— A expressão "ampla defesa" contida no § 2º do artigo 55 da Constituição Federal não encerra, necessariamente, a representação do parlamentar por profissional da advocacia, a ponto de impor, a qualquer das Casas do Legislativo, a admissão deste na tribuna. O processo de perda de mandato não é administrativo, nem judicial, mas político, sendo regido por normas interna corporis. *Mesmo no campo jurisdicional, em que se tem o advogado como indispensável à administração da justiça — artigo 133, Capítulo III — "DO PODER JUDICIÁRIO" — da Constituição Federal, é possível encontrar recursos que não ensejam a sustentação da tribuna, sem que, com isto, a norma restritiva possa ser tida como merecedora da pecha de inconstitucional. Tanto quanto possível, deve ser preservada a disciplina do funcionamento dos órgãos dos Poderes da União, buscando-se, dessa forma, a eficácia da cláusula constitucional que lhe é inerente — da harmonia e independência. A solução emprestada ao processo político de perda de mandato não obstaculiza o acesso ao Judiciário, cuja atuação se faz, sob o ângulo da legalidade, com a inestimável colaboração do profissional da advocacia.*

Mandado de Segurança nº 21. 360
Impetrante: Antônio Nobel Aires Moura
Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados
Relator p/acórdão: Sr. Ministro MARCO AURÉLIO

ACÓRDÃO

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, em indeferir o mandado de segurança.

Brasília, 12 de março de 1992. *Sidney Sanches* — Presidente. *Marco Aurélio* — Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Néri da Silveira (Relator): — Antônio Nobel Aires Moura, Deputado Federal, impetrou mandado de segurança, contra ato da Mesa da Câmara dos Deputados, visando lhe seja assegurada defesa oral, por intermédio de procurador constituído, perante o Plenário da aludida Casa Legislativa, na sessão secreta, destinada a decidir sobre a aplicação do disposto no art. 246, item II, combinado com o art. 245, § 2º, item II, do Regimento Interno daquela Câmara Legislativa, (perda temporária do exercício do mandado parlamentar, pelo prazo de 30 dias), em razão das conclusões de Comissão de Inquérito em que é acusado. Pleiteia, ainda, a permanência em Plenário do referido patrono, até a decisão final do julgamento.

Ao deferir, em parte, o pedido de cautelar, formulado na inicial, em despacho exarado às fls. 18/19, assim resumi a espécie (fls. 18):

"A Mesa da Câmara dos Deputados acolheu conclusões da Comissão de Inquérito e propôs ao Plenário a aplicação da pena de perda temporária de mandato do Senhor Deputado Antônio Nobel Aires Moura, pelo prazo de trinta (30) dias, em virtude de "agressão física perpetrada contra a Senhora Deputada Raquel Cândido" — fato ocorrido no Plenário, na Sessão Ordinária de 28/5/1991, tendo o parlamentar como incurso no art. 246, II combinado com o art. 245, § 2º, II do Regimento Interno, da referida Casa do Congresso Nacional (fls. 9). Deliberou, ainda, a Mesa da Câmara dos Deputados que "o defensor constituído pelo Deputado Nobel Moura não poderá participar da sessão secreta, uma vez que já exerceu todo o direito de defesa na fase instrutória". Decidiu, também, a Mesa da Câmara dos Deputados que "serão levados a conhecimento público, após a realização da sessão, os números obtidos na votação da matéria", deliberando, por último, "que proporá ao Plenário a classificação de "confidenciais" para os documentos relativos à sessão que ficarão, em conseqüência, sob sigilo pelo prazo de 5 (cinco) anos".

2. Contra a decisão que não permite a participação do advogado do impetrante, na sessão secreta, requer o Deputado Nobel Moura mandado de segurança, entendendo que "fere de morte o exercício da ampla defesa", garantia de ordem constitucional, sendo a sustentação oral "requisito essencial a ampla defesa", destacando sua condição de não ser advogado. Pede que, liminarmente, se lhe garanta o direito de seu advogado fazer a defesa oral, perante o Plenário, na sessão secreta, e nela permanecer até a decisão final do julgamento (fls. 5)."

As informações requisitadas vieram aos autos com o ofício de fls. 25/32, do Senhor Deputado Ibsen Pinheiro, ilustre Presidente da Câmara dos Deputados, nestes termos:

"Atendo solicitação de Vossa Excelência, contida no Of. nº 566/P, de 14 do corrente mês de agosto, pelo qual me foi comunicado haver o Excelentíssimo Senhor Ministro NÉRI DA SILVEIRA concedido liminar, nos autos do Mandado de Segurança nº 21.360-4/160, sendo impetrante ANTÔNIO NOBEL AIRES

MOURA e impetrada a Mesa da Câmara dos Deputados, por mim presidida.

Passo a prestar as informações solicitadas, nos termos da alínea "a" do art. 1º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964.

Em 29 de maio do ano em curso de 1991, com fundamento em decisão da Mesa da Câmara dos Deputados e de acordo com as normas do seu Regimento Interno, instituí Comissão de Inquérito, integrada pelos Senhores Deputados WALDIR PIRES, na condição de Corregedor, JOSÉ CLEROT e MESSIAS GÓIS, para fim de, sob a Presidência do primeiro e no prazo de dez dias, apurar os fatos ocorridos no Plenário da mesma Câmara, na sessão ordinária do dia antecedente (28.05.91), envolvendo o Senhor Deputado NOBEL MOURA — Impetrante — e a Senhora Deputada RAQUEL CÂNDIDO, estabelecer responsabilidade e propor à Mesa as providências cabíveis — Doc. nº 1.

Veiculados amplamente pela imprensa, os fatos são do conhecimento público.

Aos quatro dias do mês de junho, já se instalava a Comissão para determinar a coleta de provas — Doc. nº 2.

No dia seis do mesmo mês de junho foi ouvido o impetrante, que, indagando se era possível a constituição de advogado para acompanhar a tramitação do inquérito e formular a sua defesa, foi positivamente informado pela Presidência que a Comissão lhe asseguraria o mais amplo direito de defesa, na forma da lei e do Regimento Interno — Doc. nº 3.

A Comissão apresentou seu Relatório propondo a aplicação da pena de perda temporária do exercício do mandato ao Deputado NOBEL MOURA, de acordo com o artigo 246, II, c/c o artigo 245, § 2º, II, do Regimento Interno — Doc. nº 4 — e apresentando, por conseqüência, o respectivo Projeto de Resolução — Doc. nº 5.

Lavrado o Termo de Encerramento — Doc. nº 6 —, a Comissão encaminhou-me o processo — Doc. nº 7, no dia onze daquele mês de junho.

No dia seguinte (12.06 91), encaminhei ao impetrante cópia integral do processo, do relatório e das conclusões da Comissão de Inquérito; assinalei-lhe o prazo de cinco dias, para a apresentação de defesa escrita. No mesmo Ofício — GP-O/1487/91 — Doc. nº 8 —, consignei:

> "Outrossim, informo a Vossa Excelência, sempre com o intuito de garantir-lhe ampla defesa, que lhe será assegurada, também, a palavra em Plenário, quando da apreciação da matéria."

Por seu advogado constituído — Doc. nº 9 —, apresentou o Impetrante sua Defesa, em petição com vinte e três laudas — Doc. nº 10, na qual, em preliminar, fundado no direito à ampla defesa, pediu a repetição de todos os atos interrogatórios.

Disse, ali, o impetrante:

> "Então, se é assim, datíssima máxima vênia, pretende a defesa exercitar o contraditório, com a oitiva de todos aqueles que perante a douta Comissão Inquisitorial prestaram os seus depoimentos, eis que se tornaram elementos essenciais ao Relatório, de onde se conclui, às escâncaras, que são fundamentais os seus depoimentos perante a Instância Processante, local apropriado para a defesa, pelo que, desde já, se requer, para tanto, e intimado este advogado em seu escritório profissional..., bem como para todos os demais atos processuais inerentes."

Deferi a reinquirição das testemunhas e restabeleci a Comissão de Inquérito, para tanto — Docs. nº 11 e 12.

No dia 28 de junho, a Comissão de Inquérito, procedeu à reinquirição das testemunhas — Docs. nº 13, 14 e 15, sem que o Impetrante ou seu Advogado devidamente intimados — Docs. 16 e 17 se fizessem presentes. O advogado somente compareceu ao depoimento do Impetrante — Docs. 13, 14, 15 e 17.

A Comissão de Inquérito, em novo Relatório ratificou o anterior, "in totum". Doc. nº 18.

Tendo a Comissão de Inquérito encerrado seus trabalhos — Doc. nº 19 —, solicitei ao Senhor Deputado WALDIR PIRES, Digníssimo Corregedor 2º Vice-Presidente da Câmara, viabilizasse o acesso aos autos do Impetrante e seu advogado — Doc. nº 20 —, eis que houvera assinado prazo de cinco dias ao Impetrante, para as alegações finais, conforme

ofícios de 1º de agosto — Docs. nº 21 e 22. Ao advogado informei que poderia ter vista dos autos na sala da 2ª Vice-Presidência, no horário de expediente normal da Casa.

Devolveu-me os autos do processo do Inquérito o Senhor Deputado WALDIR PIRES, 2º Vice-Presidente da Câmara — Doc. nº 23 —, com as ALEGAÇÕES FINAIS, produzidas pelo Impetrante, por seu advogado — Doc. nº 24.

Havendo a Mesa decidido acolher as conclusões da Comissão de Inquérito, em reunião realizada a 13 de agosto fluente, dei ciência ao Impetrante e ao seu advogado de que o respectivo Projeto de Resolução seria apreciado em sessão secreta, que se realizaria naquela mesma data, onde seria franqueada a palavra ao Deputado NOBEL MOURA, para a defesa oral, pelo prazo de 25 (vinte e cinco) minutos — Docs. nº 25 e 26.

Os debates já se haviam alongado, quando fui informado, por telefonema, pelo Senhor Ministro NÉRI DA SILVEIRA, da concessão da liminar, no mandado de segurança impetrado pelo Deputado NOBEL MOURA, razão pela qual suspendi os trabalhos, em ato de homenagem e acatamento a essa Egrégia Corte.

O respeitável despacho, que concedeu a medida em caráter liminar, teve "como relevantes os fundamentos da impetração, no que concerne à necessidade de participação de defensor do impetrante, eis que este, não sendo advogado, poderá, efetivamente, ter prejudicada sua ampla defesa, na sustentação oral, perante o Plenário. Essa não intervenção do advogado poderá, de outra parte, representar dano irreparável ao acusado. Releva observar, ainda, que Constituição estende a garantia do contraditório e ampla defesa a qualquer acusado, não cabendo excluir desse amparo o parlamentar ao responder a processo, no âmbito da Casa Legislativa, em se cominando penalidade de perda temporária do exercício do mandato por trinta dias."

