Regimento, que cuida da declaração de inconstitucionalidade e da interpretação de lei.

De modo que a remissão que o art. 173 fez ao art. 143 é para acentuar que, quando o Tribunal se reúne para apreciar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade, melhor seria dizer, a arguição de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o quorum será o do art. 143 do Regimento Interno.

[Handwritten signature]

626

MS 21.689-1 DF

Com essas breves considerações e com a vênia devida ao eminente Advogado Evandro Lins, que respeitamos e admiramos, o meu voto é no sentido de rejeitar a questão posta nos autos.

mucho

06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O (S/ QUESTÃO DE ORDEM)
(ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - Entendo que, para a invalidação da resolução senatorial por eiva de inconstitucionalidade, desde que satisfeito o **quorum** para a votação de matéria constitucional estipulado no art. 143, parágrafo único, do RISTF, não se impõe a esta Corte a observância do princípio do **full bench**, inscrito no art. 97 da Carta Política, que, ao consagrar o postulado da reserva de Plenário - instituído em nosso sistema constitucional a partir do Estatuto de 1934 -, limitou-o, em sua aplicabilidade, às hipóteses de declaração da inconstitucionalidade de **leis** ou de **atos normativos**.

No caso, a resolução do Senado da República não veicula, para os fins referidos, qualquer coeficiente de normatividade, na medida em que, traduzindo uma sanção estatal, configura ato individual de efeitos concretos.

O ato punitivo emanado do Senado Federal representa um momento de expressiva concreção da vontade do Estado, a desqualificar qualquer possibilidade de imputação de conteúdo normativo à deliberação adotada pela Câmara Alta do Congresso Nacional.

O ato senatorial, pois, tem caráter meramente

628

MS 21.689-1 DF

individual, eis que, equivalendo a um provimento jurisdicional, impôs ao impetrante uma punição por período determinado. Essa ausência de densidade normativa do ato estatal em causa, além de evidenciar-se por si própria, foi bem identificada por HANS KELSEN, que, em suas indagações doutrinárias sobre a teoria geral das normas, atribuiu caráter meramente individual ao ato sentencial do Poder Judiciário que, punindo o criminoso, impõe-lhe determinada pena, por um certo período de tempo ("**Teoria Geral das Normas**", p. 10, 1986, Sergio Antonio Fabris Editor). Não devemos olvidar a circunstância, por tudo e em tudo relevantíssima, de que se está, **na espécie**, em face de uma verdadeira sentença legislativa.

Assim, Sr. Presidente, acompanho, neste ponto, o voto do eminente Relator.

É o meu voto.



/jdm.

629

06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

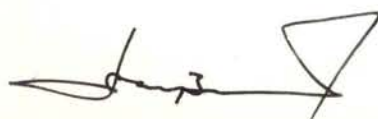
S/QUESTÃO DE ORDEM

(ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, estamos diante de uma situação da qual o legislador constituinte não cuidou. Com efeito, a Constituição não oferece solução direta para o problema, que é delicado.

O art. 97 diz que: "somente pelo voto da maneira absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público."

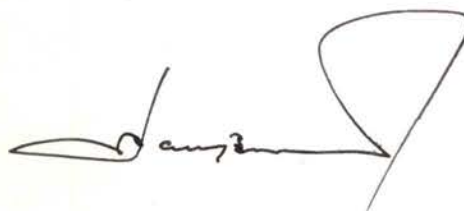
Entendo que a resolução 101, de 1992, do Senado Federal, não é um ato normativo, trata-se de uma decisão, decisão tomada pelo tribunal competente, com base na Constituição, contra a qual o Supremo Tribunal Federal, dividido, concedeu e negou a segurança. Até agora, dividido pela metade. De modo que a matéria é substancialmente constitucional. Diante da omissão de qualquer norma eu me pergunto: se o Supremo Tribunal Federal, para declarar a inconstitucionalidade de um ato normativo de mais ínfima importância, emanado do órgão mais modesto, ou menos qualificado, só pela maioria absoluta de seus membros pode fazê-lo, que dizer-se de uma decisão que só pelo voto de dois terços do Tribunal competente, o Senado Federal, poderá adotar?



MS 21.689-1 DF

Seria razoável a interpretação que permitisse ao Supremo Tribunal sem observância sequer da regra da maioria absoluta de votos, cassar uma decisão do Senado, que só pelo voto de dois terços poderia ser tomada e que, no caso, foi adotada por mais de dois terços de seus membros, 76 contra 3, fundada em cláusula constitucional expressa?

Com a vênia dos ministros que se pronunciaram em contrário, acolho o pedido, ressaltando sempre meu ponto de vista de que essa matéria refoge da competência do Poder Judiciário.



06/12/93

TRIBUNAL

PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00216891/160

V O T O (QUESTÃO DE ORDEM)

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA : - Sr. Presidente. O art. 97 da Constituição estipula:

"Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público."

A Corte está julgando, hoje, mandado de segurança impetrado contra um ato do Senado Federal, que consubstancia a decisão daquela Casa do Congresso Nacional, transformada em tribunal, no processo de "impeachment" movido contra o impetrante. Não há como se considerar "lei" ou "ato normativo" a "decisão" em um processo. Portanto, não está sob deliberação ou decisão do Tribunal a constitucionalidade, ou não, de lei ou ato normativo. Qual anotei, no voto sobre o conhecimento do pedido, a "quaestio juris" em exame respeita à cessação ou não da jurisdição do Senado, para prosseguir no processo de "impeachment", após a renúncia do impetrante.

A questão de constitucionalidade representou, sem dúvida, ponto fundamental dos debates do Tribunal no exame do mandado de segurança, no que concerne ao objeto examinado. Mas, as matérias de conteúdo constitucional ventiladas no julgamento eram, tão-só, questões referentes à fundamentação do pedido. Não compreendo, destarte, que a decisão dependa da obtenção da maioria absoluta dos votos da Corte, nos termos do art. 97, da Lei Magna, para que, realmente, possa ser tida como deferitória da súplica.

Meu voto desacolhe, assim, a questão de ordem, acompanhando o ilustre Ministro-Relator, com a vênia do Sr. Ministro Paulo Brossard.

J. Néri

06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O S/ QUESTÃO DE ORDEM
(Art. 97 da Constituição Federal)

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES: - Sr. Presidente, a Emenda Constitucional nº 1/69, em sua redação original, preceituava no seu artigo 116:

"Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público".

Esta Corte, apesar de esse texto aludir a ato do poder público, sempre interpretou essa expressão como se referindo a ato normativo do poder público.

A Emenda Constitucional nº 7/77 substituiu a expressão ato do poder público por ato normativo do poder público, expressão esta que também se encontra no artigo 97 da atual Constituição.

Assim, não há como exigir-se maioria absoluta quando não se trate de ato normativo.

Em face do exposto, e com a devida vênia, acompanho o eminente Relator e rejeito a questão de ordem suscitada.



06/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

Amalotti.

QUESTÃO DE ORDEM (ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (PRESIDENTE):

- Com a vênia do eminente Ministro Paulo Brossard, também eu acompanho o eminente Relator.

Trata-se, no caso, de uma decisão em caso concreto. Não de uma decisão normativa, como expressamente se exige, para aplicação da regra do art. 97 da Constituição Federal. Não há necessidade, no caso, de prévia declaração de inconstitucionalidade de algum ato normativo para que se possa dirimir o conflito de interesses presente ao Tribunal.

Diretamente desse conflito, nasce a argüição de inconstitucionalidade do ato concreto que, aplicando a penalidade, teria lesado o direito individual do impetrante.

Além disso, pondero que, mesmo quando se tratasse de ato normativo, ainda assim, o Supremo Tribunal Federal tem por norma, quando não atingido o quorum de declaração de inconstitucionalidade, completá-lo, se possível, pela convocação dos seus próprios juizes ausentes ou, se impossível, pela convocação de Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Veja-se, por exemplo, o julgamento do Mandado de

MS 21.689-1 DF

Segurança nº 20.555, na Sessão de 13 de dezembro de 1986, presidida pelo eminente Ministro Moreira Alves, quando se dividiu o Tribunal, com quatro votos pela declaração de inconstitucionalidade total do Decreto-lei nº 2.159/84, dois votos pela parcial e três que rejeitavam o incidente de constitucionalidade. Foi, então, o julgamento adiado para convocação de dois Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

leitura

Verifica-se, pois, perante a solução agora dada à questão de ordem relativa ao art. 97 da Constituição Federal, que há o empate por quatro a quatro, que não leva ao indeferimento do pedido, como propunham os litisconsortes, desde a contestação.

O art. 205 do Regimento Interno, que passam agora a invocar, estabelece em seu parágrafo único:

"Parágrafo único. O julgamento de mandado de segurança contra ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Conselho Nacional da Magistratura será presidido pelo Vice-Presidente ou, no caso de ausência ou impedimento, pelo Ministro mais antigo dentre os presentes à sessão. Se lhe couber votar, nos termos do art. 146, I a III, e seu voto produzir empate, observar-se-á o seguinte:

.....
II - havendo votado todos os Ministros, salvo os impedidos ou licenciados por período remanescente superior a três meses, prevalecerá o ato impugnado.

Esse dispositivo refere-se a mandados de segurança impetrados contra ato do Presidente do Supremo

MS 21.689-1 DF

Tribunal Federal, de tal forma que, havendo empate no restante da sua composição, estabelece-se a presunção da legitimidade do ato do Presidente, por ser ele componente da Corte, somando-se, por conseguinte, o seu entendimento, ao dos demais que o aceitaram, para aquilatar-se a corrente de opinião vencedora, majoritária no Tribunal.

No caso em julgamento, temos um mandado de segurança impetrado contra ato do Senado Federal. O eminente Presidente Sydney Sanches, foi chamado a prestar informações, por iniciativa do Relator, baseada em motivo de ordem formal.

S. Exa., como bem demonstrou nas informações, não participou da decisão de impor, ou não, a pena contra a qual se insurge o impetrante. Limitou-se a transferir, ao Plenário do Senado Federal, a oportunidade da resolução atacada pelo impetrante.

Entendendo, assim, que não é o caso de aplicar a exceção do art. 205, parágrafo único, inciso II, do Regimento Interno, adoto o critério que tem sempre prevalecido em situações análogas, que é o da convocação de Ministros do Superior Tribunal de Justiça, em número equivalente aos dos impedidos, para completar o julgamento.

Nesse sentido, foi também o critério adotado, no Mandado de Segurança nº 20.861, já depois da criação do Superior Tribunal de Justiça, onde o eminente Presidente Néri da Silveira fez a convocação por intermédio do Ofício nº 396/89, cuja cópia tenho em mãos. *loyal*

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.689-1

ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : **MIN. CARLOS VELLOSO**
IMPTE. : FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO
ADVS. : CLAUDIO LACOMBE E OUTROS
IMPDO. : SENADO FEDERAL
ADVS. : JOSE SAULO RAMOS E LUIZ CARLOS BETTIOL
LIT.PAS. : BARBOSA LIMA SOBRINHO
ADVS.LIT.: FABIO KONDER COMPARATO E OUTROS
LIT.PAS. : MARCELO LAVENERE MACHADO
ADVS.LIT.: FABIO KONDER COMPARATO E OUTROS

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal rejeitou as preliminares de inépcia da inicial e de ilegitimidade passiva do Presidente do Senado Federal; e por maioria de votos, a de falta de jurisdição da Corte, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a acolhia. Votou o Presidente. No mérito, indeferiram o pedido de mandado de segurança os Ministros Relator, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Néri da Silveira, e o deferiram os Ministros Ilmar Galvão, Celso de Mello, Moreira Alves e o Presidente (Min. Octavio Gallotti). Em seguida, examinando questão de ordem suscitada pelos litisconsortes passivos, relativa à aplicação do art. 97 da Constituição Federal, o Tribunal, por maioria de votos, a rejeitou, vencido o Ministro Paulo Brossard que a acolhia. Em consequência, rejeitada, pelo Presidente, a proposta de aplicação, ao caso, do item do parágrafo único do art. 205 do Regimento Interno, foi o julgamento adiado, para a convocação de três (03) Ministros do Superior Tribunal de Justiça, de acordo com o art. 40 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Declararam impedimento o Ministro Sydney Sanches e suspeição os Ministros Francisco Rezek e Marco Aurélio. Falaram: pelo impetrante, o Dr. Cláudio Lacombe; pelo impetrado, o Dr. Saulo Ramos; pelos litisconsortes passivos, o Dr. Evandro Lins e Silva; e pelo Ministério Público Federal, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, Procurador-Geral da República. Plenário, 06.12.93.