Inicialmente, cumpre ponderar não se deva considerar como essencial ao direito à ampla defesa a sustentação oral, tanto que interditada nos "julgamentos de agravo, embargos declaratórios, argüição de suspeição e medida cautelar", nos exatos termos do § 2º do art. 131 do Regimento Interno dessa Excelsa Corte, reproduzido no art. 159, "caput", do Regimento Interno do Egrégio Superior Tribunal de Justiça.

Como foi visto, foi assegurado ao Impetrante o direito à mais ampla defesa, que produziu, através de seu advogado, defesa prévia e alegações finais.

A Sessão Secreta do dia 13 do corrente foi convocada, nos termos do art. 246 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mediante prévia publicação em avulso (Doc. nº 27), para apreciar a Ordem do Dia aí determinada, e onde se incluía a discussão e votação do Projeto de Resolução que previa a aplicação de penalidade disciplinar ao Deputado NOBEL MOURA.

Discussão e votação de Projeto de Resolução envolvem matéria de natureza política, que, pelo caráter secreto da sessão, exclui a presença de qualquer pessoa que não esteja investida do correspectivo mandato parlamentar. A ampla defesa que se cogita de estar "assegurada ao infrator" é o uso por ele e só por ele da tribuna parlamentar, como, aliás lhe foi deferido, desde logo, pela Mesa, concedendo-lhe o maior dos prazos regimentais: 25 (vinte e cinco) minutos. A defesa que produz é, assim, política, não técnica, que pudesse exigir a presença de um profissional, se é que a sustentação oral integra o direito de defesa.

As sessões de caráter secreto ou reservadas, para decisões inerentes ao próprio Poder, incluindo deliberar sobre questões disciplinares, não são exclusivas do Poder Legislativo, por qualquer de suas Câmaras.

Também o Poder Judiciário as realiza, como previsto no art. 151 do Regimento Interno desse Augusto Tribunal ou no artigo 182 do Regimento Interno do Egrégio Superior Tribunal de Justiça. E "nenhuma pessoa, além dos Ministros, será admitida" a tais sessões (RISTF art. 152 e RISTJ art. 183, parágrafo único).

Quando realiza sessão secreta, para deliberar matéria de caráter "interna corporis", a Câmara dos Deputados exclui a participação ou mesmo presença de qualquer pessoa que não seja Deputado Federal ou Senador, como previsto no artigo 94 do seu Regimento In-

terno, "salvo os Ministros de Estado, quando convocados ou as testemunhas chamadas a depor". A Câmara convoca ou chama e só por isso admite.

Ora, na sessão de que se cogita nenhuma prova seria produzida, com o que descabe equiparar a hipótese da segunda parte do artigo 94 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados com essa da presença de advogado em Plenário, em qualquer fase da sessão secreta.

Cumpre, ainda, ter presente ser a questão enfocada matéria de natureza regimental, não prevista na Constituição Federal. O que a Constituição consigna é a perda definitiva do mandato do Deputado ou Senador "cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar" — art. 55, II.

A hipótese de perda temporária do mandato foi introduzida pela Câmara dos Deputados, em seu Regimento Interno, no exercício de sua competência privativa, nos termos do inciso II do artigo 51 da Constituição Federal.

Trata-se, pois, de matéria "interna corporis", que lhe cabe, privativamente, interpretar.

Assim é que essa Corte Suprema tem considerado:

"Mandado de Segurança.

Processo legislativo no Congresso Nacional.

Interna Corporis.

Matéria relativa à interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio interna corporis.

Pedido de segurança não conhecido."

(Mandado de Segurança nº 20.471 — DF — Tribunal Pleno, sendo Relator o Ministro Francisco Rezek — acórdão unânime, RTJ, vol. 112, pág. 1.023).

No mesmo sentido foi a decisão no Mandado de Segurança nº 20.464 — DF, sendo Relator o Ministro SOARES MUÑOZ, RTJ, vol. 112 pág. 598; e a do Mandado de Segurança nº 20.247 — DF, sendo Relator o Ministro MOREIRA ALVES, RTJ, vol. 102, pág. 27, todos unânimes.

Destarte, os atos "interna corporis" e ainda de cunho e nitidez política são incompatíveis com a interferência do Poder Judiciário.

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

Colho a oportunidade para renovar-lhe o respeito que lhe dedico e o especial apreço."

Opinou a Procuradoria-Geral da República, no parecer de fls. 199/202, pela denegação da segurança, entendendo não constituir a produção de defesa oral por procurador constituído direito do impetrante. Afirma-se, no parecer, que a ampla defesa constitucionalmente assegurada não impõe a sustentação oral, "mesmo que se trate de processo judicial, como bem apontam as informações, mencionando algumas das hipóteses em que ela não é admitida em juízo." Aduz o parecer que, com maior razão, "será dispensável na esfera dos procedimentos administrativos, sobretudo quando, como no caso dos autos, o interessado já se defendeu amplamente por via de profissional habilitado. E ainda poderá fazê-lo pessoalmente, por vinte e cinco minutos, durante a sessão secreta". Destaca-se, ainda, o cunho predominantemente "político" da deliberação, sendo política a defesa em plenário, não exigindo a intervenção de advogado.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Néri da Silveira (Relator): — Ao deferir, em parte a medida cautelar, assim fundamentei a decisão (fls. 18/19):

"3. A Constituição, no art. 5º, LV, estipula que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

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

"I — censura;

II — perda temporária do exercício do mandato, não excedente de trinta dias;

III — perda do mandato."

No art. 246, § 1º, acerca da sanção de perda temporária do exercício do mandato, o Regimento estabelece que "a penalidade será aplicada pelo Plenário, em escrutínio secreto e por maioria simples, assegurada ao infrator a oportunidade de ampla defesa."

4. Tenho, dessa maneira, como relevantes os fundamentos da impetração, no que concerne à necessidade de participação do defensor do impetrante, eis que este, não sendo advogado, poderá, efetivamente, ter prejudicada sua ampla defesa, na sustentação oral, perante o Plenário. Essa não intervenção do advogado poderá, de outra parte, representar dano irreparável ao acusado. Releva observar, ainda, que a Constituição estende a garantia do contraditório e ampla defesa a qualquer acusado, não cabendo excluir desse amparo o parlamentar ao responder a processo, no âmbito da Casa Legislativa, em se lhe cominando penalidade de perda temporária do exercício do mandato por trinta dias.

5. Limito, entretanto, o deferimento da liminar. Ao decidir sobre a aplicação de sanção prevista no Regimento Interno, a Câmara dos Deputados pratica ato "interna corporis". Prevê-se no art. 93 do Regimento Inteno que será secreta a sessão em que a Câmara dos Deputados deva deliberar, dentre outros, sobre perda de mandato de Deputado. O art. 94 do Regimento Interno, à sua vez, estipula que só deputados e senadores poderão assistir às sessões secretas do Plenário.

Dessa maneira, a deliberação final, em sessão secreta, há de ser tomada, sem participação de pessoas que não detenham a condição de parlamentar. A segunda parte do art. 94 do mesmo Regimento confirma tal conclusão, ao prever que "os Ministros de Estado, quando convocados, ou as testemunhas chamadas a depor participação dessas sessões apenas durante o tempo necessário". Não veda a Constituição que o Congresso Nacional possa realizar sessões secretas. Em se tratando do Poder Judiciário, o art. 93, IX, da Constituição, estabelece que "todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes".

Dessa sorte, assegurada a participação do advogado do parlamentar, para expor sua defesa ao Plenário, em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, não tenho como relevantes os fundamentos do pedido, em ordem a garantir sua permanência, no Plenário, na fase da deliberação e dos debates entre os Deputados, com vistas à tomada dos votos. Após a defesa oral, pelo advogado do parlamentar, em se tratando de sessão secreta, sua permanência não é aqui assegurada.

6. Do exposto, defiro, em parte, a liminar, tão-só, para que seja garantido ao procurador do parlamentar acusado produzir em Plenário a defesa oral de seu constituinte."

Assegurada, na hipótese em exame, ao parlamentar acusado produzir defesa oral, durante vinte e cinco minutos, não possui qualquer interesse debater, aqui, o ponto ventilado, no parecer da Procuradoria-Geral da República, quanto à natureza da sustentação oral em plenário de julgamento e se essa é, ou não, inerente à ampla defesa. Dá-se que, no caso concreto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e a comunicação da Mesa garantem ao acusado defender-se em plenário, oralmente. Não se discute, pois, se cabe, ou não, a defesa oral. Na notificação enviada ao impetrante, de explícito, como referido, tal lhe é assegurado.

A matéria a decidir-se, pois, concerne, tão-só, à garantia ao impetrante, parlamentar acusado, de poder exercer o direito de defesa oral, em plenário, por intemédio de profissional habilitado.

É certo que a ampla defesa e o contraditório são princípios básicos a se observarem, em benefício dos acusados em geral (Constituição, art. 5º, LV). A gravidade da pena que se propõe, no relatório da Comissão de Inquérito, da Câmara dos Deputados, em decorrência dos fatos nos quais se envolveu o impetrante, está a apontar a necessidade de garantir-lhe ampla

defesa, notadamente, perante o Plenário, que tomará conhecimento dos fatos, das provas e das razões deduzidas pela defesa. Se se considera a defesa oral em plenário elemento componente da ampla defesa, na espécie, qual deflui do Regimento Interno e da orientação da Mesa da Câmara dos Deputados, a qual se poderá desenrolar pelo lapso de vinte e cinco minutos, força será compreender, decerto, que se cuida, aí, de veículo importante para a defesa do parlamentar acusado. Não sendo o impetrante Bacharel em Direito, sua defesa escrita foi realizada por profissional habilitado, que acompanhou os trabalhos da Comissão de Inquérito, tendo vista dos autos para a defesa prévia e produção de alegações finais. Não tenho como jurídico entender, destarte, "data venia", que, precisamente, no instante em que o Colegiado, órgão de decisão no caso, vier a considerar a matéria, se retire da defesa do acusado a possibilidade de ela exercitar-se, por intermédio de profissional com habilitação técnica, procurador constituído, que já acompanhou a causa e compôs, "ab initio", os fundamentos da defesa. A exposição das razões de defesa, em Plenário, somente se fará, de maneira completa, na medida em que se reconhecer ao impetrante-acusado o vindicado direito de ter a assistência de seu patrono para expor, em termos presumivelmente adequados, os fundamentos da defesa.