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

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


LUIZ TOMIMATSU

Secretário

21689

16.12.93

TRIBUNAL PLENO

COMUNICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (PRESIDENTE):
- Participam do julgamento do Mandado de Segurança 21.689, nos dando a honra de estar aqui presentes, os eminentes Ministros José Dantas, Torreão Braz e William Patterson, indicados pelo Superior Tribunal de Justiça em face da convocação deliberada por esta Corte na sessão de 06 de dezembro do corrente.

Desejo deixar registrado que a convocação de Ministros, primeiramente do Tribunal Federal de Recursos, depois do Superior Tribunal de Justiça, é um velho e uniforme procedimento, assentado pelo Regimento em seu art. 40 e, pela praxe do Supremo Tribunal Federal. O mesmo já ocorrera antes, sucessivamente, com os Juízes Federais da antiga Justiça Federal e com os Desembargadores do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, também substitutos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e nessa condição oficiando antes da criação do Tribunal Federal de Recursos.

Sem levar mais longe essa pesquisa, tenho em mãos atas de pelo menos oito sessões deste Tribunal: 11 de março de 1970, 28 de agosto de 1975, 17 de dezembro de 1975, 24 de setembro de 1975, 10 de novembro de 1976, 1º de março de 1978, 27 de maio de 1987, e 7 de fevereiro de 1990, onde se reiterou este critério, sem a mais leve objeção.

Destaco esmerada similitude, com o caso em pauta, do julgamento do Mandado de Segurança nº 19.983, acórdão publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência nº 77, pág. 48, onde se travara importante conflito federativo, entre dois

O GalloTTi

Estados da União, o da Bahia e o de Pernambuco. Verificado, tal como aqui, o empate de quatro votos a quatro, além de aguardar-se a posse de um novo Ministro titular do Supremo Tribunal Federal, que viria a ser o Ministro Cunha Peixoto, foram convocados dois outros Ministros do Tribunal Federal de Recursos, que haveriam ambos, futuramente, de honrar a composição efetiva do Supremo Tribunal Federal, os eminentes Ministros Néri da Silveira e Décio Miranda, de modo a completar, na sessão de 27 de agosto de 1975, o quorum de onze Ministros desempedidos, exatamente como volta hoje a suceder, dezoito anos depois, perante o empate também de quatro por quatro votos, verificado em julgamento de mandado de segurança.

Levy Alotti

/raf/

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1-DF

VOTO

O SENHOR MINISTRO WILLIAM PATTERSON: Seria desnecessário dizer da satisfação e orgulho que temos nós, Juízes do Superior Tribunal de Justiça, de integrar, eventualmente, este Pretório Excelso, para colaborar em julgamento de tamanha magnitude. Todavia as críticas que se levantaram, algumas de compreensível aspecto jurídico, conduzem-me a prestar esclarecimento, para registros futuros. A convocação feita por Vossa Excelência, Senhor Presidente, com o apoio de seus eminentes pares, observou a normatividade regimental consagrada na tradição do sistema judiciário pátrio. A providência não tem o significado que alguns pretenderam dar. O Supremo Tribunal Federal não está transferindo a outro Tribunal a decisão que lhe cabia e cabe. Está, ao contrário, exercitando o direito de não permitir impasse no julgamento. Quando se convoca um Juiz de outra instância - e assim também fazemos no Superior Tribunal de Justiça -, para completar **quorum**, não se está transferindo competência ou atribuição. Aqueles que aqui vêm, nessa condição, fazem-no para compor a Corte e, nestes breves momentos, encontram-se investidos de todas as prerrogativas conferidas a seus membros no ofício da prestação jurisdicional. Nenhuma mácula resulta de tal processo.

Também não poderia deixar de ressaltar o comportamento ético, profissional e patriótico deste Tribunal e de seus cultos integrantes, na solução dos

problemas que lhes são afetos. Não é novidade que o País passa por momentos difíceis, e todas as instituições sofrem de males comuns. Há necessidade de uma reformulação ampla. Disso não escapará o Judiciário. Todavia, nessa área, deve-se ter o bom senso de procurar extirpar os pontos corroídos por qualquer tipo de distorção, sem atingir a Instituição. Não há democracia sem Judiciário e, o que é pior, não há democracia apoiada em Judiciário desmoralizado, desacreditado. O Juiz jamais pode estar sob suspeição. Qualquer dúvida que atinja sua dignidade, honorabilidade e consciência de julgador torna-o incompatível com essa sagrada função. Por isso não se podem lançar aleivosias genéricas, pois tal conduta, antes de corrigir o mal localizado, envolve o Poder como um todo.

Merece o Judiciário críticas? Talvez. Não pode ser ele estranho ao contexto social. Os tempos modernos exigem essa participação. O que não se pode é patrulhar a consciência do Juiz. Se isso acontecer, não existirão mais Juízes. Erramos, é verdade, mas erramos como seres humanos. E, se isso não ocorresse, é que deveria causar preocupação. O sistema, porém, é tão complexo que esses erros estão sujeitos a subseqüentes possibilidades de correção. Também não são infalíveis os que nos julgam. Seus conceitos sujeitam-se a iguais equívocos, por serem humanos, como nós. Só há um julgamento perfeito: é o Divino. O maior dos pregadores evangélicos, Padre Antônio Vieira, no seu consagrado sermão do "Juízo Final", fala das imperfeições do julgamento dos homens. Diz ele: "Deus julga o que conhece, os homens julgam o que não conhecem", e acrescenta: "É mais temeroso o juízo dos homens que o juízo de Deus, porque o juízo de Deus é juízo de um só dia; juízo dos homens é juízo de toda a vida." Não se pode exigir infalibilidade no juízo de um ser humano, e, por isso mesmo, é que se requer ponderação e cautela nessa avaliação, principalmente quando a sentença é fruto de uma honestidade intelectual indiscutível, de um livre convencimento, sem tendenciosidade.

Passo, agora, ao exame da questão.

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado pelo Sr. Fernando Affonso Collor de Mello contra a Resolução nº 101, de 1992, do Senado Federal, que lhe aplicou, em processo de **impeachment**, a pena de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, prevista no art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal. O propósito da impetração é ver anulada a resolução citada, de sorte a serem restabelecidos seus direitos políticos.

O magnífico relatório produzido pelo ilustre Ministro Carlos Velloso facilitou-me a compreensão ampla de todos os pontos questionados na ação mandamental, bem assim o sumário das impugnações oferecidas.

No julgamento, duas correntes formaram-se em torno do resultado da pretensão: a primeira, liderada pelo Relator, com a adesão dos Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Néri da Silveira, indefere o writ; a segunda, conduzida pelo Ministro Ilmar Galvão, que recebeu o apoio dos Senhores Ministros Celso de Mello, Moreira Alves e Octavio Gallotti, concede a segurança. O empate ensejou a convocação de três Ministros do Superior Tribunal de Justiça, escolhidos pelo critério de antigüidade, daí motivando minha presença nesta histórica sessão do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

A maior dificuldade que encontrei na fixação de uma linha de raciocínio e conseqüente tomada de posição não decorreu da complexidade do tema, embora essa seja notória, mas das extraordinárias razões que ilustraram os votos proferidos. Sequer foi necessário garimpar na pesquisa de doutrina ou jurisprudência, pois as manifestações externadas trouxeram-nas em abundância, vale dizer, todos os votos esgotaram, em todos os sentidos, o exame da questão. Como se não bastasse, as autoridades impetradas e o Ministério Público Federal produziram substanciosas peças.

O trabalho passou a se resumir em escolher uma corrente que mais se afinasse com minhas convicções jurídicas, entretanto não foi fácil. Somente depois de muita reflexão, de muita leitura, de muito confronto de idéias, tive minha

convicção sinalada pelas teses defendidas por aqueles que indeferiram o pedido, sem que isto possa importar em qualquer crítica ou censura aos demais.

Esclareça-se, por oportuno, que as preliminares argüidas já foram sepultadas no julgamento inaugural, não restando, para os convocados, a oportunidade de apreciá-las. Todavia não me furto a dizer que a posição adotada pelo eminente Ministro Brossard, no tocante à jurisdição exclusiva do Senado Federal, pareceu-me deveras estimulante e receptiva ao debate. Fica, contudo, só o registro.

No mérito, está em discussão o instituto jurídico-constitucional do **impeachment**, que tem causado profundas dissensões doutrinárias, tanto em sua origem e natureza, como nas conseqüências de sua aplicação.

Enquanto a maioria dos tratadistas encontra as raízes do **impeachment** na Inglaterra, provavelmente no século XIV, com rápida aclimação nas colônias inglesas da América e depois nos Estados Unidos, outros buscam nos julgamentos das assembléias populares, em Atenas e Roma, os seus primórdios.

O que mais causa desentendimento entre os estudiosos, porém, é a sua natureza jurídica, onde pontificam três posições: instituto puramente político, no regime americano; político de efeitos criminais, no inglês; misto (político e criminal).

Sem querer aprofundar-me nessa tormentosa polêmica, por não influir diretamente neste feito, prefiro alinhar-me aos que, como Thomas Cooley, encontram no **impeachment** fundamentos e objetivos políticos, porquanto seus resultados práticos não vão além da destituição do cargo e da inabilitação para o desempenho de função pública. Nesse contexto, é difícil sair de tal concepção. Contudo não se pode negar que ele afeta direitos que importam em verdadeira pena e acolhe procedimentos próprios do Direito Penal. O Ministro Néri da Silveira, em seu voto, fez extensa apreciação histórica desses conceitos. Lembro, ainda, que o saudoso Ministro Hahnemann Guimarães, que tanto honrou esta Casa,

preferia encontrar uma evolução de princípios. Dizia ele: "Ao mesmo passo que decaí o instituto do **impeachment**, como instituto político, acentua-se o caráter judiciário da instituição... No **impeachment** vivem, substancialmente, princípios de Direito Penal e de Direito Político". Laudo de Camargo adotava igual entendimento.

São doutrinas respeitáveis, traduzidas em comentários de notáveis figuras de nosso mundo jurídico. Todos eles têm suas razões lastreadas em argumentos sérios. Contudo ninguém nega que o **impeachment** é conduzido por objetivos políticos e, para sua efetivação, insere-se nos meandros dos ritos procedimentais do Direito Penal.

Diante de tal quadro, o culto Relator, Ministro Carlos Velloso, pôs em realce duas questões básicas, a saber:

- a) Renunciando o Presidente da República às funções do seu cargo, após iniciado o processo de **impeachment**, deve este cessar?
- b) A pena imposta - a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, nos termos do art. 52, parágrafo único, da Constituição - tem natureza de pena acessória?

O insigne Ministro Sepúlveda Pertence, demonstrando sua notável qualidade de jurista prático e objetivo, reduziu o problema a uma única questão a decidir, qual seja: se a renúncia do acusado, após sua instauração, é causa extensiva do processo por crime de responsabilidade.

Ambos foram a fundo na análise desses pontos, assim como o fez o Ministro Néri da Silveira. De suas conclusões não posso afastar-me, por inteira adesão aos fundamentos que as embasaram.

Para chegar ao exame objetivo das indagações postas em destaque, cabe-me, desde logo, dizer que o direito infraconstitucional aplicável é aquele que sobrevive da legislação de 1950, por expressa depuração de julgados deste Colendo Tribunal. Não descarto a possibilidade de discutir proposições da antiga normatividade, codificada nas Leis nºs 27 e 30, de 1892, apenas como instrumento teleológico de interpretação; jamais com o objetivo de impor conceitos pretéritos para postulados novos. Como diz Maximiliano:

"O fim primitivo e especial da norma é condicionado pelo objetivo geral do Direito, mutável com a vida, que ele deve regular; mas em um e outro caso o escopo deve ser compatível com a letra das disposições; completa-se o preceito por meio da exegese inteligente; preenchem-se as lacunas, porém não contra legem." ("Hermenêutica e Aplicação do Direito", 9ª edição, pág. 155).