Não logra maior consistência, "data venia", ao desate da controvérsia, a assertiva de que o julgamento é de natureza predominantemente política. Se a coloração política pode ter algum sentido, na espécie, não é admissível que o colendo Plenário da Câmara dos Deputados há de desprezar por inteiro, em seu juízo, também, aspectos técnicos que envolvem as provas e a dimensão jurídica a ser reconhecida, quanto aos fatos e seu enquadramento nos dispositivos regimentais a se invocarem. A tanto, a participação do profissional da advocacia é, iniludivelmente, peça essencial à ampla defesa.

Releva, de outra parte, observar, segundo o sistema da ampla defesa, que ao acusado cabe ser reconhecido o direito a defender-se, por intermédio de advogado, não só em processo judicial, onde indispensável esse patrocínio, mas também em processo de índole administrativa, de que lhe podem advir graves conseqüências pessoais, inclusive no que concerne à carreira política. Justificou-o, no sentido, na inicial, o impetrante, porque, não sendo advogado, deficiente se fará sua defesa oral em plenário.

De outra parte, em nada ficará prejudicado o caráter secreto da deliberação a ser adotada pela Casa Legislativa. Como registrei no despacho suso transcrito, a presença do advogado é conciliável com a natureza da sessão secreta, na medida em que, logo após produzida a defesa oral, perante o Plenário da Câmara dos Deputados, em nome do acusado, o profissional assistente não mais há de ter garantida sua presença nos trabalhos do Colegiado, quando este passar, então, a deliberar, secretamente, sobre o caso.

Não resulta, outrossim, da garantia de o acusado ter a assistência de seu advogado, na fase dos debates, qualquer perturbação à sessão secreta de julgamento. Nesse sentido, exemplo recente é invocável. No julgamento do ex-Deputado Jabes Rabelo, segundo o noticiário da imprensa, assim procedeu a Mesa da Câmara dos Deputados, admitindo a participação do defensor constituído na fase dos debates, passando, a seguir, o Plenário a deliberar, já sem a presença do advogado. Isso mesmo acontecia, quando os Tribunais decidiam, em sessão secreta; logo após os debates, a deliberação se adotava, sem a presença das partes e de seus advogados.

Penso, ademais, que, garantida, como efetivamente haveria de suceder, a defesa oral do acusado, perante o Plenário, reunido para julgá-lo, melhor atenderá ao objetivo da ampla defesa, — que se contém na possibilidade assegurada ao acusado de produzir, perante o órgão julgador, razões orais, — se estas se deduzirem por intermédio de profissional, a tanto, habilitado, máxime, em hipótese como a dos autos, em que o parlamentar não é advogado e alega, inclusive, esse fato a justificar o pleito de se ver assistido pelo procurador que constituiu.

Do exposto, mantenho a linha do despacho concessivo, em parte, da liminar. Defiro, parcialmente, o mandado de segurança a fim de que o Impetrante possa ter a assistência de ad-

vogado, na sessão secreta de julgamento, tão-só, para a exposição de sua defesa ao Plenário. Não concedo a segurança, entretanto, para que o advogado do acusado permaneça, no Plenário, durante a fase de deliberação da Câmara dos Deputados, a ser tomada em sessão secreta, com a presença, apenas, dos parlamentares, a teor do art. 94 de seu Regimento Interno.

VOTO

O Senhor Ministro Marco Aurélio — Senhor Presidente, a esta altura o julgamento do mandado de segurança interessa inclusive porque a Corte assentará um princípio que repercutirá no âmbito interno das Casas do Congresso Nacional.

Não vejo a expressão "ampla defesa" a ponto de alcançar, necessariamente, a presença de advogado na tribuna, e não o faço especialmente em um processo que não é administrativo nem judicial, mas político. Se até mesmo no âmbito do Judiciário temos recursos em que não é garantido à parte o direito de fazer-se representar, na tribuna, por profissional da advocacia, o que podemos dizer no tocante a um processo como o de perda de mandato, em que envolvido o aspecto político, referido pelo nobre Relator? Assegurou-se a defesa ao parlamentar, e na elaboração desta houve atuação do causídico. Entendeu a Câmara que, frente ao próprio Regimento Interno e também ao disposto na Lei Básica de 1988, não cabia viabilizar o acesso à tribuna, uma tribuna política, essencialmente política, do representante do parlamentar.

No caso, preocupa-me muito o aspecto ligado à organização interna da própria Câmara, a preservação da disciplina que exsurge do Regimento daquela Casa. Tenho como inviável a interferência do Poder Judiciário quanto ao andamento de processo de punição de parlamentar, isto a ponto de se inserir uma regra não contemplada, que é a relativa ao direito de o parlamentar ser defendido, da tribuna, por um advogado.

Além desse aspecto, além da necessidade de se preservar, tanto quanto possível, a organização interna das Casas do Poder Legislativo Nacional, observando-se, aí sim, as normas alusivas a essa organização, exsurge que a Lei Básica Federal apenas revela o advogado como indispensável à administração da Justiça. E Justiça, aqui, não é a dos homens simplesmente, mas a decorrente do ofício judicante.

Peço vênia ao nobre Relator para concluir que não é dado potencializar a ampla defesa de que cogita a Constituição de 1988, a ponto de impor à Câmara que permita o acesso de advogado à respectiva tribuna, isto no processo de punição de deputado.

A garantia da ampla defesa há de ser tomada em termos, objetivando a atuação do acusado em prol dos respectivos interesses. De modo algum encerra a representação irrestrita por advogado a ponto de inserir-se no Regimento Interno regedor da matéria cláusula não prevista. Este enfoque, ao implicar o respeito às normas *interna corporis* da Câmara dos Deputados, homenageia a boa convivência entre Poderes da União, relevando a observância da independência e harmonia que lhes são peculiares.

Por tudo, denego segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: — Senhor Presidente, quando a Câmara ou o Senado instaura processo — ou procedimento, como os processualistas achariam melhor — para cassação de mandato, para punição, enfim, do parlamentar, investe-se o parlamento de poderes de um tribunal, tribunal administrativo, porque tribunal de órgão que não do Judiciário, mas autêntico tribunal que, apreciando o comportamento do parlamentar, vai puni-lo, poderá tirar-lhe o mandato.

Sendo assim, tem íntegra aplicação a disposição inscrita no inciso LV, do art. 5º, da Constituição: "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes". Trata-se da cláusula do "due process of law", garantia constitucional que vem do direito anglo-americano, e que tem ampla aplicação no direito brasileiro.

Narra o jornalista americano Anthony Lewis, no livro "Gideon's Trumpet", que a Editora Forense traduziu e editou, em 1966 — "A Trombeta de Gedeão" — que Gideon, condenado por um tribunal da Flórida, escreveu uma carta à Corte Suprema relatando que fora condenado, porque não teve dinheiro para pagar um advogado e o Estado não o pôde fazer. A Corte tomou em consideração a carta de Gideon e instaurou o caso conhecido por Gideon *versus* Wainwright, indicando o advogado Abe Fortas para representar o autor. No dia 18 de março de 1963, a Corte Suprema anunciou sua histórica decisão: os juízes, por unanimidade, revogaram a jurisprudência então vigente e determinaram que, daí para frente, a 14ª Emenda assegurava que os acusados deveriam ser defendidos por advogado. Gideon, então, voltou a ser julgado e, defendido por um advogado, foi absolvido. É que a defesa tem aspectos técnicos e científicos, que somente um profissional do direito, um advogado, é capaz de compreender e realizar.

O Sr. Ministro Célio Borja: — Gostaria apenas de prestar uma informação. O poder que a Câmara está exercendo, no caso, é um poder censório derivado do art. 55, que diz:

"Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

II — cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;"

Assim, tanto a Câmara como o Senado têm uma ampla discrição para qualificar a conduta como punível, segundo as suas regras ou segundo seus próprios critérios, ainda que não expressos.

O Sr. Ministro Carlos Velloso: — Sr. Presidente, o Sr. Ministro Célio Borja, com a sua experiência de ex-parlamentar e eminente constitucionalista, indicou o dispositivo constitucional em que se baseia o procedimento: inciso II do art. 55, da Constituição; agora, permito-me ler o que diz o parág. 2º do mesmo art. 55:

> "Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido, político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa."

Baseava-me na garantia constitucional do art. 5º, inciso LV, da Constituição, e verifico que, especialmente para o procedimento objeto da causa, a Constituição manda assegurar ampla defesa, talvez com receio que pudesse o Parlamento ignorar a regra inscrita no art. 5º, inciso LV.

A Constituição, está-se a ver, manda assegurar, no procedimento administrativo de que cuidamos, ampla defesa. Ora, se a defesa tem aspectos técnicos e científicos que somente o profissional do direito é capaz de compreender e realizar, impedir que o profissional do direito, que o advogado, por expressa vontade do acusado, exerça a defesa deste, é tratar mal o princípio do "due process of law" inscrito no inc. LV do art. 5º, da Constituição, princípio que, no caso de que cuidamos, está repetido no parág. 2º do art. 55, da mesma Carta. Vale invocar, Senhor Presidente, a afirmativa do "Justice" Frankfurter, que está no livro de Lewis, no sentido de que "a história da liberdade é, em sentido amplo, a história da observância das proteções processuais."

Adiro, Senhor Presidente, ao voto do Sr. Ministro Néri da Silveira, que manda realizar a ampla defesa que a Constituição garante. O voto do Sr. Ministro Néri da Silveira é um voto equilibrado, que não viola nenhuma prerrogativa do Parlamento, porque apenas estabelece que o advogado, como deseja, expressamente, o deputado acusado, fará a defesa deste e, depois, se retirará do Plenário. Não posso perceber em que essa atividade de um profissional do direito pudesse pelo menos arranhar as prerrogativas do Parlamento, o Parlamento que tanto consideramos, porque ali então os nossos representantes, os representantes do povo brasileiro.

Ouvi que, no recinto da Câmara ou do Senado não entram nem os ministros do Supremo Tribunal ou o Presidente da República, estando o Parlamento em reunião secreta, para julgamento de um parlamentar. Estou de acordo com essa afirmativa. Lá, realmente, não pode e não deve entrar, num momento desses, um Ministro do Supremo Tribunal, porque este nada teria que fazer ali; não pode e não deve lá entrar o Presidente da República, que nada tem que fazer ali. Mas, Senhor Presidente, lá po-

de entrar, para o fim de exercer o seu mister, o profissional do direito, o advogado legalmente constituído pelo acusado. É que, ali, quando o Parlamento está a julgar um dos seus membros, quer a Constituição que a este seja garantida ampla defesa. E ampla defesa, com os recursos a ela inerentes, somente é praticada, somente é realizada, de modo eficaz, pelo profissional do direito, pelo advogado.