O sistema organizado pelos diplomas citados observava o comando da Constituição Federal de 1891, que conferia ao Senado o julgamento do Presidente da República e dos demais funcionários federais indicados, remetendo à legislação ordinária os preceitos complementares (art. 33, **caput**). Restringiu, também, a aplicação das penas à perda do cargo e à incapacidade de exercer qualquer outro (§ 3º do art. 33).

Com efeito regulamentar, foram expedidas as Leis nºs 27 e 30, a primeira disciplinando o julgamento e o processo, e a segunda definindo os crimes de responsabilidade. Não foram preceituações tranqüilas na sua elaboração nem serenas na interpretação. Surgiram no fervor de grave crise política, tendo como figura central o Presidente da República, Marechal Deodoro da Fonseca, e tiveram regras impugnadas sob alegação de vício de inconstitucionalidade, como, por exemplo, os arts. 23 e 24 da Lei nº 27, que cuidavam, especificamente, da aplicação das penas cominadas e do caráter acessório de uma delas.

Portanto, ainda que modificações conceituais não tivessem acontecido, mas aconteceram e até de forma substancial, não encontro razões para a invocação de princípios exegéticos pertinentes àqueles preceitos para conduzir o entendimento das regras contemporâneas.

Com inegável acerto, proclamou o Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto:

"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."

A reminiscência a textos pretéritos servirá, apenas, para acentuar as diferenças de ordem material ou formal, jamais como subsídio para conduzir uma orientação atual calcada no entendimento do passado.

Inicialmente, é bom lembrar que o processo estabelecido na Lei nº 27, de 1892, concentrava na Câmara dos Deputados todas as fases iniciais do procedimento até o juízo de procedência da acusação, após o que o enviava ao Senado para julgamento (cfr. art. 10).

No regime vigente, prescrito pela Lei nº 1.079, de 1950, a Câmara dos Deputados exerce, exclusivamente, o juízo de admissibilidade, cabendo ao Senado, se admitido aquele, processar e julgar. Essa dualidade de etapas apresenta-se de suma importância para se identificarem efeitos e conseqüências de condutas. A fase que compete à Câmara é relevante quanto à admissão da acusação, operada na forma do art. 51, I, da Constituição de 1988, razão por que a falta de autorização implica, necessariamente, o arquivamento do processo. O exercício do juízo de admissibilidade tem esse alcance. O Senado, ao contrário do que

estabelecia a legislação anterior, tem hoje a incumbência de decidir sobre o recebimento da denúncia, ou, em linguagem menos técnica, sobre a instauração do processo (cfr. art. 46 da Lei nº 1.079). O momento é importante para duas ocorrências: uma de natureza constitucional - a suspensão do Presidente da República de suas funções (art. 86, § 1º, II, da C.F.) -; outra de aspecto meramente pessoal, mas de profundo efeito no prosseguimento do processo. Refiro-me ao problema da renúncia, o tema mais palpitante e questionado deste processo.

Estou inteiramente convencido de que a manifestação de vontade, para produzir o resultado desejado nestes autos, só teria cabimento se operada antes da instauração do processo, decorrência do recebimento, que se deu pelo Plenário do Senado. A partir desse ponto, não mais poderia acarretar a extinção do processo e teria como resultado, tão-só, impossibilitar a condenação em uma das penas, isto é, a perda do cargo.

Analisemos, assim, a hipótese em julgamento, tendo presente a circunstância de que a renúncia só foi apresentada no curso da sessão de julgamento e levando em consideração a preceituação legislativa regencial. Nesse passo vale pôr em confronto as duas regras: a antiga e a vigente. Com efeito, dispõem da seguinte forma:

Lei nº 27, de 1892

"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..."

Lei nº 1.079, de 1950

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

647

O Ministro Sepúlveda Pertence colheu, com a acuidade que caracteriza sua lúcida inteligência, a diferença fulcral dos dois posicionamentos. É ler-se:

"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 recebimento da denúncia, mas, se já instaurado, não lhe impôs a extinção pelo fato superveniente.

A contraposição dos dois textos legais sucessivos é manifesta e de alcance hermenêutico iniludível."

Fortes argumentos nessa linha de raciocínio lógico vamos encontrar nos votos dos Senhores Ministros Carlos Velloso e Néri da Silveira.

A sutileza da alteração contextual trouxe, como visto, modificação marcante, embora alguns não a vislumbrem. Na lei revogada, o efetivo exercício do cargo de Presidente era condição essencial para a instauração ou mesmo o prosseguimento do processo. O afastamento definitivo, ao contrário, impedia a apreciação, implicando a automática extinção. Com a Lei nº 1.079 (art. 15), o recebimento da denúncia é o marco para que isso ocorra. Antes dele (recebimento da denúncia), a vacância, por qualquer motivo, inclusive pela denúncia, leva ao mesmo resultado (extinção do processo). Depois dele, forçoso é reconhecer que o único efeito prático é a impossibilidade de aplicação da pena de perda do cargo, sem prejuízo, porém, de sua continuidade para a decisão final, que desaguará na absolvição ou na condenação. Nesse último caso, a única pena a ser

648

aplicada será a de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública (parágrafo único do art. 52 da C.F./1988).

O Relator, Ministro Carlos Velloso, demonstrou que, sequer nos Estados Unidos, onde o **impeachment** tem nítida conotação política, a doutrina é uníssona em conceber o trancamento do processo por força de renúncia. Traz à colação o magistério de Laurence H. Tribe ("American Constitutional Law", 2a. edição, The Foundation Press, Mineola, NY, 1988, pág. 290), com a anotação que se segue:

"... o Congresso pode decidir continuar o processo de **impeachment** após o acusado ter renunciado ao cargo público para o fim de privá-lo de qualquer benefício de aposentadoria afetado pela declaração de **impeachment**; para consubstanciar a conduta faltosa do renunciante como precedente; ou simplesmente para deixar claro à opinião pública e para o futuro que o afastamento do acusado do cargo público não resultou de perseguição injusta, mas, sim, do abuso da função pública."

Não vejo lugar para se discutir, agora, o caráter receptivo ou não-receptivo do ato unilateral de renúncia. A relevância desse ponto surgiria se a manifestação de vontade fosse apresentada em momento que antecederesse ao recebimento da denúncia.

A Professora Cármen Lúcia Antunes Rocha, em excelente monografia sobre este caso, citada pelo Ministro Velloso, teve a oportunidade de proclamar essa irrefutável verdade jurídica (in "A OAB e o **Impeachment**"):

"A renúncia, pela legislação brasileira atual, como antes asseverado, impede, é certo, o recebimento da denúncia. Para tanto é mister que, no momento de sua análise para eventual recebimento, já não mais titularize o cargo de Presidente da República o denunciado. Entretanto, a renúncia que se põe após o início da sofrida experiência política da sociedade como o é um processo de **impeachment** não obsta o processamento e

juízo do renunciante no direito brasileiro, quando a denúncia recebida tenha determinado a exaustão do juízo definitivo sobre a situação denunciada.

Se a renúncia pudesse valer a extinção instantânea do processo e determinar o exaurimento do juízo do Senado e a supressão da própria responsabilização política, é certo que se estaria a adotar o princípio da pessoalidade e da voluntariedade a predominar sobre a finalidade pública que domina todas as condutas dos agentes públicos. Ao contrário disto, entretanto, a impessoalidade, a igualdade de tratamento e a secundariedade dos atos de vontade pessoal é que predominam no trato da coisa pública, nos comportamentos de governo, nos exercícios de competência."

Nesse mesmo sentido, são colacionados pensamentos dos mais diversos juristas que abordaram o tema, como Michel Temer ("Elementos de Direito Constitucional", RT, São Paulo, 1982); Cláudio Pacheco ("Tratado das Constituições Brasileiras", vol. V, 1965).

Deixar ao acusado de crime de responsabilidade, como acontece no particular, liberdade de escolher o momento que lhe convenha para, com sua renúncia, trancar o processo de **impeachment** não me parece entendimento ajustado com a natureza do instituto jurídico. Por isso acentuou o Ministro Néri da Silveira em seu voto:

"Ora, força é compreender que não 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).

S. Exa. refere-se, ainda, à posição de Epitácio Pessoa, em igual visão, mesmo na vigência do art. 3º da Lei nº 27, de 1892, ao aludir:

650

"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."

Veja-se que, mesmo sob a égide da normatividade anterior, onde a questão se apresentava mais favorável à situação do Impetrante, já despontavam defensores da tese da improbabilidade de escolha do momento da renúncia para se livrar do rigor do processo especial. Fala mais alto, neste caso, o interesse público e o resguardo das instituições.

Estranha-se, ainda, a invocada extinção da punibilidade em virtude da renúncia, com respaldo em exemplos da legislação ordinária, especialmente aqueles que tratam de delitos fiscais. A distância entre as duas situações é tão grande, que desmerece considerações maiores. Basta, para ignorar o argumento, a menção de que prevalece, em casos que tais, o princípio da reserva legal, circunstância que afasta, de pronto, o caso destes autos, por absoluta falta de previsão legislativa expressa.

Compreende-se a renúncia, apresentada somente na sessão de julgamento do **impeachment**, como um ato de inteligente estratégia de defesa, jamais como uma conduta ajustada aos parâmetros legais que regem o processo. Todavia a perspicácia não poderá prevalecer, a meu juízo, pois significaria o sucesso da esperteza jurídica em detrimento da verdade legal. Contra tal comportamento, há de reagir a inteligência da pureza, da transparência, da nitidez, do respeito aos princípios jurídicos escoimados de vícios.

Destarte, chego à conclusão inarredável de que a renúncia, manifestada após a instauração do processo, com o recebimento da denúncia, tem como consequência única a prejudicialidade de aplicação da pena de perda do cargo; jamais a extinção do processo, como se cogita.

W

Resta, por último, o estudo da questão sobre a natureza jurídica da pena de inabilitação para o exercício de função pública.

O Professor Aníbal Bruno dizia ser a pena "o mais complexo e tormentoso problema que o Direito Penal nos pode oferecer. Porque, dos inúmeros debates travados em derredor da pena, seu fundamento e sua imposição, denota-se um sentimento de frustração em torno dos resultados práticos obtidos".

Ocorre o mesmo com a hipótese sob exame. O Impetrante alega ser a "inabilitação temporária" uma pena acessória daquela que considera principal - a perda do cargo - e, sendo assim, desde que esta deixou de ser aplicada, pelos fatos já conhecidos, descabe a imposição da segunda (acessória).

A justificativa poderia obter guarida no regime da Lei nº 30, de 1892, porquanto a condenação, no processo de **impeachment**, acarretaria, alternativamente, só a perda do cargo ou esta acrescida da inabilitação (art. 2º). Aliás, os arts. 23 e 24 da Lei nº 27 deixavam claro o caráter de acessoriedade da pena de incapacidade para o exercício de qualquer outro cargo.

A vontade do legislador expressa nas citadas regras não evitou contestações, centradas estas na inconstitucionalidade, consoante se extrai dos comentários de Annibal Freire, em sua clássica obra "Do Poder Executivo na República Brasileira", referenciados no voto do Ministro Velloso.

No caso da Lei nº 1.079 (art. 33), enquanto prevalecente, fixou-se a idéia de que o regime de aplicação das penas, no processo de **impeachment**, evidencia diferença de colocação. A incapacidade anterior, de nítida feição acessória, passou a pena autônoma, desvinculada da de perda do cargo, e, desse modo, também à categoria de principal. Michel Temer e Cláudio Pacheco proclamam, em seus trabalhos, essa condição.