Acompanho, com a vênia dos que não pensam assim, o voto do eminente Ministro Néri da Silveira, relator.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello — Nenhum membro do Congresso Nacional pode ser privado de seu mandato — ou punido pela Casa legislativa a que pertence —, sem a observância do *due process of law* (CF, art. 55, § 2º, *in fine*, c/c art. 5º, incisos LIV e LV), cuja noção pressupõe, enquanto categoria indissociável do próprio conceito de Estado Democrático de Direito — e dentre os vários requisitos de sua configuração — a exigência de indeclinável respeito ao postulado constitucional do contraditório e da plenitude de defesa.

A imponibilidade ao parlamentar de quaisquer sanções, com fundamento no poder censório de que se acham investidas as Casas legislativas, *não prescinde* da estrita observância, pelo órgão estatal competente, em toda a sua extensão, do princípio constitucional assecuratório do direito de defesa.

A cláusula inscrita no art. 55 § 2º, *in fine*, da Carta Política — que outorga expressiva garantia de ordem subjetiva ao Congressista — impõe, desse modo, que se lhe dê efetiva conseqüência, ensejando-se ao parlamentar a *possibilidade* de exercício da defesa técnica, que traduz um dos consectários mais relevantes do postulado do devido processo legal.

O respeito ao princípio da amplitude de defesa, consagrado no texto constitucional, *não permite* que se exclua o processo de punição contra qualquer parlamentar, instaurado no âmbito da Instituição a que pertence, da incidência e da plena submissão às prescrições subordinantes inscritas na Carta Política, cujo texto assegura ao congressista, *genericamente* no art. 5º, LV, e, *especificamente*, no art. 55 § 2º, *in fine*, o direito ao contraditório e à defesa técnica, com todos os meios e recursos a ela inerentes, inclusive a prerrogativa, de todo ineliminável, da produção de defesa oral, por intermédio de Advogado, no Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

As decisões políticas emanadas de qualquer das Casas do Congresso Nacional, *na medida em que delas derivem conseqüências de ordem jurídica*, estão sujeitas ao controle jurisdicional, desde que tomadas com inobservância da Constituição.

A invocação do princípio da separação de poderes não tem — *quando se trata de impor o respeito à ordem constitucional estabelecida* — a virtude de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

Por isso mesmo, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, em julgamento de que foi relator o eminente Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA, decidiu que *cabe* mandado de segurança contra a perda do mandato de Deputado, decretada sem observância das cláusulas constitucionais, legais ou regimentais (RDA 78/224).

Lapidar, nesse tema, o magistério, erudito e irrepreensível, de PEDRO LESSA ("Do Poder Judiciário", p. 65), *verbis*:

> "Numa palavra: a violação das garantias constitucionais, perpetrada à sombra de funções políticas não é imune à ação dos tribunais. A estes sempre cabe verificar se a atribuição política abrange nos seus limites a faculdade exercida. Enquanto não transpõe os limites das suas atribuições, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. *Desde que ultrapassa a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário*, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda eficácia jurídica" (grifei).

Atenda a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal jamais tolerou que a invocação da natureza *interna corporis* do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir — *naquelas*

hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros — um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos, iníquos e arbitrários. Pois, consoante observa PONTES DE MIRANDA ("Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969",, tomo III/664, 2ª ed., 1970, RT) — que acentua a incognoscibilidade judicial das questões políticas atinentes à oportunidade, conveniência, utilidade ou acerto do ato emanado do órgão estatal — "sempre que se discute se é constitucional ou não, o ato do poder executivo, ou do poder judiciário, *ou do poder legislativo*, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido, e caiu-se no terreno da questão judicial" (grifei).

É de registrar, finalmente, que o voto do eminente Relator *bem conciliou* a nota de sigilo, imposta pela Constituição da República à deliberação congressual, com a exigência de observância, pela Casa legislativa, da garantia da ampla defesa assegurada ao Deputado ou ao Senador, nos procedimentos que objetivem a decretação de perda do seu próprio mandato ou a inflição de qualquer *outra* sanção de caráter censório.

Com estas considerações, peço vênia para acompanhar o eminente Relator.

É o meu povo.

VOTO

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence — Senhor Presidente, ninguém contesta que as decisões censórias das Casas do Congresso Nacional, relativas aos seus Membros, são julgamentos soberanos, por isso, em princípio, o seu mérito fica imune a qualquer controle jurisdicional. Mas, Senhor Presidente, esse julgamento soberano deve resultar da observância do devido processo legal, e do princípio da ampla defesa, com garantia específica no artigo 55, § 2º, da Constituição, o que nos dispensa de examinar se o contraditório e a ampla defesa previstos na declaração geral de direitos da Constituição, no artigo 5º —, são de aplicar-se ou não a esse processo da Câmara dos Deputados.

Senhor Presidente, se se tratasse de um processo escrito, em que, por exemplo, terminados os trabalhos da Comissão, suas conclusões e cópias de todos os elementos relevantes fossem levados aos Senhores Deputados, antes que se reunissem para votá-lo, e desde que, entre esses elementos, se incluísse a defesa escrita apresentada à Comissão, talvez não visse objeção constitucional alguma ao procedimento. Impressionou-me, porém, no voto do eminente Relator, um ponto decisivo: há sustentação oral, há defesa oral na sessão de julgamento. Parto daí. Se há defesa oral, creio que vedar a representação do acusado por profissional viola a amplitude da defesa.

Diz-se que o julgamento é político. *Est modus in rebus*. É óbvio que examinar se um determinado fato concreto ofende ou não o decoro parlamentar é um julgamento político, uma apreciação soberana da Casa interessada. Mas, Senhor Presidente, não faria a injúria ao Poder Legislativo de dizer que esse pronunciaria essa valoração política sem antes ter convicção plena da materialidade e da autoria do fato imputado ao parlamentar, se este os nega.

E se há um fato questionado como um caso notório da História Parlamentar dos últimos meses,...

O Senhor Ministro Moreira Alves — Já houve um, até por falta de vestuário adequado.

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence — Sim, Exa., decerto. E se então se alegasse que se tratava de uma montagem fotográfica, nós cometeríamos a injúria à Câmara de dizer que ela pronunciaria um julgamento político sem ter a íntima convicção de que aquele fato realmente acontecera?

Que o parlamentar efetivamente se deixou fotografar de cueca? No recentíssimo caso, mais que notório em todo o País, qual era a questão de fato? A autenticidade ou não de um determinado documento.

Pois bem, a Câmara se abriu a muito mais do que a presença do advogado: a Câmara deu a oportunidade de que peritos, com laudos contrastantes, na sessão secreta plenária, defendessem os seus laudos. Por quê? Porque o julgamento envolvia uma questão de fato, cuja solução é prévia à sua valoração ética ou política. O julgamento, a valoração desse fato, é óbvio, é política, é, no mínimo, discricio-

nária. Não, porém, o juízo de fato sobre a sua existência ou não.

O Senhor Ministro Célio Borja — O Ministro Marco Aurélio e eu ficamos vencidos certa vez em que se discutia esse direito de ampla defesa do parlamentar, com observância do regimento.

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence — Certo, Mandado de Segurança 20.992. Mas, o regimento não é soberano, soberano é o julgamento.

O Senhor Ministro Moreira Alves — É a lei e a norma da Casa.

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence — Mas, não! Segundo o próprio Regimento, na sessão secreta, há uma defesa. O Deputado acusado não tem acesso à tribuna como um Deputado qualquer, para discutir uma matéria sujeita à deliberação. Ele tem acesso à tribuna especificamente para defender-se como acusado, por um prazo determinado. Então, o problema em causa é impedir que, ao invés de pronunciar pessoalmente a sua defesa, ele o faça por profissional habilitado. É essa a única questão.

O Senhor Ministro Moreira Alves — É que se parte do princípio de que qualquer deputado deva pelo menos saber falar e defender-se. E a questão aqui é a falta de decoro.

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence — Não ouvi aqui nenhum argumento que não fosse aplicável à negativa de defesa técnica perante o Júri; o julgamento do Júri também é soberano, é incontrastável no mérito.

O Senhor Ministro Moreira Alves — Veja V. Exa., se formos levar às últimas conseqüências, será um julgamento judiciário sem motivação.

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence — A discussão não adianta. Estão em causa aqueles valores últimos, insusceptíveis de verificação objetiva ou normativa. Para mim, com a responsabilidade de um voto no Supremo Tribunal e com a alta responsabilidade deste caso, entendo que, existindo, no processo regimental da Câmara, um momento de defesa, viola a garantia da ampla defesa impedir que seja ela feita por profissional habilitado. Não posso prová-lo, é uma convicção, da qual não posso recuar.

Data venia, acompanho o eminente Relator, deferindo em parte o mandado de segurança.

VOTO

O Senhor Ministro Paulo Brossard: Senhor Presidente, em virtude de fato ocorrido entre dois deputados, agressão em plenário, foi instaurado processo para apurar responsabilidade. A Comissão designada, na forma regimental, concluiu pela suspensão, por 30 dias, do agressor; este, no dia em que a Câmara deveria decidir, alegando não ter condições para produzir sua defesa, bem como a cláusula que lhe assegura a ampla defesa, para que esta pudesse ser feita por advogado, impetrou mandado de segurança contra o Presidente da Câmara dos Deputados. Dada a iminência e irreparabilidade da lesão, se procedente a alegação do impetrante, o eminente relator concedeu a liminar. É o caso que ora vem a julgamento.

Para o bom deslinde da questão mister se faz bem equacioná-la e seu correto equacionamento parte de um fato certo, o de que só a Câmara, ou o Senado, pode concluir pela falta de decoro de um de seus membros. Exclusivamente a Câmara, ou o Senado. Decorre daí que só à Câmara interessada compete iniciar, conduzir e concluir o processo tendente à verificação do fato segundo o qual o procedimento do parlamentar é, ou não, incompatível com o decoro da instituição a que pertença.