Com maior razão, se há de entender da mesma forma, na leitura e interpretação do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal de 1988, por força da preposição usada para interligar as duas sanções. A propósito, louvo-me no

magistério da Professora Cármen Lúcia Antunes Rocha, em parecer já citado,
verbis:

"Aliás, a previsão constitucional do parágrafo único do art. 52 da Carta Magna vem consolidar a tendência e prática havida para todos os processos administrativos contra os servidores públicos em geral. Estes, como os particulares quando atuam em colaboração com a Administração Pública, não se podem eximir ou se subtrair de inabilitação para exercícios futuros perante ou dentro da Administração Pública. É que o que prevalece é o cuidado com a **res publica**, com a sociedade que não se pode permitir persistir em situação de instabilidade segundo os desejos momentâneos de um único homem.

Renúncia que se admitisse para se furtar a julgamento e eventual condenação seria verdadeiro cavalo de tróia admitida no centro do direito constitucional, a permitir que todas as normas fundamentais se curvariam, todos os poderes se submeteriam, todas as competências dependeriam, para a realização concreta de um ato de Justiça, da vontade do agente submetido ao julgamento.

Dir-se-á que os efeitos do julgamento e de uma eventual condenação nele havida ficariam prejudicados pelo afastamento do Presidente da República desta condição e de seu despojamento da Presidência.

Não é verdade. A Constituição definiu dupla pena. Há que se indagar, então, se ambas se esvaziam e se prejudicam pelo advento de eventual renúncia do titular da Presidência.

Verifica-se que assim não é. Porque a Constituição cuidou de não apenas afastar o agente do cargo (o que não teria exeqüibilidade com a sua anterior renúncia), mas, ainda, preocupou-se em não permitir que o poder público, por qualquer de suas funções, pudesse vir a ser, pelo período de oito anos subseqüentes à condenação, tangível à mão daquele que destratou a República, lesou a ordem jurídica e afrontou o povo do Estado Brasileiro.

A renúncia de um agente processado não fulmina julgamento que sequer ocorreu e que, vindo a ocorrer, pode

impor-lhe pena que o inhabilita para o exercício de cargos públicos para um período futuro determinado.

A renúncia faz cessar o exercício do cargo presentemente ocupado pelo renunciante. Mas não basta a assegurar a tranqüilidade da ordem jurídica e da própria sociedade quanto ao exercício imediatamente futuro que somente aquela inhabilitação propicia.

Poderia talvez alguém afirmar que a inhabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública é pena acessória, que depende, como ao período das lições de Ruy Barbosa, da principal.

Passados cem anos daquela primeira lei sobre crimes de responsabilidade do Presidente da República modificou-se tanto o Direito, que sequer em nossa legislação penal infraconstitucional se adotam mais penas acessórias. Menos ainda a Constituição Brasileira neste passo, em que quis filtrar os comportamentos e apená-los segundo os princípios que, muito diversamente do que se continha nos primeiros diplomas constitucionais brasileiros, expressam as novas diretrizes jurídicas, fundadas sobre a moralidade pública, a democracia do poder e da sociedade, a República e o controle dos atos e agentes públicos.

Não penso que as penas de perda de cargo e inhabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, conquanto autônomas, sejam desvinculadas. Bastaria o raciocínio de que não seria aceitável que alguém tido como inhabilitado, por oito anos para o exercício de função pública, pudesse continuar no cargo e não poder exercer apenas outros, para se notar a vinculação existente entre as penas. Como também, seguindo-se o espírito que domina a Constituição Brasileira, seus próprios termos e a sua interpretação, não seria aceitável a suposição de que alguém que tivesse que ser afastado da titularidade do cargo máximo do Poder Executivo por destrato com a lei pudesse continuar a participar, ativa e imediatamente, do poder público logo após a ocorrência dos fatos que teriam conduzido à condenação, frustrada por um atalho espúrio que conduziria a uma inconstitucionalidade oficial e acolhida pelo sistema jurídico.

A exeqüibilidade da decisão condenatória, no que concerne à perda de cargo, iniludivelmente se torna impossível pela renúncia do renunciante. Mas a sua inabilitação, como o outro ponto da condenação, não se intimida nem se infirma pela renúncia feita após o recebimento da denúncia."

Como disse o Ministro Pertence, "a pena de inabilitação para outras funções não advém da aplicação da pena de perda do cargo atual, mas, decorrem, ambas, fatal e necessariamente, do juízo de condenação".

Na verdade, esse juízo de condenação só não existirá por renúncia antecedente ao recebimento da denúncia ou por absolvição final. Se há condenação, e aqui houve, é irrecusável a aplicação das duas penas. A impossibilidade de execução da primeira - perda do cargo - não prejudica a segunda, que, igualmente, encontra sua fonte geradora na prática do crime de responsabilidade.

Se ao intérprete fosse dado o direito de identificar e nominar, na espécie, uma pena acessória, provavelmente escolheria a perda do cargo, como decorrência da inabilitação.

A natureza especialíssima do processo de **impeachment** recusa, nesse ponto, o transplante da conceituação penal de pena acessória, como bem assinalou o Ministério Público Federal, em seu parecer, **verbis**:

"A perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública são, em realidade, penas autônomas, mas de aplicação conjunta, salvo na hipótese de impossibilidade absoluta de aplicação da primeira, por já ter o denunciado deixado definitivamente o cargo. Admitir a aplicação isolada da pena de perda ou mesmo deixar de aplicar a de inabilitação, por renúncia do Presidente, após o recebimento da denúncia, frustra a finalidade do **impeachment**, tal como delineado na Constituição Federal.

Nem é possível transplantar a conceituação de pena acessória do Direito Penal para um instituto de índole

exclusivamente constitucional. O **impeachment**, assinalava GABRIEL LUIZ FERREIRA, "é uma instituição de Direito Constitucional e não de Direito Penal" (Direito, Revista de legislação, doutrina e jurisprudência, v.86, dez/1901, p.467). As sanções de perda do cargo e de inabilitação para o exercício de função pública têm o caráter de pena administrativa, como medida de governo, como consideram vários autores, mas não de sanção criminal (v.g., Eptácio Pessoa, cit. por Lauro Nogueira in Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, vol. XXV, p.185-186; Galdino Siqueira, Revista de Direito Civil..., v.27, p.245; Annibal Freire da Fonseca, Do Poder Executivo na República Brasileira, 1916, p.126).

Recebida a comunicação de renúncia do Presidente da República, não restava alternativa ao Senado senão de prosseguir no processo para decidir a respeito da aplicação da pena de inabilitação ao ex-Presidente, tendo em vista a impossibilidade da aplicação da pena de perda do cargo."

Para finalizar, trago a lume uma lapidar passagem do voto proferido pelo Ministro Néri da Silveira, onde, em exemplo simples, porém de substancial verdade jurídica, mostra que a renúncia, com a decorrente inaplicabilidade da pena de perda do cargo, não pode, de maneira alguma, afetar a aplicação da pena de inabilitação. Diz S. Exa.:

"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 evidência, significado negativo inequivocamente maior à vida pública do assim condenado no processo político. Não é possível, de outra parte, deixar de

656

conferir à inabilitação temporária para o exercício de função pública justificativa correspondente à dos motivos que conduzem ao afastamento do cargo, "ex auctoritate sententiae."

Diante do todo o exposto, denego a segurança.

Watherson

657

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 - DF

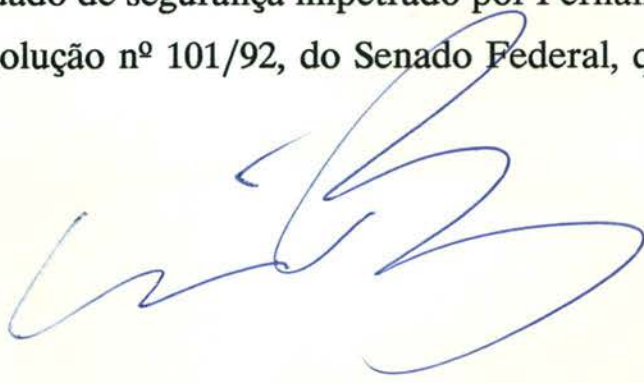
VOTO

O SENHOR MINISTRO ANTÔNIO TORREÃO BRAZ : - É motivo de júbilo, para mim, atuar no Supremo Tribunal Federal, como juiz convocado, mas, por outro lado, gera preocupação o mister de proferir voto em causa da mais alta significação para o País.

A sociedade brasileira como que se bipolarizou diante do momentoso assunto objeto do presente mandamus e esse quadro maniqueísta traz apreensão ao espírito do julgador que, suscetível de cometer erros como ser humano, não está, porém, imune às arremetidas das paixões a que as pessoas não raro são levadas por facciosismo ou inclinação ideológica.

De um e outro lado, recebi queixumes, protestos e também contribuições. O meu veredicto, contudo, não vai senão refletir o pensamento que sempre acalentei a respeito da matéria.

Trata a hipótese de mandado de segurança impetrado por Fernando Affonso Collor de Mello contra a Resolução nº 101/92, do Senado Federal, que



658

Voto

MS nº 21.689-1 - DF

2

lhe aplicou a pena de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, prevista no artigo 52, parágrafo único, da Constituição, mesmo depois de ter renunciado à Presidência da República, e a questão que se põe é a de saber se esse ato está sujeito à revisão judicial e, em caso afirmativo, se padece de vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade.

Argumenta o impetrante em sua erudita e bem fundamentada petição:

"No Brasil não pode haver dúvida, d. v. As palavras das Constituições republicanas, a claríssima interpretação que lhes deu o legislador complementar, a uniforme manifestação da doutrina sobre o alcance dessas disposições, a palavra do Supremo Tribunal Federal, nas poucas vezes, é verdade, em que teve a oportunidade de examinar a questão, só autorizam uma resposta para a questão proposta no mandado de segurança: a renúncia do Presidente da República põe termo ao processo de impeachment, obstando a aplicação de qualquer penalidade".

E linhas adiante:

"A garantia de acesso ao Poder Judiciário não abre qualquer exceção em favor das jurisdições anômalas, para excluí-las da tutela jurisdicional. Fogem ao controle aquelas questões que se resolvem em função de juízos de conveniência e oportunidade, admitidos pela lei, cujo

Voto

MS nº 21.689-1 - DF

3

mérito não cabe ao judiciário avaliar. O respeito ao princípio da legalidade, porém, não pode ficar à mercê de qualquer outro poder.

O impeachment, d.v. dos que sustentam o contrário, não é imune à fiscalização do judiciário. No Brasil é a própria Constituição que submete a definição dos crimes de responsabilidade e o seu processo e julgamento à uma lei especial. Ora, ESTA LEI SERIA TOTALMENTE INÚTIL se as suas determinações pudessem ser descumpridas pelo Congresso sem qualquer possibilidade de intervenção do Supremo Tribunal."

Analisemos, em primeiro lugar, a questão atinente ao limite dos poderes conferidos ao Senado Federal para julgar, em tais crimes, o Presidente da República e aplicar as sanções cominadas no texto constitucional (art. 52, parágrafo único).

Cerca de um ano depois de promulgada a Constituição de 1891, comissão mista de deputados e senadores apresentou projeto regulando o processo e julgamento do Presidente da República e Ministros de Estado nos crimes comuns e de responsabilidade.

A esse projeto, nota JOÃO BARBALHO em seus comentários, foi oferecida emenda dispondo que o processo poderia ser intentado não só durante o período presidencial, mas ainda depois que o presidente, por qualquer motivo, houvesse deixado definitivamente o cargo. E o seu autor, Deputado EPITÁCIO PESSOA, aduzia na justificação:



660

"Poderá dizer-se, à vista dos termos em que está concebido o artigo constitucional e da uniformidade nas outras constituições, que o presidente da República só pode ser processado, perante as justiças comuns, se for e depois que for condenado pelo senado: sem prejuízo da ação da justiça ordinária contra o condenado, diz a Constituição. Mas se se der esta inteligência ao artigo da Constituição, então os inconvenientes do artigo 3º do projeto, que se acha em debate, serão tantos e de tal gravidade e importância que o poder legislativo não pode deixar de rejeitá-lo in limine. Com efeito, se o presidente da República só pode ser sujeito à ação ordinária da justiça se for e depois que for condenado pelo senado, e se o processo político tem de cessar logo que ele deixe definitivamente o exercício do cargo, o que pode fazer por uma renúncia, podemos desde já garantir que este projeto que estamos discutindo não é o projeto de responsabilidade do presidente, mas sim o da sua irresponsabilidade. O presidente da República poderá cometer os mais graves delitos que a lei não o atingirá, porque, com a renúncia, ele conseguirá o silêncio do senado e com o silêncio do senado ele terá alcançado também o silêncio dos tribunais ordinários, os quais só podem julgá-los depois que aquela corporação política se houver manifestado."

A emenda, entretanto, não logrou êxito e terminou por ser



Voto

MS nº 21.689-1 - DF

5

aprovado o projeto original, cujo art. 3º veio a prescrever:

"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."

Diante da explicitude, da clareza do texto, é natural que os autores, enquanto vigente a Lei nº 27, de 07 de janeiro de 1892, em que se transformou o aludido projeto, afirmassem categoricamente que o término do mandato ou a renúncia ao cargo implicavam o trancamento do impeachment ou tolhiam a sua instauração. A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, porém, editada na vigência da Constituição de 1946, deu outra feição ao sistema, preceituando nos artigos 14 e 15, verbis:

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

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

O referido diploma legal faz nítida distinção entre denúncia e processo, entre tribunal de pronúncia e tribunal de julgamento. Observe-se que a lei de 1892 distinguia, por igual, a denúncia e o processo, mas estabelecia que este (rectius, o tribunal de julgamento) não poderia ser instaurado depois de encerrado o período presidencial e cessaria, mesmo que iniciado opportuno tempore, quando

Voto

MS nº 21.689-1 - DF

6

662

o Presidente da República, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o cargo.

O dispositivo da lei vigente, recepcionada pela Carta de 1988, tem conteúdo normativo bem diverso. Reza que a denúncia perante a Câmara dos Deputados (tribunal de pronúncia) só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver deixado o cargo em definitivo. Só e só. Não faz referência a processo (tribunal de julgamento) ou que ele cessará com o afastamento definitivo do Presidente.

A reforma penal de 1984 adotou o sistema vicariante ou unitário, aboliu as penas acessórias e criou as penas restritivas de direitos, conferindo-lhes autonomia e permitindo, em consequência, a sua aplicação isoladamente em substituição às privativas de liberdade (Código Penal, art. 44). Estão incluídas, portanto, no rol das penas principais, sem qualquer identidade ou semelhança com os efeitos da condenação (arts. 91 e 92). Compõem o seu elenco a interdição temporária de direitos, entre cujas hipóteses se situa a proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo (Código Penal, art. 47).

"A pena de interdição temporária de direitos, - diz ALBERTO SILVA FRANCO, comentando o preceito da lei penal - cujos requisitos de aplicação são os mesmos comuns às demais penas restritivas de direitos (art. 44 da nova Parte Geral do CP/40), adquiriu foro de cidadania quando deixou de ser pena acessória, de caráter obviamente complementar, para transformar-se em pena principal, ao lado da pena privativa de liberdade e da pena pecuniária."



Voto

MS nº 21.689-1 - DF

7

663

Nessa consonância, não se questionando in casu que tanto a proposição quanto o decreto de pronúncia da Câmara dos Deputados antecederam a renúncia do impetrante, tenho que o processo não haveria mesmo de sofrer solução de continuidade, seja porque a lei de regência não prescreve o contrário, seja porque restava a aplicação de outra pena autônoma, a juízo do tribunal de julgamento, qual a interdição temporária de direito prevista no art. 52, parágrafo único, da Constituição da República.

Um outro ponto a considerar, no desate da controvérsia, é o pertinente à revisão, pelo Judiciário, dos atos do Congresso Nacional.

Nos Estados Unidos da América do Norte, apesar de haver sido construído, no silêncio da Carta Magna, a doutrina do controle da constitucionalidade das leis, a Suprema Corte sempre se autolimitou na apreciação de tal tipo de demanda quando a matéria submetida ao seu crivo tem conotação política.

A propósito, escreve KARL LOEWENSTEIN que a Suprema Corte, no exercício do seu controle político (ele reputa de natureza essencialmente política o controle da constitucionalidade), se impôs restrições que tendem a atenuar o que de outra maneira conduziria à absoluta supremacia do Judiciário, ressaltando ("Teoria de La Constitución", trad. espanhola, Ed. Ariel, Barcelona, 1986, pág. 313):

"O princípio de que questões políticas não devem ser submetidas ao judiciário, ao qual já se fez alusão no caso Marbury v. Madison, constitui há mais de cem anos um limite que o controle judicial se impôs e cuja sabedoria tem

Voto

MS nº 21.689-1 - DF

8

664

preservado o tribunal de cair no torvelinho da vida política".

BERNARD SCHWARTZ também registra o retraimento da Corte americana nos casos suso referidos. "Pois - escreve - certas questões, pela sua própria natureza, têm sido consideradas impróprias para serem decididas pelos tribunais. São questões que se consideram mais apropriadas para serem resolvidas, em decisão final, pelos órgãos políticos do Governo. O Judiciário tem evitado envolver-se nelas porque teme as conseqüências de interferir em assuntos que são considerados fundamentalmente políticos. Como já afirmou um membro do Judiciário americano, "os tribunais não devem penetrar nesse matagal político" (Direito Constitucional Americano", trad. de Carlos Nayfeld, Forense, 1ª ed., pág. 193).

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal se posicionou na mesma trilha. SEABRA FAGUNDES lembra que as suas decisões se orientaram no sentido de que as questões políticas escapam, em absoluto, ao exame do Poder Judiciário. E observa ("O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", Forense, 3ª ed., pág. 182):

"As Constituições de 1934 e 1937 dispuseram expressamente que o Poder Judiciário não poderia conhecer de questões exclusivamente políticas. A atual silencia a respeito. Mas, não obstante isto, a vedação persiste. É que ela decorre da índole do regime e de imperativos do seu funcionamento. Aos Poderes Legislativo e Executivo, a Constituição delega atribuições de cunho estritamente político que, pela sua natureza

Voto

MS nº 21.689-1 - DF

9

específica, são incompatíveis com a interferência do Poder Judiciário."

Não convergem, entretanto, as opiniões a propósito do tema.

GOMES CANOTILHO, por exemplo, leciona ("Direito Constitucional", Livraria Almedina, 5ª ed., pág. 1116):

"É outro dos princípios importados da jurisprudência norte-americana e que fundamentalmente se reconduz ao seguinte: os juízes devem autolimitar-se à decisão de questões jurisdicionais e negar a justiciabilidade das questões políticas. O princípio foi definido também pelo juiz MARSHALL como significando haver certas "questões políticas", da competência do Presidente, em relação às quais não pode haver controlo jurisdicional. É evidente, porém, como acentua a própria doutrina americana, que a doutrina das questões políticas não pode significar a existência de questões constitucionais isentas de controlo."

E completando o seu raciocínio:

"O princípio da autolimitação dos juízes continuará a ter sentido útil se com ele se quer significar não a inadmissibilidade de juízos de valor na tarefa de interpretação concretização-constitucional (existentes em qualquer actividade interpretativa), mas a contenção da actividade dos tribunais dentro dos limites da função

Voto

MS nº 21.689-1 - DF

11

O princípio não é, pois, absoluto. Sempre que ocorra lesão a direito ou garantia individual, é cabível, de regra, o recurso aos órgãos jurisdicionais. Mas estes devem acautelar-se, de molde a assegurar a perfeita harmonia entre os poderes, harmonia que, adverte Lúcio Bittencourt, "constitui a pedra de toque do sistema constitucional, de cujos princípios, na sua pureza e na sua autoridade, cabe aos tribunais a preservação e a guarda."

A despeito desse enfoque, não se pode deixar de reconhecer, com RANELLETTI, que a tutela das exigências supremas da vida do Estado é que constitui o cerne do ato político, de sorte que só apresentam tal atributo os atos para os quais haja uma razão de Estado.

Ora, o impeachment situa-se no ápice da organização estatal e está intimamente relacionado com a segurança institucional. Nele ao interesse do indivíduo sobreleva o interesse da Nação.

Talvez aí esteja a razão da reserva do Supremo Tribunal Federal. O Ministro Paulo Brossard registra ("O impeachment", Livraria Globo, 1965, pág. 155):

"O Supremo Tribunal Federal, repetidamente, se negou a intervir em processos de responsabilidade. Mais tarde admitiu fazê-lo e, efetivamente, interferiu em alguns casos. Sempre se recusou, porém, a revisar decisões congressuais."

E cita o escólio de CARLOS MAXIMILIANO que, segundo parece, reflete o pensamento da Corte (pág. 159):



Voto

MS nº 21.689-1 - DF

13

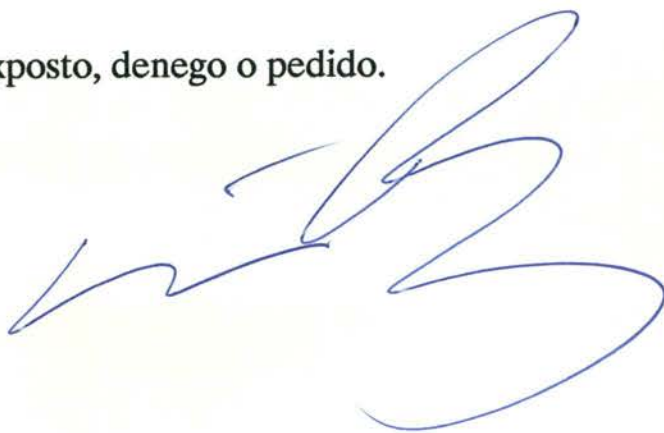
corporis ou político, emanado do Congresso Nacional ou do Chefe do Executivo, pode ser revisto pelo Supremo Tribunal Federal desde que fique comprovada, de modo claro e indubitado, a lesão a direito ou garantia individual assegurados pela Constituição.

O posicionamento contrário implicaria a abdicação do poder de julgar, solução que não conviria à comunidade e representaria, a toda evidência, desfalque profundo para as instituições.

Por isso, a postura do Judiciário de um modo geral deve ser a de autolimitação diante das questões políticas envolvendo os Altos Poderes da Nação. Impõe-se a observância das chamadas "regras de bom aviso" ou "preceitos sábios" em que se escuda a Suprema Corte americana para evitar confrontos desaconselháveis e manter a harmonia do sistema em sadio regime democrático, regras essas alinhadas por LÚCIO BITTENCOURT em sua prestigiosa monografia, entre as quais avulta, pela prudência de que se reveste, a que consagra a presunção de constitucionalidade dos atos e resoluções dos demais detentores de funções estatais e cuja incompatibilidade com o Estatuto Fundamental só deve ser declarada quando acima de toda dúvida razoável - beyond all reasonable doubt.

Na espécie vertente, segundo procurei demonstrar ao longo deste voto, a decisão impugnada foi proferida dentro dos parâmetros constitucionais e legais (a lei de regência e o Código Penal como lei comum subsidiária), não padecendo, portanto, de qualquer eiva de ilegitimidade.

Do quanto foi exposto, denego o pedido.



670

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689- STF

V O T O

O SR. MINISTRO JOSÉ DANTAS: Senhor Presidente, está posta nesta assentada, como matéria remanescente das controvérsias suscitadas em torno da postulação do impetrante Fernando Afonso Collor de Mello, uma única questão de mérito, resumida em saber se da renúncia do denunciado por crime de responsabilidade resulta a extinção do processo de impeachment. Formulada a rigor da natureza acessória da pena de inabilitação para o exercício de função pública, em relação à pena de perda do cargo, tal questão se assenta no fato de que o processo perderá objeto com a voluntária destituição do cargo a perder, ou também porque, então, exaure-se a jurisdição do Senado Federal para prosseguir a persecutio contra quem já não é Presidente da República. D

Pelo que consta dos autos e seus avulsos, convenha-se que, a esta altura do julgamento, não resta nenhum ângulo de visualização doutrinária a propor-se debater, tão exaustivamente o fizeram as partes, o Procurador-Geral da República e os eminentes Ministros deste Pretório Excelso.