O STF tem variadas e relevantes atribuições, mas não pode nem iniciar, nem conduzir, nem concluir um procedimento visando à declaração de falta de decoro de um deputado ou senador, ainda quando ela seja notória. O Procurador-Geral da República detém vastas e insignes atribuições, que lhe dão notável mobilidade na sua atuação. Não obstante, não pode nem provocar, nem processar, nem decidir, nem recorrer em processo desse tipo, que transcorre nos muros de cada uma das câmaras, ainda quando a falta de decoro do parlamentar seja inconcussa. Só a Câmara a que pertencer o parlamentar tem esse poder. Ninguém mais. Faz parte dos históricos privilégios do parlamento, inerentes às casas legislativas, no que

concerne a seus integrantes, cuja posse, de resto, independe de expressão formal. Segundo o clássico BLACKSTONE, "tout se qui concerne l'une des chambres du parlement doit être examiné, discuté et jugé dans cette chambre, et non ailleurs", Commentaires sur les Lois Anglaises, 1822, I, 285; ANSON, Loi et Pratique Constitutionnelles de l'Angleterre, I, Le Parlement, 1903, 203 e segs. ERSKINE MAY, Traité des Lois, Priviléges, Procédures et Usages du Parlement, 1909, I 56 e segs.

Em Bradlauch V. Gossett, assentou a Queen's Bench Division, pela voz do juiz STEPHEN:

> "it seems to follow that the House of Commons has the exclusive power of interpreting the statute so far as the regulation of its own interpretation should be erroneous this court has no power to interfere with it, directly or indirectly".

Esse julgado, de 1884, é citado na obra clássica de ANSON, p. 205, e continua a figurar entre os *leading cases* hoje selecionados por consagrados expositores das instituições britânicas, v. g., KEIR and LAWSON, Cases in Constitucional Law, 1948, 96 HOOD PHILIPS, Leading Cases in Constitutional Law, 1957, 37.

Essa prerrogativa, aliás, não chega a ser uma singularidade, uma vez que ela é imanente a todo grupo social, da família ao sindicato, do clube à sociedade anônima, do partido político à Ordem dos Advogados... ela está vinculada ao poder disciplinar, que, segundo RUY CIRNE LIMA,

> "é menos um instituto jurídico, adaptado às categorias do direito, do que uma concomitância necessária de toda formação social", Direito Administrativo, 1987, par. 26, p. 215.

Ou como escreveu outro administrativista de prol,

> "todo grupo social organizado tem a sua disciplina; e a disciplina é mantida por normas jurídicas que formam o Direito social, institucional ou disciplinar desse grupo. ...O Direito disciplinar que neles se forma é constituído por normas aplicáveis exclusivamente às pessoas com a qualidade de seus membros, tendo em vista os interesses particulares da existência e eficiência do respectivo grupo", MARCELO CAETANO, Manual de Ciência Política e de Direito Constitucional, nº 4 e 6, p. 3.

Segundo a Constituição, a perda do mandato por falta de "decoro parlamentar" "será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal", e por ninguém mais, por mais alta que seja sua autoridade e mais eminentes suas atribuições.

Tratando-se de uma competência privativa, é natural que à Câmara competente, e só ela, compita igualmente a construção dos meios e recursos concernentes à espécie, em uma palavra, da sua disciplina. FRANCISCO CAMPOS escreveu alhures que

> "toda instituição ou corporação autônoma gera, pelas próprias contingências e fatalidades inerentes a todo processo de organização e de elaboração coletivas, o seu direito disciplinar, e seu plano de ordem, a sua autoridade e a sua hierarquia", Direito Constitucional, 1956, II p. 112.

Não é outro o magistério de SCHWARTZ, no seu grande comentário à Constituição norte-americana,

> "quiçá o privilégio básico de qualquer assembléia legislativa seja o de regular seus próprios procedimentos internos", "perhaps the basic privilege of any legislative assembly it that of regulating its own internal procedure", A Commentary on the Constitution of the United States, I, 1963, nº 34, p. 107.

O poder disciplinar, que pode chegar até ao de excluir o parlamentar de sua câmara, é reconhecido por todos os autores, observa GONZALEZ CALDERON,

> "porque es incidental a los cuerpos legislativos", Curso de Derecho Constitucional, 1943, 571.

Na Argentina, porém, a Constituição contém norma expressa, art. 58,

> "cada Câmara fará seu regimento, e poderá por dois terços de votos, corrigir a qualquer de seus membros por desordem de conduta no exercício de suas funções, ou removê-lo por inaptidão física ou moral superveniente à sua incorporação".

Nem todos entendem, porém, que o poder de ordenar os trabalhos parlamentares e man-

ter a disciplina interna, implica no poder de expulsar o congressista faltoso, sem cláusula expressa a respeito. Esse, por exemplo o entendimento de AFONSO PENA, em nota ao Regimento Interno do Senado, quando o presidia, na qualidade de Vice-Presidente da República. Seu trabalho é pouco conhecido, mas merece ser relembrado. Eis uma passagem relativa ao tema:

"as penas disciplinares a que estão sujeitos os Senadores que infringirem o Regimento acham-se mencionadas no art. 40, consistindo em advertência do Presidente chamando a *atenção*, impessoalmente, ou nominativamente quando não for atendido, podendo consultar o Senado, em casos graves, se consente em que o Senador seja convidado a retirar-se, devendo a decisão ser tomada por dois terços dos membros presentes. Não temos, portanto, a pena de expulsão do Senador, como permitem as Constituições dos Estados Unidos da América, da Argentina e outras. ...Poderá o Senado cominar no seu Regimento a pena de expulsão, nada havendo a Constituição determinado a respeito? É questão assaz duvidosa. Entretanto, em sessão de 22 de julho de 1981 foi apresentada uma indicação, assinada pelos Senadores RUY BARBOSA, AMARO CAVALCANTI e CAMPOS SALLES prescrevendo, em um de seus artigos, que "os Senadores e empregados da Casa, presentes nos trabalhos secretos, são obrigados a guardar sigilo sobre o assunto, pena de demissão, para os últimos e de expulsão para os primeiros, votada por três quartos dos membros do Senado". Esse artigo da indicação, baseado na prática americana, não foi adotado pela Mesa no parecer que emitiu na sessão de 25, substituindo-o pelo dispositivo, que se acha consolidado no art. 75 do atual Regimento. Dizemos de constitucionalidade duvidosa, porque a pena de expulsão é demasiado grave para poder ser considerada como abrangida na faculdade ampla, dada às Câmaras de organizarem seu Regimento Interno, na qual será implicitamente concedido de cominar as penas disciplinares indispensáveis à boa marcha dos trabalhos. Além de que em outras constituições essa pena costuma ser explicitamente permitida, dependendo sua aplicação de formalidades rigorosas", Manual do Senador, 1905, p. 44 e 45, nota 10.

Se a um espírito ilustrado e sereno como o do Presidente AFONSO PENA pareceu "assaz duvidoso" que, sem cláusula expressa, pudessem as câmaras expulsar de seu seio um de seus membros, era de toda conveniência tornar explícito o poder das assembléias, para muitos a elas inerente, para excluir o parlamentar faltoso. Foi o que fez a Constituição de 1946, no que foi seguida, sem solução de continuidade, até agora.

Por tudo isto, tenho como ponto incontroverso que, em princípio, as questões relacionadas com o exercício de uma faculdade ou um poder privativo das câmaras, no recinto delas têm de ser resolvidas. É a lição que vem de COKE, repetida por BLACKSTONE, e por quantos tem versado a matéria.

A Constituição do Império dispôs, em seu art. 107, que a Assembléia Geral assinaria ao Imperador e à Imperatriz "uma dotação correspondente ao decoro de sua alta dignidade" ou seja, para que Chefe do Estado e sua mulher tivessem vida decente, adequada à sua condição e responsabilidade.

A origem do enunciado no inciso II do art. 55 e seus parágrafos 1º e 2º está no art. 48, par. 2º, da Constituição de 1946. A norma resultou de emenda do Deputado ALIOMAR BALEEIRO, Alguns Andaimes da Constituição, 1950, p. 131, e sua inspiração é conhecida. Integrava a Câmara um deputado que se efetivara graças à eleição do mais votado para o Senado; era um histrião, que se distinguia pelo exibicionismo; dizia-se que o objetivo era desmoralizar o parlamento, recém-reaberto, depois dos anos lúgubres do estado-novo. Os fatos confirmaram a suspeita do parlamentar baiano; em certo momento a Câmara, atendido o alto quórum exigido, decretou a perda do mandato do parlamentar por falta de decoro, acolhendo parecer firmado por uma comissão que reunia as altas expressões da Casa, Diário do Congresso, de 28 de maio de 1949, p. 4384, Resolução nº 22, de 1949. Também em Santa Catarina houve um caso assim. A Assembléia decretou a perda do mandato de

parlamentar, e este viu frustrada a tentativa de transferir para o Judiciário a solução do problema. É que, para repetir acórdão da Suprema Corte,

"O direito de expulsar se estende a todos os casos em que a má conduta é tal que, a juízo do Senado, seja insuportável com a confiança e os deveres de seus membros", In re Chapman, 166 US 661, 669."

Saliente-se, outrossim, que a falta de decoro não importa em ilicitude penal, embora esta possa configurar aquela, SCHWARTZ, op. cit., n. 30, p. 99, nem os critérios de apreciação dos fatos sejam os mesmos que presidem o processo criminal BIDEGAIN, El Congresso de los Estados Unidos, 1950, n. 161, p. 150. Seu conceito é mais amplo e flexível; não tem a uniformidade dos fatos padronizados, conceitualmente enunciados, como as figuras delituosas do Código Penal; não é unívoco e estratificado; é múltiplo em suas variedades; dizer que tal comportamento, ofende ao decoro parlamentar é da competência da Câmara competente, em juízo a que não falta uma dose de discricionariedade, embora não seja puramente discricionário; conforme o caso será mais ético do que político, ou mais político do que ético, ainda que a predominância de um dado sobre outro será prevalência e não exclusão; há de ser jurídico, sem ser exclusivamente jurídico; é um julgamento em que concorrem ingredientes de vária natureza, correspondendo de certa forma à elasticidade do processo, que é mais fácil descrever do que conceituar, ainda que qualquer homem de senso comum saiba o que seja; sem merecer ser comparado com o tempo, a respeito do qual Santo Agostinho disse "si nemo ex queret scio, si querente explicare velin nescio", "se a respeito dele ninguém me pergunta, sei o que é; se perguntado, quero explicar, já não o sei", — sem poder ser comparado com o tempo, é mais fácil descrever situações que a configuram, do que definir o que seja falta de decoro parlamentar, de modo a servir a todas as situações.

Eminente parlamentar, de saudosa memória, MONSENHOR ARRUDA CÂMARA, na sessão de 21.X.68, indagou:

"Mas que é decoro parlamentar? O Regimento ainda não o definiu. Deverá fazê-lo em Projeto de Resolução, em que poderiam incluir-se propaganda de guerra ou contra o regime, injúrias graves, ultraje à moral pública, calúnias, defesa de interesses próprios inconfessáveis — e aí estaria o caso de corrupção, ou lá fora comprando eleitores ou subornando cabos eleitorais — processos de corrupção, insulto a membros de outros Poderes.

Enfim, ao nosso ver modesto contrário ao decoro é tudo aquilo que empana a essência, a dignidade, a majestade e a compostura do mandato parlamentar, dentro do seu exercício ou fora dele, mas tudo isto julgado pela própria câmara a que pertence o Congressista, não pelos outros Poderes," Inviolabilidade parlamentar e Imunidade processual, 1968, p. 9.

Dado seu caráter solitário, vale reproduzir a apreciação feita a respeito pela Comissão Especial que, em 24/5/49, opinou no caso BARRETO PINTO. Dele extraio esta passagem,

"Procedimento incompatível com o decoro parlamentar" é a conduta daquele que se torna indigno de participar da Casa do Parlamento.

A Constituição não se refere àquele que "praticar ato incompatível com o decoro parlamentar", mas àquele que tiver "procedimento", com essa incompatibilidade.

Também não restringe a aplicação da penalidade aos que tiverem tal procedimento "dentro da Câmara" ou "no exercício do mandato" e, por isso, não tem razão os que entendem não poder a Câmara se preocupar com "conduta social" do Deputado. Desde que o membro do Congresso tenha conduta que atende contra a respeitabilidade, a dignidade, o decoro, enfim, do parlamento, fica sujeito à perda do mandato.

De resenha feita de dispositivos constitucionais de outros países, se verifica que, em nenhuma delas se faz a limitação pretendida. A Constituição argentina, por exemplo, permite aplicação de pena correcional quando houver "desordem de conduta no exercício de suas funções", na quando prescreve a expulsão tem em vista a "incapacidade física ou moral". A Constituição de Cuba impôs um única condição para que a expul-

são possa ser decretada pelo quórum especial determinado: que a causa esteja previamente determinada. O Congresso cubano ficou livre para definir as causas de expulsão.

Só uma coisa é de se indagar: o procedimento do Deputado, dentro ou fora da Câmara, é incompatível com o decoro parlamentar.

Exige-se do membro do Congresso que tenha uma conduta digna de quem exerce tão altas funções.

Fatos reiterados que separadamente não tenham gravidade maior, podem adquirir, em conjunto, os característicos da conduta indecorosa.

A Constituição não se refere a uma circunstância que, entretanto, é de se exigir por uma questão de harmonia com os princípios democráticos; é aquela de que faz expressa menção a Constituição argentina; os fatos ou atos imputados devem ser de ocorrência posterior à eleição. Anteriores à eleição são de se presumirem conhecidos do eleitorado, que é o juiz máximo da conduta de seus homens públicos.

Não interessa saber se houve ofensas a deputados, senadores, a uma das Casas do Congresso ou a outra qualquer instituição nacional, por mais respeitáveis que sejam todos. A indagação se restringe ao ponto nuclear; a conduta, o procedimento, atenta contra o decoro parlamentar?

Não interessa também indagar da criminalidade dos atos praticados e que formam o procedimento reprovável. O texto constitucional não fala em crime, nem em ato criminoso; a expressão é ampla — *procedimento.*

A criminalidade do ato nem sempre implica em repugnância da conduta. Basta citar o caso dos crimes políticos que não podem tornar o cidadão incompatível com o decoro parlamentar.

E até em relação aos crimes comuns, é de se lembrar que deputados e senadores não podem ser perseguidos judicialmente, por qualquer crime, sem prévia licença da respectiva Câmara. Admite-se a hipótese da Câmara negar a licença e seria insensato que se adotasse como regra considerar que a prática de qualquer crime incompatibiliza o congressista com a Câmara e permite que, criada essa incompatibilidade, possa ainda essa Câmara, ofendida em seu decoro negar licença para o processo.

Não faltou quem, exagerando mais o rigor, exigisse o prévio pronunciamento da Justiça comum, como base das deliberações parlamentares.

O Congresso não está adstrito à prévia apuração de criminalidade do ato pelo órgão competente da Justiça comum.

O julgamento da conduta do congressista é um ato de soberania que foge, até, à apreciação de outro qualquer poder. Essa é a opinião dos nossos comentadores, entre eles PONTES DE MIRANDA, e é também a jurisprudência do Poder Judiciário norte-americano, conforme se vê da copiosa lista de julgados transcrita na obra Calvo," DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 28.V.49, p. 4385.

A Constituição argentina fala em inaptidão moral, que se não é sinônimo de falta de decoro, desta anda próxima. É o art. 58, a respeito do qual escreve GONZALEZ CALDERON:

> "Tampouco es possible concretar em uma regla general cuándo un miembro qualquiera de las Camaras merece ser expulzado por indigno. De ninguno de los casos em que se ha aplicado esta medida em nuestro país puede deducirse un principio seguro e instructivo, pues lo que muestram esos casos es que las cámaras pueden resolver la exclusion de uno de sus miembros con criterio discricional" op. cit., p. 573.

A Constituição remete ao Regimento o encargo de indicar os casos, mas acrescenta que "o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional", bem como "a percepção de vantagens indevidas", configuram a incompatibilidade política e moral com o exercício do mandato. Quanto à percepção de vantagens indevidas, a Constituição nem precisava declinar; entra pelos olhos; invade até o Código Penal; a falta de decoro está nitidamente caracterizada em relação ao parlamentar que recebesse dinheiro ou outros bens ou vantagem de outra natureza, para vo-

tar a favor ou contra determinado projeto, ou para deixar de votar, sem prejuízo de responder perante a justiça comum, no caso, o STF, sem que isso importasse em *bis in idem*, pois as sanções são de distinta natureza.

Já quanto ao "abuso das prerrogativas asseguradas a membros do Congresso Nacional", o caso não tem a mesma simplicidade embora não seja escabroso conceber algumas hipóteses.

Mas as duas referências expressas não esgotam o elenco de situações caracterizadoras de "falta de decoro parlamentar". A Constituição é explícita ao enunuciar "além dos casos definidos no Regimento Interno, é incompatível..."

No caso vertente não se questiona se ocorre ou não a falta de decoro parlamentar, o que descaberia apreciar no âmbito do Poder Judiciário, por ser da competência privativa da Câmara dos Deputados; nem é isto que se alega no mandado de segurança; o que nele se deduz é que teria ocorrido violação da garantia da ampla defesa na negativa de o deputado-impetrante substituir-se por advogado de sua escolha, no plenário, por 25 minutos, na sessão de julgamento; durante o processo, ele teve a assistência de advogado, segundo foi dito; não lhe faltaram as luzes e o conselho do patrono por ele escolhido; alegando não ter condições para fazer sua própria defesa, e devendo esta ser feita pelo próprio interessado, pediu e pede a segurança para ver-se defendido, nesse ato, por advogado; foi dito que a defesa é um trabalho técnico que reclama um profissional; ocorre que a Câmara não quer ouvir uma defesa impecável, brilhante e erudita, tecnicamente perfeita, desenvolvida por causídico consumado; o que ela quer é ouvir o que tem a dizer-lhe o seu integrante, sobre o que houve, como houve, por que houve; com todos os solecismos que quiser, sua palavra é mais importante do que a defesa do patrono eminente; até porque, naquele ato íntimo, no recesso da casa, iniciado o processo do julgamento, não há lugar para estranhos no plenário; esta a questão.

Entendo que o Judiciário não pode penetrar nas entranhas da Câmara, em matéria de competência dela e só dela, para dizer-lhe o que deve e como deve proceder; e se pudesse deveria ser extremamente discreto ao penetrar em território que não é seu e a outro Poder pertence. Não nego de forma peremptória a possibilidade de interferência judicial em situações muito especiais, vez que, se a votação não for secreta, ou se os votos condenatórios não somaram a maioria absoluta. PONTES DE MIRANDA esclarece:

> "é o impeachment. Ato político, não sujeito a controle judicial, salvo se não tivesse havido o quanto de votos acordes na destituição do deputado ou senador,...", Comentários à Constituição, 1970, III, 39.

Mas mesmo aí o Judiciário não intervém na economia interna do Legislativo, apenas corta os efeitos do ato praticado em desobediência à norma legal.

Com a autoridade que lhe sobrava, PONTES DE MIRANDA afirmou: "é o impeachment". Em verdade, não é o que se designa por impeachment na lingragem do Direito Constitucional. No entanto, o jurisconsulto tocou no cerne da questão uma vez que, se não é igual, é semelhante a natureza do poder que exerce a Câmara ou o Senado, separadamente, no caso de decretação da perda do mandado parlamentar por falta de decoro, ou sucesivamente a Câmara e o Senado, precipuamente este, no caso da decretação da perda do mandato presidencial pela prática de infrações constitucionais, entre nós impropriamente denominadas crimes de responsabilidade. Nem em um, nem em outro caso, trata-se de punir crime e de aplicar, por conseguinte, sanção criminal, ainda que o caso possa ser, também, delituoso, de maneira a ensejar, pelo Poder Judiciário, a aplicação da cabível pena criminal. Em outras palavras, o mesmo fato pode ser, simultaneamente, ilícito administrativo, ou ilícito político, ou ilícito disciplinar, e ilícito penal, de modo a permitir que duas sanções sejam aplicáveis à mesma pessoa, sem que ocorra o condenável *bis in idem*, dado que de naturezas distintas.

É claro que as regras adotadas pelas câmaras para seu próprio governo, doutrina SCHWARTZ, não estão sujeitas ao controle judicial,

> "it is thus clear that the rules adopted by

each house for its own governance are not subject to judicial control. On the other hand, where a Congressional rule is applied in such a way as to affect private rights, it may well become the subject of justiciable controversy", BERNARD SCHWARTZ, op. cit., n. 34, p. 108, ressalvando, porém, a hipótese em que a aplicação da norma vier a afetar direitos privados, que poderia ser objeto de uma controvérsia judicial. Nesse sentido, a jurisprudência da Suprema Corte registra alguns casos, não muitos, vg., US v. Smith, 286 US 6; CHRISTOFFEL v. US, 338 US 84; CORWIN, A Constituição Norte-Americana e seu significado atual, 1986, 30; The Constitution of the United States of America, Analyses and Interpretation, CORWIN, editor, edição oficial do Senado, 1953, 96 e 97; idem, KILLIAN and BECK, editores, 1987, 120.