Realmente, o instituto do impeachment foi aqui dissecado como nunca aconteceu em nenhum outro foro, a não se duvidar da exaustão da consulta bibliográfica anotada ao pé de página da inicial, das informações, do parecer e dos votos proferidos (inclusive os votos dos meus eminentes colegas do Superior Tribunal de Justiça).

Portanto, sem maior compromisso com os rasgos da cultura jurídica aqui já assinalada, peço vênica para consubstanciar meu singelo voto na adesão a um ou outro dos subsídios culturais dissertados, escusando-me à tautologia cansativa, via da metodologia do quadro adiante esboçado.

Primeiro, partindo de inspirações da Magna Carta concedida por João Sem Terra aos Barões do Reino, passando pela estrutura do grande Council de periódico assessoramento dos monarcas ingleses da Idade Média (Maria do Carmo Castro Sousa, "O crime de Resp. na Legislação Comparada - o Impeachment", Brasília - 1993), provado pela experiência das Colônias, com assento nas Cartas da Virgínia e de Massachussets (João Medeiros Filho, "Impeachment e Crime de Resp. dos Prefeitos Municipais", ed. Res. Universitária, pág. 17), até se agasalhar na Constituição Americana, o instituto do impeachment libertou-se das conotações criminais da origem, para responder como instrumento específico destinado a coarctar politicamente os ocupantes dos cargos públicos superiores, submetendo-os ao devido processo de direito.

Segundo, ao se inserir na primeira Carta republicana brasileira, o impeachment, perdendo as antigas vinculações criminais que lhe dera a Carta do Império, aqui se instalou como instituto de acentuado caráter político-administrativo.

Terceiro, da Carta de 1891 à de 1946, com trânsito de somenos pela Constituição de 1934 e pela outorgada de 1937, conquanto invariável na previsão de apenas duas penalidades possíveis aplicar aos grandes servidores visados, entretanto, variou o preceito-sede ao relacioná-las entre si: antes, por meio da conjunção "e", e agora, da preposição "com".

672

Quarto, em todas aquelas sedes preceptivas, primou-se por confiar à lei especial a definição dos crimes de responsabilidade ali tratados, e o estabelecimento das normas de processo e julgamento dos mesmos no foro político.

A partir da nitidez desse enquadramento histórico-constitucional da matéria — no que interessa ao caso dos autos, atinente aos procurados efeitos da renúncia do impetrante na pendência final do processo de impeachment —, experimentem-se agora, no plano infraconstitucional, os resultados possíveis distinguir entre as práticas legais iniciais — Decretos 27 e 30/1892 — e as atuais, estabelecidas pela Lei 1.079/50.

Daqueles primeiros textos não se duvida que, tanto eram explícitos no estabelecimento da aplicação da "perda do cargo somente ou com esta pena e a incapacidade para exercer qualquer outro" (art. 2º do Dec. 30/892), como também o eram sobre que o processo "só poderá ser intentado durante o período presidencial, e cessará quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo" (art. 3º do Dec. 27/892).

Portanto, vem ao caso acentuar-se que a doutrina nacional dos primórdios republicanos não teve maior dificuldade na elaboração conceitual do impeachment, no ofício da consagração do instituto no maior purismo para com as origens. Nesse mister, ressalta a razão de ser das asseverações quase que uníssonas dos nossos publicistas de escol, quanto a que a renúncia do denunciado, caracterizando real destituição "por qualquer motivo", faz cessar o processo instaurado durante o período governamental.

673

Das horas consumidas na atenta leitura dos autos, convenci-me de que, à luz dos preceitos legais da jovem República, intolerável seria negar-se aquela evidência literal da extinção do processo a qualquer tempo da formulação da renúncia.

Malgrado essa certeza, divaguei sobre como teriam os nossos tratadistas construído essa doutrina se nas proposições legais da regulamentação do instituto constitucional houvesse a Câmara dos Deputados dado ouvidos à emenda do Deputado Eptácio Pessoa, defendida com o ardor desta sustentação transcrita no voto do Sr. Ministro José Néri:

"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 destinação, a pena única estabelecida seria a perda do cargo, mas desde que ele consignou uma outra pena - a incapacidade para exercer qualquer 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 a 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

674

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 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 incontestável, que o Presidente fique sujeito à ação ordinária da Justiça. Isto não resolve satisfatoriamente a questão, não previne os inconvenientes referentes." — in Rev. S.T.F., LXXXIII, pág. 254/259.

57

Na verdade, para redargüir aquele arroubo da suscitação de inconstitucionalidade da norma especial em causa, que melhores razões não teria Rui Barbosa, Mestre de todos os tempos, esgrimindo-as para além da interpretação da norma ordinária, a que se confinaram, consoante transcrição no voto do Sr. Ministro Ilmar Galvão (como também se cingiram à colação das raízes do instituto, na parte lida da tribuna pelo nobre advogado do impetrante):

"Daqui, por um processo de raciocínio inacessível à nossa razão, depreendem que se poderia intentar um processo de responsabilidade a

675

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. 27/1892), 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 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 incidente" — (Obras Completas, A Ditadura de 1893, ed. 1949, p. 71).

De sorte que, a meu modesto entender, a doutrina brasileira do impeachment, no quanto foi dos albores da República até as vésperas da Constituição de 1946, animou-se pelas linhas do direito positivo complementar. Salvo raras investidas, pouco ousou em aferi-lo no plano supralegal, senão que no só empenho de conferir-lhe a fidelidade à origem anglo-americana, por cuja devoção até acusou os predecessores de prevaricarem por transigência com os princípios, a exemplo do "feito" caso Belknap, penitenciado, contudo, pelos que se seguiram (anotação do voto do Sr. Ministro Carlos Veloso):

57

"Todavia, doutrina e jurisprudência brasileiras não reconhecem no impeachment natureza puramente política, conforme pretendi demonstrar no voto que proferi por ocasião do julgamento do MS nº 21.623-DF. Lembrei, no referido voto, que os americanos emprestaram ao impeachment feição política, com a finalidade de destituir o funcionário do seu cargo.

Ora, é natural que a doutrina construída tendo por base uma tal disposição constitucional — Constituição dos Estados Unidos, Seção IV do art. II: "O presidente, o Vice-Presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos poderão ser destituídos dos respectivos cargos sob acusação e condenação por traição, suborno ou outros crimes e delitos", — seja no sentido de que o término do mandato ou a renúncia ao cargo trancam o processo de impeachment, W. W. Willoughby, na sua obra clássica, esclarece que "no caso do impeachment do Secretário de Guerra Belknap, todavia, suscitou-se

676

a questão se um servidor civil, antecipando-se ao impeachment, pode, pela renúncia ou demissão, escapar do julgamento pelo Senado. Pelo voto de trinta e sete a vinte e nove, com sete abstenções, decidiu o Senado que sua jurisdição não havia sido suprimida, e, por votação posterior, afirmou que para esta decisão a aprovação de dois terços não era necessária". Na nota de rodapé nº 5, esclarece Willoughby que "a mesma decisão foi tomada no caso do Juiz Archbold. Anote-se, contudo, que o Secretário Belknap foi absolvido em razão do fato de que vinte dos Senadores assim votaram por entenderem que, em face da demissão, o Senado havia perdido a jurisdição. Nos casos seguintes de impeachment de Juizes Federais, os processos foram suspensos em virtude da renúncia dos envolvidos: P. K. Lawrence, em 1839; J. C. Watrous, em 1860; M. H. Delahay, em 1872; E. Durel, em 1874; e R. Busteed, em 1874".

Nessa mesma linha diferencial dos contornos do impeachment, talvez valha acrescentar a falta de um nutriente ausente nestas plagas de sua transplantação. Com efeito, relembradas as suas primitivas conotações criminais, certamente que ao introduzir-se no Direito Público americano o indictement sofreu, necessariamente, a influência do nolo contendere e do plea bargaining, vias formais de valorização da confissão como termo transacional do judicium accusationis; fórmulas de cediça aplicação, até por isso, são responsáveis pela boa fama da celeridade e presteza da Justiça americana. Logo, a meu pensar, do processo penal ao processo político, ali a confissão e a renúncia se assemelham como meio prático de pôr fim ao processo.

Desse modo, voltando ao discutido plano legal, é de ver-se que, enquanto vigentes os Decretos 27 e 30, de 1892, como de fato vigeram até a edição da Lei 1.079/50, com elementar evidência mostrava-se o "truísmo" de negar-se o prosseguimento do processo de impedimento, se por qualquer motivo deixasse o cargo o denunciado.

677

Mas, dali em diante, riscada do regulamento legal especial a cláusula da cessação do processo, tinha-se mesmo que indagar se a supressão fora mera abstração do legislador, ou se por proposital acomodação do regimento legal à nova letra constitucional, naquela alterada construção gramatical "com" ao invés de "e" emprestada ao rol das penalidades "perda do cargo, e "inabilitação"; como também porque o legislador se houve mais do que em suprimi-la, pois que lhe contrapôs a nova cláusula de que "a denúncia só poderá ser recebida se o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo" (art. 42).

De que tão radical reposicionamento da matéria legal impôs radical inversão da valoração da renúncia como causa extintiva do processo, não há negar-se; primeiro, porque revogou-se a letra permissiva expressa, e segundo, estabeleceu-se termo temporal ao recebimento da denúncia, sob condição que, antes, além de impedir a instauração processual, também lhe ditava a extinção — isto é, o incidente da vacância do cargo.

Entretanto, essa literalidade paraconstitucional não basta para conter a argüição dos efeitos potestativos da renúncia ao cargo.

Aceitar-se tanto, deveras, seria praticar-se o exercício hermenêutico da interpretação da Constituição com base na lei, bom conselho esse, recomendado, porém, às devidas cautelas e maior prudência, pois que se sabe consagrada, sem demérito, a direção inversa.

Aliás, nessa matéria metodológica, num ligeiro parêntese, anote-se o melhor proveito do comedimento, ao invés da radicalização pejorativa da "interpretação retrospectiva" atribuída à "valorização histórica"; tanto mais que o Direito

678

Constitucional, inovador por sua própria natureza criadora, em lançando olhos para o futuro, nem assim se liberta ao todo do passado. Donde cuidar de "extrair-se da fórmula concreta tudo o que ela pode dar implícita e explicitamente, não só a idéia direta, clara, evidente, mas também a indireta, ligada à primeira por mera semelhança, deduzida por analogia" (C. Maximiano — "Hermenêutica e Aplicação do Direito", 8ª ed., pág. 41.).

No caso, pois, essa parcimônia há de servir à cata dos elementos explícitos e implícitos que a norma constitucional possa oferecer para a compreensão de que o juízo político por ela instituído ocupe realmente toda a extensão que lhe foi reservada, a modo da exegese legislativa que, a partir daquela dualidade, percebeu dever-se corrigir a antiga permissão extintiva do processo ao só alvedrio do denunciado. Isto é, colher-se do texto maior a compreensão dos limites da jurisdição especial do Senado Federal, se mensurável para além ou para aquém do objeto da aplicação da perda do cargo, exclusivamente, pena da qual se diz ser passível o Presidente da República, e não o ex-Presidente. D

A inteligência da formulação está mesmo em que a continuidade de qualquer processo, judicial ou político-administrativo como o de que se trata, não prescinde da persistência dos dois pressupostos iniciais — o objeto e a jurisdição.

Identificado o objeto do impeachment, tanto quanto o diga a distinção ontológica da diversificada apenação prevista — a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública (CF, art. 52, par. único) —, certo entender-se que a renúncia do cargo não interfere com

679

a subsistência do objeto do processo instaurado. Este, constitucionalmente bipolarizado em afastar definitivamente do cargo o titular acusado, e impedi-lo de voltar à função pública por algum tempo, restou por consumir-se nesse último intuito. E como essa bipolarização objetiva consta de preceito constitucional explícito, legítimo nesse plano se oferece a norma legal que silencia o encerramento do processo, pela boa lógica de que a renúncia, ao frustrar a realização material da primeira reprimenda política visada, não tem justificação, material ou formal, para alcançar aquela segunda, materialmente possível como formal e oportunamente instrumentada pelo devido processo de direito.

Por sua vez, com a devida vênia das doudas sustentações em contrário, não alcanço o porquê da afetação jurisdicional que resultaria do fato de escapar o denunciado à pena de perda do cargo pela renúncia dirigida. Desinvestido o titular do cargo marcante da jurisdição do Senado Federal, mas restando ao respectivo processo coator aquela segunda reprimenda teleologicamente preventiva, e que se escusa à impossibilidade material padecida pela primeira, de caráter repressivo, não se concebe, d.m.v., que o incidente fulmine a jurisdição, deixando-a incompleta no seu duplo desiderato de fazer cessar e de prevenir a prática de abusos e desmandos dos governantes regularmente acusados.

Neste ponto, não me parece importante, d.m.v., a construção gramatical do rol daquelas penalidades. Ligadas pela conjunção ou pela preposição, ou que seja por função adverbial, a acessoriedade ou principalidade que se lhes deseje atribuir há de ser compreendida, fundamentalmente, segundo o seu próprio conceito jurídico.

680

No mister, sabe-se pela doutrina a dificuldade de fixação de traços ontológicos de maior monta com vistas a distinguir a pena principal da acessória, pelo que, abstraídas valorações mais especulativas, deixou-se ao direito positivo qualificá-las, pela ordem maior ou menor de seu sentido retributivo ou reeducativo — sua prefixação legal (Vicente Cernicchiaro, "Penas Acessórias", in Ciência Penal, Ano IV - I/1979, PÁG. 49/56.

De pertinência, pois, com a perda do cargo e a inabilitação para exercê-lo, a fonte positiva brasileira está no Código Penal.

Ao tempo em que admitido o sistema da acessoriedade penal (encerrado desde a Lei 7.209/84), tanto uma como outra daquelas penalidades se classificavam como penas acessórias — Cód. Penal, art. 67, I e II (de aplicação cumulativa, arts. 68 e 69).

S/7

Por conseguinte, fora daquela prefixação legal, a meu ver, não cabe estabelecer parâmetros teóricos para a procurada relação de dependência entre penas que, enquanto juridicamente classificadas pelos textos, ambas sempre o foram como acessórias das penas privativas de liberdade.

Noutro passo, conquanto o estabelecimento vernacular das sanções ora examinadas possa denotar idéia de companhia, na relação antecedente x conseqüente de sua cumulatividade, isso, no entanto, não induz a indagada acessoriedade jurídica; igual cumulação acontece na instância criminal entre as próprias penas principais (privativa de liberdade e multa), sem que qualquer delas se transforme em pena acessória.

Em suma, vencido o questionamento de tão improvável acessoriedade, volte-se ao tema da jurisdição.

Mutatis mutandis, dando-se o que é seu à jurisdição e à competência, nos distintos componentes conceituais, a hipótese dos autos lembra a sumulada orientação deste Pretório Excelso, sobre que a perda do cargo não altera a competência suprema para os crimes comuns praticados por aqueles mesmos governantes (Súmula 394); como também, no exato propósito da perpetuatio jurisdictionis concernente aos crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais — quanto aos quais o DL 201/67 inovou a jurisdição, bipartindo-a entre a Câmara de Vereadores e o Judiciário —, lembra a orientação pretoriana de que, deixado o cargo, a ação penal antes intentada contra o prefeito deve prosseguir; só não se lhe admitindo a instauração por denúncia recebida após aquele afastamento definitivo (RHC 65.207-GO, Rel. Min. Moreira Alves, in RTJ 123/518).

Repetindo-se dar o que é seu ao conceito da competência e ao da jurisdição, a semelhança desses precedentes com o caso dos autos salta aos olhos, segundo as bases empíricas das hipóteses confrontadas — recebimento da denúncia, instauração do processo, formação da culpa e a sobrevinda desinvestidura definitiva do cargo; ali como aqui, as mesmíssimas penalidades políticas — perda do cargo e inabilitação temporária (DL, 201, art. 1º, § 2º, e C.F., art. 52, parág. único).

Afinal, ressaltada a analisada colocação constitucional da espécie, de mais a mais, no particular da renúncia de que se trata (afastamento definitivo do cargo), nada impedia alongar-se, no quanto lhe enchesse a exclusividade jurisdicional para tal juízo de valor, a percepção

682

discricionária do Senado Federal para a valoração da renúncia de um denunciado com culpa formada, propositadamente pronunciada em cima do veredicto a publicar-se como último ato que restava atermar-se naquele pretório político. Os fatos estão nos autos.

Senhor Presidente, tenha esta Excelsa Corte a certeza do inabalável respeito nacional, que por século lhe tem sido merecidamente dispensado, na compreensão da excelência dos arroubos de consciência e responsabilidade maior de seus juizes, em todos os tempos; na meditada compreensão de seus hábitos culturais de convivência com as divergências interpretativas que lhes são trazidas a julgamento, mormente na função basilar do controle constitucional dos atos de autoridade que, no Estado de Direito, a afeiçoa à asseguuração impostergável dos direitos e garantias individuais, sem menosprezo algum à independência e harmonia dos poderes; no descompromisso, porém, nem sempre agradável, para com interesses episódicos de uma ou outra bandeira de exaltação política, exasperante do direito de crítica aos julgados.

Que Deus guarde esta Casa, para felicidade do Brasil.

É meu canto do cisne, nesta passageira judicatura-suprema, à qual fui honradamente chamado por duas vezes, temendo faltar em sabedoria e ciência, mas com a coragem de servi-la; coragem maior, das poucas que afugentam os tantos medos da minha humildade.

Em conclusão, indefiro o pedido, Senhor Presidente.

João Dantas

Supremo Tribunal Federal

683

16-12
PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.689-1

ORIGEM : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CARLOS VELLOSO**

IMPTE. : FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO

ADVS. : CLAUDIO LACOMBE E OUTROS

IMPDO. : SENADO FEDERAL

ADVS. : JOSE SAULO RAMOS E LUIZ CARLOS BETTIOL

LIT.PAS. : BARBOSA LIMA SOBRINHO E MARCELO LAVENERE MACHADO

ADVS.LIT.: FABIO KONDER COMPARATO, EVANDRO LINS E SILVA E OUTROS

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal rejeitou as preliminares de inépcia da inicial e de ilegitimidade passiva do Presidente do Senado Federal; e, por maioria de votos, a de falta de jurisdição da Corte, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a acolhia. Votou o Presidente. No mérito, indeferiram o pedido de mandado de segurança os Ministros Relator, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Néri da Silveira, e o deferiram os Ministros Ilmar Galvão, Celso de Mello, Moreira Alves e o Presidente (Min. Octavio Gallotti). Em seguida, examinando questão de ordem suscitada pelos litisconsortes passivos, relativa à aplicação do art. 97 da Constituição Federal, o Tribunal, por maioria de votos, a rejeitou, vencido o Ministro Paulo Brossard que a acolhia. Em consequência, rejeitada, pelo Presidente, a proposta de aplicação, ao caso, do item II do parágrafo único do art. 205 do Regimento Interno, foi o julgamento adiado, para a convocação de três (03) Ministros do Superior Tribunal de Justiça, de acordo com o art. 40 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Declararam impedimento o Ministro Sydney Sanches e suspeição os Ministros Francisco Rezek e Marco Aurélio. Falaram: pelo impetrante, o Dr. Cláudio Lacombe; pelo impetrado, o Dr. Saulo Ramos; pelos litisconsortes passivos, o Dr. Evandro Lins e Silva; e pelo Ministério Público Federal, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, Procurador-Geral da República. Plenário, 06.12.93.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Compareceram os Senhores Ministros José Dantas, Torreão Braz e William Patterson, do Superior Tribunal de Justiça, para participarem do julgamento do Mandado de Segurança nº 21.689-DF. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Francisco Rezek.

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


LUIZ TOMIMATSU

Secretário

Supremo Tribunal Federal

684

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.689-1
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : **MIN. CARLOS VELLOSO**
IMPTE. : FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO
ADVS. : CLAUDIO LACOMBE E OUTROS
IMPDO. : SENADO FEDERAL
ADVS. : JOSE SAULO RAMOS E LUIZ CARLOS BETTIOL
LIT.PAS. : BARBOSA LIMA SOBRINHO E MARCELO LAVENERE MACHADO
ADVS.LIT.: FABIO KONDER COMPARATO, EVANDRO LINS E SILVA E OUTROS

Decisão: Prosseguindo-se no julgamento, o Tribunal, por maioria de votos, indeferiu o mandado de segurança, vencidos os Ministros Ilmar Galvão, Celso de Mello, Moreira Alves e o Presidente (Min. Octavio Gallotti), que o deferiam. Renovado o relatório. Não participaram do julgamento os Ministros Sydney Sanches e Marco Aurélio, pelos motivos expostos na sessão anterior (06.12.93). Falaram: pelo impetrante, o Dr. Cláudio Lacombe; pelo impetrado, o Dr. Saulo Ramos; pelos litisconsortes passivos, o Dr. Evandro Lins e Silva e o Professor Fábio Konder Comparato; pelo Ministério Público Federal, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, Procurador-Geral da República. Plenário, 16.12.93.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Compareceram os Senhores Ministros José Dantas, Torreão Braz e William Patterson, do Superior Tribunal de Justiça, para participarem do julgamento do Mandado de Segurança nº 21.689-DF. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Francisco Rezek.

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


LUIZ TOMIMATSU

Secretário

Supremo Tribunal Federal

685

CONCLUSÃO PARA LAVRATURA DO ACÓRDÃO

Aos 10 dias do mês de 3 de 1995
faço estes autos conclusos ao Exmo. Sr. Ministro
Carlos Velloso. Eu, Alba Rosa,
Diretora da Divisão de Acórdãos, lavrei este
termo.

MS-21-689-1-DF

Gabinete do Ministro Carlos Velloso

13 3 / 95

Sade



16/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21689-1 DISTRITO FEDERAL

IMPETRANTE : FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO
IMPETRADO : SENADO FEDERAL
LIT.PASSIVOS: BARBOSA LIMA SOBRINHO
MARCELLO LAVENERE MACHADO

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". CONTROLE JUDICIAL. "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. C.F., art. 52, parágrafo único. Lei nº 27, de 07.01.1892; Lei nº 30, de 08.01.1892. Lei nº 1.079, de 1950.

I. - Controle judicial do "impeachment": possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5º, XXXV. Precedentes do S.T.F.: MS nº 20.941-DF (RTJ 142/88); MS nº 21.564-DF e MS nº 21.623-DF.

II. - O "impeachment", no Brasil, a partir da Constituição de 1891, segundo o modelo americano, mas com características que o distinguem deste: no Brasil, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, lei ordinária definirá os crimes de responsabilidade, disciplinará a acusação e estabelecerá o processo e o julgamento.

III. - Alteração do direito positivo brasileiro: a Lei nº 27, de 1892, art. 3º, estabelecia: a) o processo de "impeachment" somente poderia ser intentado durante o período presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. A Lei nº 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

IV. - No sistema do direito anterior à Lei 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis nºs 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, § 3º; Lei nº 30, de 1892, art. 2º), emprestando-se à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei nº 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (C.F., 1934, art. 58, § 7º; C.F., 1946, art. 62, § 3º; C.F., 1967, art. 44, parág. único; EC nº 1/69, art. 42, parág. único; C.F., 1988, art. 52, parág. único. Lei nº 1.079, de 1950, artigos 2º, 31, 33 e 34).

V. - A existência, no "impeachment" brasileiro, segundo a Constituição e o direito comum (C.F., 1988, art. 52, parág. único; Lei nº 1.079, de 1950, artigos 2º, 33 e 34), de duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

VI. - A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de

Machado

MS 21.689-1 DF

"impeachment".

VII. - Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (C.F., art. 37).

VIII. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, na forma do Decreto-lei 201, de 27.02.1967. Apresentada a denúncia, estando o Prefeito no exercício do cargo, prosseguirá a ação penal, mesmo após o término do mandato, ou deixando o Prefeito, por qualquer motivo, o exercício do cargo.