Se não estou em erro, esse entendimento supõe a aplicação das normas internas a terceiros, não a congressistas, e no último dos casos mencionados a decisão, tomada por 5 a 4, tem dado margem a impugnações respeitáveis. A propósito do caso Chapman,

"a Corte sustentou a validade de lei de 1857 e depois de referir-se à disposição constitucional que dá poder a ambas as câmaras para castigar a seus membros por má conduta e para expulsar a um membro pelo voto de dois terços, sustentou que a investigação era relativa à integridade e fidelidade dos senadores no cumprimento de suas obrigações, e que por isso era um assunto "dentro do alcance dos poderes constitucionais do Senado", e com relação ao qual podia compelir as testemunhas a comparecer e testemunhar", CUSHMAN, Leading Constitutional Decisions, 1960, p. 311.

Em síntese, decidir que a palavra final, por 25 minutos, antes da votação secreta, seja do próprio investigado, ou seja usada por advogado seu, está na competência da Câmara, quer dizer, do seu presidente ou da Mesa, e não do STF, tanto mais quando a exigência não parece descabida, ou arbitrária ou abusiva de poder; saber se, facultar a palavra ao próprio parlamentar para, de viva voz, dizer o que tem a dizer acerca da imputação que lhe é feita, ofende o princípio da ampla defesa, compete à entidade que tem o poder constitucional para julgar a própria imputação, o presidente da Câmara, que é o juiz por excelência do processo e sua regularidade, e não ao STF.

Cabendo à Câmara, ou ao Senado, e a ninguém mais, decretar a perda do mandato por falta de decoro parlamentar, é natural que à entidade que possua essa competência, privativa e exclusiva, compita exercer os atos necessários ao pleno e regular desempenho da atribuição, sem a interferência de quem quer que seja, em suma, fazer a construção adequada às suas finalidades. Ao Judiciário não compete interferir no exercício dessa competência que a Constituição conferiu a outro Poder; de mais a mais, ainda é necessário considerar a natureza desse poder, que é fundamentalmente disciplinar. Ao presidente da Câmara, ou à sua Mesa, compete dirigir o processo quando este, vencidas as etapas regimentalmente previstas, chega ao plenário, e suas decisões só podem ser revistas pelo plenário da Câmara, sendo, em princípio, conclusivas; no direito parlamentar e nos litígios parlamentares, o presidente — o Speaker, ou seja, o que fala em nome da Câmara, — o presidente exerce uma alta magistratura e tem uma autoridade incontrastável dentro e fora da Câmara.

Veja-se o que se lê na *Cyclopedia of Law And Procedure*, v. Parliamentary Law,

"The courts will not disturb the ruling on a parliamentary question made by a deliberate body having all the necessary authority to make rules for its governance and acting within the scope of its powers," Cyclopedia of Law and Procedure, 1908, v. 29, p. 1692.

Com as mesmas palavras a lição é enunciada no *Corpus Juris*, v. 46, p. 1383, Parliamentary Law, parágrafo 24, bem assim como no *Corpus Juris Secundum*, v. 67, p. 876, Parliamentary Law, parágrafo 6º.

Não é diferente o que se lê em livro que anda na mão do todo congressista norte-americano, o *Jefferson's* Manual,

"Its has been held that the power of the House to expel one of its Members is unlimited; a matter purely of discretion to be

exercised by a two-thirds vote, from which there is no appeal" *Jefferson's* Manual and Rules of the House of Representatives, 1951, parágrafos 64, p. 25.

A ampla defesa, a que alude a Constituição, seu alcance e limites, deve ser construída pela autoridade detentora da competência, privativa, convém repetir, para julgar o caso e por ninguém mais.

Como é sabido, quem quer os fins, quer os meios; quando a Constituição confere um poder, sem especificar os meios de exercê-lo, ao mesmo passo confere os instrumentos adequados e necessários para o seu exercício cabal, STORY, Commentaries on the Constitution, 1891, I, parágrafos 424 e 425, p. 323 e 324; COOLEY, Constitutional Limitations, 1903, p. 98; BLACK, Constitutional Law, 1910, parágrafo 49, n. 7, p. 79; MAXIMILIANO, Comentários, 1929, n. 78, p. 109.

Se eu fosse presidente da Câmara talvez tivesse deferido o que pleiteou o ora impetrante; teria sido mais fácil e mais cômodo, HIND'S, Precedents of the House of Representatives of United States, 1907, II, n. 1269, 1273, 1275 e 1286, p. 824, 829, 833 e 852; quanto ao Senado, n. 1263 e 1264, p. 813 a 822; BIDEGAIN, op. cit., p. 152. Mas se assim não fez o presidente, não me cabe revisar sua decisão, tomada por quem podia tomá-la, de sua responsabilidade e competência, como seu primeiro e maior magistrado. Ao poder expresso, hão de seguir-se os poderes ancilares adequados para torná-lo efetivo; ao Presidente da Câmara, conhecedor das regras da assembléia, cabe aplicá-las fielmente, com tato e habilidade, para repetir as palavras de FRED M. GREGG, na CYCLOPEDIA OF AMERICAN GOVERNMENT, v. Parliamentary Law, 1914, II, 617,

"he knows the rules of the assembly and applies them tractfuty, skillfully and faithfully".

Se a Câmara entendeu de ouvir o próprio investigado para formar seu juízo com conhecimento de causa, acerca da ocorrência ou inocorrência da falta de decoro, descabe ao Poder Judiciário penetrar na intimidade desse Poder para sentenciar que mal procedeu o seu dirigente maior e que o investigado tem o direito de ser substituído por advogado de sua confiança. Depois, devo salientar, não vejo sequer sombra de dúvida quanto à razoabilidade do exercício do poder.

Pelo que ouvi, na sessão de 13 de agosto do ano passado a Câmara deveria ter apreciado o caso, punindo ou absolvendo o impetrante; foi impedida de fazê-lo; ou seja, por obra de outro Poder, viu interceptado o exercício de um poder que é seu, em caráter exclusivo; são passados mais de sete meses; não me parece tenha sido jurídica essa interpretação.

Dir-se-á que pode haver abusos por parte de um Poder que não está adstrito à educação judicial; claro que pode. Onde existe o homem existe o abuso, ou pelo menos a possibilidade dele ser cometido. Mas, como observa POMEROY, a propósito do impeachment, o possível abuso de poder não chega a ser objeção válida à existência do poder,

"the possible abuse of power is no valid objection to the existence of the power", An Introduction to the Constitutional Law, 1880, parágrafo 720.

E a fim de preveni-lo, cuidou a Constituição, ao exigir maioria absoluta da Casa para que a decisão condenatória seja válida.

Pedindo vênia ao eminente Ministro Relator e aos doutos votos que acompanharam o seu, deferindo o mandado de segurança, expressos com brilho, energia e eloqüência, nego a segurança, ficando insubsistente a liminar outorgada. É o meu voto.

VOTO

O *Sr. Ministro Célio Borja*: — Sr. Presidente, leio disposição de lei:

"No dia e hora marcados para o julgamento, o Senado reunir-se-á, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do seu substituto legal. Verificada a presença de número legal de senadores, será aberta a sessão e feita a chamada das partes, acusador e acusado, que poderão comparecer pessoalmente ou pelos seus procuradores."

"A revelia do acusador não importará transferência do julgamento, nem perempção da acusação".

Parág. 1º — A revelia do acusado determinará o adiamento do julgamento para o qual o Presidente designará novo dia, nomeando um advogado para defender o revel".

(Lei 1.079, arts. 61 e 62 e seu parág. 1º)

Aqui, Sr. Presidente, trata-se de conduta tipificada em lei para efeito de apenação. É absolutamente necessário que se demonstre que a hipótese legal está perfeitamente configurada nos fatos. Reclama-se juízo técnico, sem o qual não há condenação: ou a condenação nasce dessa relação de coincidência entre o fato e a lei, ou não há possibilidade de ela formar-se; caso contrário, qualquer juízo condenatório seria nulo, absolutamente nulo. Reclama-se, aí sim, Sr. Presidente, juízo técnico, defesa técnica.

O que fez o Constituição de 1946, quando constitucionalizou o que era, antes, uma regra dos Regimentos dos Parlamentos, no mundo civilizado? Pura e simplesmente concedeu, então, a dois terços da Câmara, esse poder censório sobre os seus membros; para que fim? Para que se pudesse exercer esse juízo ético sobre a conduta de Senadores e Deputados que de alguma forma comprometam o conceito público da instituição.

Há atos, Sr. Presidente, que seriam incensuráveis se praticados por outra pessoa que não um parlamentar; ninguém poderia apontá-los ao Estado-Juiz, como dignos de qualquer tipo de sanção. Fui advogado a minha vida toda e tinha um Código de Ética para observar. V. Exa. é um exemplar magistrado de carreira, V. Exa. conhece a ética da sua profissão, como eu conheço a ética da que exerci, e da que exerço, hoje.

Sr. Presidente, as nações começam a arruinar-se quando elas não são capazes mais de distinguir-se a regra ética, da norma jurídica. O juridicismo, este mal do nosso tempo, que quer reduzir tudo à perspectiva da lei, é que está levando a Nação brasileira à ruína moral; rigorosamente, a Nação se arruína, Sr. Presidente, porque já não existem regras morais, nem regras éticas obrigatoriamente observáveis, nem na função pública, nem na vida particular.

Quando, em 1946, pela mão de um antigo Presidente do Supremo Tribunal e um dos seus mais ilustres Ministros, a Constituição colocou esse poder censório nas mãos do Senado e da Câmara, Sr. Presidente, foi para fazer prevalecer a regra ética sobre quaisquer outras considerações, e para preservar o conceito da Câmara e do Senado. E V. Exa. sabe, e sabem todos aqueles que conhecem História, que a primeira instituição que se ataca quando se quer pôr abaixo os regimes livres é o Parlamento. O Parlamento não é sempre, e necessariamente, atacado a tiros de canhão, mas, por acusações quanto aos impunes desvios de conduta de seus membros.

E mais, Sr. Presidente, deu-se ao Congresso, às suas duas Casas, esse amplíssimo poder privativo de apreciação quanto à conveniência de disciplinar, ou não, o Senador ou o Deputado que porventura pratique alguma coisa que, a juízo de maioria — qualificadíssima, antes, e qualificada, agora — comprometa o bom nome das mesmas Casas. Isso é fundamental. Tanto, Sr. Presidente, — e ressaltou muito bem o Ministro *Paulo Brossard* — que o juízo que os Plenários assim pronunciam é estritamente ético.