IX. - Mandado de segurança indeferido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, indeferir o mandado de segurança, vencidos os Ministros Ilmar Galvão, Celso de Mello, Moreira Alves e o Presidente (Min. Octavio Gallotti), que o deferiam. Renovado o relatório. Não participaram do julgamento os Ministros Sydney Sanches e Marco Aurélio, pelos motivos expostos na sessão anterior (06.12.93).

Brasília, 16 de dezembro de 1993.

Octavio Gallotti

OCTAVIO GALLOTTI

-

PRESIDENTE

Carlos Velloso

CARLOS VELLOSO

-

RELATOR

15/12/93

TRIBUNAL PLENO

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21689-2 DISTRITO
FEDERAL

RELATOR : O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI
AGRAVANTES : SENADO FEDERAL; BARBOSA LIMA SOBRINHO
E MARCELLO LAVENÈRE MACHADO
AGRAVADO : PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

leoy galloTTi.

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: - Foi a questão assim resumida, no despacho por meio do qual indeferi os agravos regimentais interpostos pela digna autoridade impetrada (fls. 345/7) e por seus ilustres litisconsortes (fls. 349/54):

"A deliberação, contra que se insurgem os Agravantes (convocação de três Ministros do Superior Tribunal de Justiça para completar o quorum), inscreve-se na estrita competência do Presidente da Sessão Plenária, para regular a ordem do julgamento (incisos III e VII do art. 13 do Regimento Interno) e, uma vez pronunciada, passa a integrar a decisão colegiada. Não mais pode vir a ser unilateralmente modificada, de modo a infringir o resultado do julgamento, proclamado em sessão, sem reparo, ademais, de nenhum dos Ministros presentes.

2. Contra esse resultado, só poderá caber, na oportunidade própria, o recurso adequado à impugnação de acórdão (em tese, e por

AGRMS 21.689-2 DF

exemplo, o de embargos de declaração). Jamais o instrumento processual previsto para a reforma de despacho singular.

3. Trata-se, então, de deliberação insuscetível de ser mantida ou reconsiderada, nos autos, pela autoridade destinatária da petição. Tanto basta para deixar, às claras, o manifesto descabimento do agravo, a que é ínsita a faculdade de ser mantida ou retratada, pelo Relator, a decisão agravada.

4. De acordo com o disposto no art. 21, § 1º, do Regimento Interno e no art. 38 da Lei nº 8.038-90, nego seguimento aos recursos de fls. 345/7 e fls. 349/54.

Publique-se." (fls. 358)

Volta a agravar o Senado Federal, agora contra o despacho acima transcrito, sustentando que estarreci o País "por cercear o direito de defesa de um dos Poderes da República, cujo pedido, regimental e processualmente legítimo, merecia e merece, venia maxima concessa, a apreciação do Plenário, o único juiz de sua própria decisão, nos termos do § 2º e para os efeitos do § 3º do art. 317, do Regimento Interno do Supremo Tribunal".

Requer, preambularmente, o Agravante seja o recurso submetido ao Plenário na abertura da sessão designada para prosseguir o julgamento, do qual o provimento deste agravo (seguido pelo do antecedente) poderá vir a ser prejudicial.

Considera regimentalmente possível a participação, no julgamento, dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, convocados, embora repute mais prudente seja o

leão alberto

AGRMS 21.689-2 DF

tema, "pela importância e gravidade", sujeito exclusivamente aos membros titulares do Supremo Tribunal.

Sustenta o cabimento do agravo a que neguei seguimento, por ser da estrita competência do Presidente a decisão agravada, sem ter sido, então, objeto de apreciação pelo Plenário, nem feito parte do julgamento.

Entende ser o ato reformável singularmente, porque monocrático, havendo, por isso, admitido na petição de agravo, a sua retratabilidade, perfeitamente possível.

Para o Agravante, esta Presidência "legislou uma espécie de preclusão, não prevista pela lei, nem pelo Regimento", asseverando ele a seguir:

"E se o processo, neste Excelso Tribunal, prevê que o agravo regimental, mantida a decisão recorrida, deva ser submetido ao Plenário, **qualquer que seja a forma, ou pretexto, de mantê-la**, até mesmo pela cerebrina interpretação de insuscetibilidade da apreciação monocrática, esta conclusão deve ser levada ao último destinatário da irresignação, o único competente para a decisão final sobre um recurso posto em movimento, segundo os permissivos regimentais e legais, e que visa preservar a autoridade do julgamento do próprio Supremo Tribunal Federal" (fls. 365).

Postula, assim, a proclamação do julgamento como definitivo (sem a convocação de nenhum outro julgador), mediante aplicação do art. 205, parágrafo único, do Regimento Interno, visto que "o ato do Presidente do Supremo Tribunal, não pode ter disciplina distinta do ato do Presidente do

leam alvobly

AGRMS 21.689-2 DF

Supremo Tribunal quando preside o Senado da República, Tribunal Constitucional para o impeachment". (fls. 366).

Aceita a possibilidade de prévia convocação de Ministros do Superior Tribunal de Justiça, quando quorum não haja. Mas diz que, tendo este ocorrido, fez-se, no caso, a convocação, para alterar a decisão, que deveria ter sido a prevalência do ato impugnado (ou seja, o indeferimento do mandado).

É o Relatório. *Magalhães*

/raf/

AGRMS 21.689-2 DF

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR): -
Persisto na convicção de que a decisão tomada pela Presidência da Sessão de 6 de dezembro corrente integrou-se à deliberação colegiada anunciada naquela oportunidade.

Assim efetivamente ocorreu com o registro do adiamento, para complementação do quorum, tal como houvera acontecido se definitiva a proclamação do resultado (pelo indeferimento), segundo pretende o Senado Federal. Também nessa hipótese - onde o agravado seria, em tese, o impetrante - é bem de ver, que não seria possível cogitar de recurso utilizável contra decisão singular.

É que, num ou noutro sentido, com a decisão proclamada em Plenário, exaure-se a competência do Presidente, a quem não mais é possível modificá-la unilateralmente.

Não quer isso necessariamente dizer que se haja operado a preclusão da matéria discutida, como mostra o Agravante reçar. Apenas significa que não cabe, na espécie, o agravo adequado ao ataque de decisão singular, e sim, em tempo oportuno, o recurso próprio para fazer oposição a acórdão, como o são, em princípio, os embargos de declaração (alternativa para a qual expressamente acenei no teor do despacho agravado).

Mesmo porque o julgamento (embora dilargado em datas diferentes) é sempre incindível, não comportando a apresentação de agravo contra a solução das questões de ordem que se sucedam, antes do anúncio do resultado final.

Consta, expressamente, do § 2º do art. 317 do

de O GalloTTi

AGRMS 21.689-2 DF

Regimento Interno, e é indissociável do agravo, pela própria natureza processual desse tipo de recurso, o seu efeito indutivo de reconsideração, pelo mesmo órgão judiciário que houver prolatado a decisão agravada.

Ora, é mais do que evidente que não poderia o Presidente, em decisão solitária, nos autos, reformar a solução do adiamento, e proclamar o indeferimento do pedido de mandado de segurança.

O próprio Agravante parece agora convencido dessa verdade indisputável, ao reconhecer no "Plenário, o único juiz de sua decisão" (cfr. preâmbulo da petição de fls. 362, parte transcrita no Relatório que precede este voto).

Esquece, porém, o douto advogado do Agravante, que o almejado encaminhamento da questão ao Plenário estaria subordinado ao cabimento do agravo, isto é, em última análise, à admissibilidade de um inexistente juízo de retratação, por parte do prolator da deliberação impugnada. Se a este não era dada, em tese, a alternativa de reconsiderar ou manter a decisão impugnada, lícito também não lhe era processar o recurso a que é ínsita (e ninguém poderá negá-lo) a disponibilidade daquela alternativa.

Por esses motivos, nego provimento ao Agravo.

Luiz Alberto

15/12/93

TRIBUNAL PLENO

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1
DISTRITO FEDERAL

V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, V.Exa. deixou expresso que a matéria posta no agravo não preclui, e não preclui porque ela poderá ser posta no recurso cabível após o julgamento. Também penso assim, por isso nenhum prejuízo haverá para o ora agravante e para os litisconsortes.

Com estas breves considerações, acompanho o voto de V.Exa., negando provimento ao agravo. *Carlos Velloso*

15/12/93

TRIBUNAL PLENO

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1
DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, também acompanho o voto de V. Exa., com as mesmas observações contidas nos votos dos eminentes Ministros Carlos Velloso e Celso de Mello.

Nego provimento ao agravo regimental.



ibc/

15/12/93

TRIBUNAL PLENO

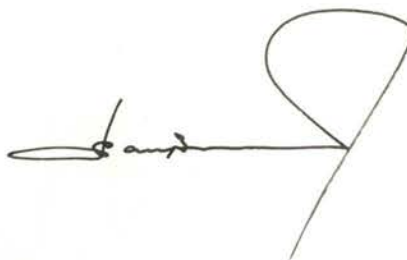
MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689-1 DISTRITO FEDERAL

(AGRAVO REGIMENTAL)

V O T O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, no mesmo sentido é o meu voto, sem que isto importe - desnecessário seria dizer - qualquer adesão às decisões coletivas ou individuais tomadas em relação a este processo, conforme repetidas, reiteradas e até cansativas manifestações da minha parte.

Nego, portanto, provimento ao agravo regimental.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Paulo Brossard', followed by a large, stylized flourish or symbol.

15/12/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA (Ag.Rg.)

Nº 00216892/160

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA : - Sr. Presidente. Voto na mesma linha dos que me precederam, no sentido de negar provimento ao agravo regimental. Nele se ataca decisão de V.Exa., segundo a qual não é cabível agravo regimental contra a proclamação do resultado de um julgamento pelo Presidente, precisamente porque é inviável, na espécie, ao Presidente formular juízo de retratação. Não sendo admissível à autoridade agravada o exercício dessa faculdade, o agravo regimental não é de ter-se como apropriado.

Assim, acompanho o voto de V.Exa., que está circunscrito a este tema do cabimento, ou não, do agravo regimental.

g. Néri

MCA/

Supremo Tribunal Federal

698

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.689-2
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI, PRESIDENTE
AGTE. : SENADO FEDERAL
ADVS. : JOSE SAULO RAMOS E LUIZ CARLOS BETTIOL
AGDO. : PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal negou provimento ao agravo regimental. Declararam suspeição os Ministros Marco Aurélio e Sydney Sanches. Plenário, 15.12.93.

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

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


LUIZ TOMIMATSU
Secretário

ACÓRDÃO PUBLICADO
DIÁRIO DA JUSTIÇA DE:
07 ABR 1995
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

15/12/93

TRIBUNAL PLENO

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21689-2 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI
AGRAVANTES : SENADO FEDERAL; BARBOSA LIMA SOBRINHO
E MARCELLO LAVENERE MACHADO
AGRAVADO : PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

EMENTA: - A deliberação do Presidente do Tribunal (embora singular), que proclama resultado parcial do julgamento, integra a decisão do Colegiado, contra ela não cabendo a interposição de agravo regimental, mesmo porque não retratável o ato, por manifestação unilateral de seu prolator.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da Ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, negar provimento ao Agravo.

Brasília, 15 de dezembro de 1993.

Octavio Gallotti

OCTAVIO GALLOTTI

- PRESIDENTE E RELATOR

/RAF/



Certidão de Publicação

Certifico que o Acórdão de fls. 699 foi publicado no "Diário da Justiça", do dia 07 de abril de 1995 (6^a feira), que circulou em 07 de abril de 1995 (6^a feira), tendo transitado em julgado em 19 de abril de 1995 (4^a feira). Secretaria do Supremo Tribunal Federal, em 06 de novembro de 1995 Eu, _____ Técnico Judiciário, lavrei este termo. E eu, _____ Chefe da Seção, o subscrevi.

Termo de Baixa

Aos 06 dias do mês de novembro de 1995 faço baixar estes autos ao (a) arquivo Eu, _____ Técnico Judiciário, lavrei este termo. E eu, _____ Chefe da Seção de Baixa do Supremo Tribunal Federal, o subscrevi.