Repito o que disse: se estivesse na situação de acusado de um desvio de conduta que importasse quebra do decoro parlamentar, não escolheria um defensor que fosse apenas advogado. Mas, nomearia um colega que tivesse os dotes eminentíssimos de orador e, sobretudo, a respeitabilidade do Ministro *Paulo Brossard*.

Com isso, estou tentando demonstrar ao eminente Relator que por fundadíssimas e doutíssimas razões tem outro ponto de vista, não ser essencial à ampla defesa do parlamentar, que ela seja exercitada por um profissional do Direito, porque ela não é técnica, ela absolutamente não é técnica. Um parlamentar pode violar o decoro por muitos modos, como, por exemplo, fazendo-se fotografar sem camisa no recinto da Câmara. Isso, certamente, não é crime, mas, fere o decoro parlamentar.

Mais, Sr. Presidente: por que a Câmara e o Senado são tão ciosos da sua independência? Porque já foram fechados muitas vezes, porque já se atentou por demais contra a sua existência.

Sr. Presidente, Deus me deu uma sina terrível: a de viver tempos de vida parlamentar em que o Congresso esteve debaixo do assédio de outros Poderes, e de poderes de fato. Simples Deputado à Assembléia Legislativa do antigo Estado da Guanabara, eu tive que me opor a que um Almirante entrasse naquela Casa Legislativa com uma metralhadora na mão, em uniforme de campanha, antes de 1964. E depois, quando me coube dirigir e presidir a Câmara dos Deputados, tentei defender-lhe a existência, Deus sabe como. Outros Parlamentos, Sr. Presidente, talvez não tenham esses antecedentes históricos do nosso, por isso este é tão cioso da sua independência e, pela mesma razão, a Constituição faculta-lhe esse tipo de julgamento fundado, exclusivamente, em juízo ético, não em juízo técnico-jurídico.

Tenho o maior respeito pelo eminente Relator e por todas as suas manifestações. Contudo, permita-me S. Exa afirmar que o que ele considera essencial à defesa plena e ampla do parlamentar, a meu juízo, *data venia*, ofende a independência do Poder Legislativo. A Lei 1.079 estabelece os casos em que o advogado falará pelo acusado.

Quem usa a tribuna parlamentar, fala à Câmara ou ao Senado. Ora, só os eleitos pelo povo popular têm o direito de falar à Câmara e ao Senado; só o mandato político habilita a isso e nada mais! A habilitação técnica não dá acesso àquela tribuna, quando a Câmara e o Senado deliberam sobre sua própria polícia e disciplina, segundo critérios éticos, com vista à defesa de seu próprio conceito e reputação.

As instituições são feitas pela história, não pelo Direito, e só perduram enquanto a história o permite. Porém, são esses fatos, que muitas vezes parecem irrelevantes para o Direito, que começam por arruiná-las. Mas do destino e do futuro das instituições parlamentares devem cuidar precipuamente os escolhidos pelo povo popular. Franquear a tribuna a quem parlamentar não é, penso eu, atenta contra a independência do Poder Legislativo.

Sr. Presidente, pedindo vênia ao eminente Relator, indefiro a ordem.

VOTO (Explicação)

O *Senhor Ministro Néri da Siliveira* (Relator) — Sr. Presidente. Diante de afirmações feitas pelo ilustre Ministro Célio Borja, quero tornar claro, mais uma vez, que não concordo com S. Exa. quando assevera que a conclusão adotada em meu voto, como Relator, tenha o sentido de minimizar a independência do Poder Legislativo. Em relação a esse Poder, como aos dois outros Poderes da República, que hão de estar no mesmo nível, tenho mantido, em toda a minha vida pública e como juiz, a nítida consciência de que um Poder não é superior ao outro, nem deve interferir na organização dos demais, em decorrência do princípio básico da independência e harmonia dos Poderes.

Estou, aqui, diante de pedido de um parlamentar, membro do Poder Legislativo, que, processado perante seus pares, afirma não ter condições de exercer, pessoalmente, sua defesa, no Plenário da Câmara dos Deputados, transformado num órgão de julgamento. Pede, então, ao Supremo Tribunal Federal que lhe garanta defender-se por intermédio do advogado que o vem assistindo. Só isso! Invocam-se, aqui, os princípios da Constituição, insertos no inciso LV do art. 5º, que são o da ampla defesa e o do contraditório. Penso que assegurar a ampla defesa a todo acusado, inclusive a um parlamentar, quando acusado, não atenta contra as prerrogativas do Poder Legislativo, mesmo quando o processo ocorra na intimidade daquele Poder, certo, entretanto, que dele poderá resultar, inclusive, a perda do mandato.

Tive o cuidado de tornar manifesto, em meu voto, que se trata de decisão "interna corporis", no mérito, intocável. Logo após ouvir as razões de quem fala pelo parlamentar, por não ter ele próprio condições de fazê-lo, a Câmara dos Deputados, transformada em órgão de julgamento, delibera com absoluta reserva, em sessão secreta, e sua decisão, quanto ao mérito, é intocável e irrecorrível.

Não vejo no que o reconhecimento do direito a ampla defesa de quem acusado possa constituir, como entende o Sr. Ministro Célio Borja, causa restritiva à independência de um Poder da República.

VOTO

O *Senhor Ministro Octávio Gallotti*: — Sr. Presidente, a amplitude da defesa, assegurada

na parte final do § 3º do art. 55 da Constituição, deve ser entendida, penso eu, na forma da lei e em conformidade com a natureza do processo a que está submetido o interessado.

No caso em julgamento, o processo é político, persegue um juízo de valor de natureza política (o decoro parlamentar), para cuja discussão não me parece que deva ser considerada indispensável a chamada defesa técnica.

A Constituição, no art. 133, diz:

"O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei."

Na própria administração da justiça, têm os Tribunais, a começar pelo Supremo Tribunal, considerado dispensável a presença de advogados, por exemplo, nos pedidos de *habeas corpus* ou até vedada a sua atuação oral como sucede nos agravos regimentais e nos embargos de declaração.

No processo disciplinar, privativamente desenvolvido no âmbito do Congresso Nacional, para valorização política e discricionária de um fato atípico, como é a falta de decoro, não entendo, e com maior razão ainda, que se possa ou se deva reputar indispensável o pretendido exame da faculdade de defesa técnica.

Com essas considerações, e a despeito do brilho do voto do eminente Ministro-Relator, acompanho os eminentes colegas que dele divergiram, para indeferir o mandado de segurança.

VOTO

O *Sr. Ministro Moreira Alves*: — Sr. Presidente, mesmo no processo penal o princípio da ampla defesa não exige sempre a presença de advogado. Qualquer do povo pode impetrar *habeas corpus*; a revisão criminal pode ser requerida pelo próprio condenado; o Estatuto da Ordem dos Advogados admite, em certos casos, que, ainda em matéria criminal, qualquer cidadão apto poderá ser nomeado defensor do réu.

Ora, passando-se para o terreno de um processo evidentemente político, em que se discute questão que não é jurídica, como a referente ao decoro parlamentar, mas ética, não há que se falar em imprescindibilidade de defesa técnico-jurídica, quando a norma competente não a estabelece como necessária, até porque a ampla defesa a que alude a Constituição não é aquela que poderemos ter como ideal, mas aquela que a lei determina, estabelecendo os meios e os recursos a ele inerentes. E não há norma jurídica alguma, nos regimentos das Casas do Congresso, que estabeleça a necessidade de defesa técnica perante o Plenário. A defesa exigida é a escrita durante o desenrolar do procedimento, e não na sessão de votação, em que se permite que, antes de tomados os votos, o acusado tenha a palavra facultada para expor suas razões.

Tratando-se de julgamento ético, cujas normas disciplinadoras competentes — que são as elaboradas pelo Poder Legislativo — não exigem a defesa pleiteada, não se pode impor a esse Poder político que admita defesa dessa natureza.

Assim, Sr. Presidente, com a devida vênia dos que pensam em contrário, inclusive do eminente relator, acompanho a corrente oposta que se formou a partir do voto do Ministro Marco Aurélio, e, conseqüentemente, indefiro integralmente o pedido de segurança.

VOTO

O *Senhor Ministro Sydney Sanches* (Presidente): — Cabe-me desempatar, mais uma vez. O art. 5º da Constituição assegura, no desdobramento do inciso LV:

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

A Constituição não diz em que consiste a ampla defesa. Por isso mesmo refere-se aos meios e recursos a ela inerentes. Quais serão esses meios e quais serão esses recursos? Os que a lei ou o Regimento Interno fixarem, conforme o caso.

Quando as normas legais ou regimentais forem de tal forma restritivas à defesa, que não assegurem a sua amplitude, podem até ser declaradas inconstitucionais. Mas se, dentro dos limites da razoabilidade, asseguram uma de-

fesa ampla, não há dúvida de que a lei ou o regimento devem ser cumpridos.

Em julgamento político, como é o caso de perda de mandato de parlamentar por falta de decoro, pela própria natureza do processo e diante do próprio conceito de decoro parlamentar, que não é técnico, mas ético, político, a Constituição, bem ou mal, não exige que a defesa se faça por um técnico. Por isso, no § 2º do art. 55 limita-se a assegurar ampla defesa. O Regimento Interno da Câmara diz que essa defesa se faz oralmente, pelo próprio parlamentar. Vale dizer, o Regimento considera mais importante a manifestação do próprio Parlamentar, de viva voz, que a de um técnico em Direito.

Por outro lado, no Capítulo do Poder Judiciário, a Advocacia é tratada como algo indispensável à administração da Justiça. Se a Constituição precisou dizer que o advogado é indispensável à administração da Justiça e não o disse quando trata do julgamento político, por falta de decoro parlamentar, que se processa na Câmara dos Deputados, e não no Judiciário, é porque quis fazer a distinção. Na verdade, sempre se entendeu que a amplitude da defesa é aquela traduzida na lei razoável, diante da relatividade do tempo e das coisas, porque quando se concede, no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, um prazo de dez, quinze ou de vinte minutos para que o advogado faça uma ampla defesa e ele, eventualmente, se perde nas preliminares e não examina aprofundadamente o mérito, nem por isso se dirá que lhe faltou oportunidade para a ampla defesa. E vice-versa.

Lembro-me de que assistimos aqui — não sei se os Ministros mais antigos na Casa, MOREIRA ALVES e NÉRI DA SILVEIRA, se lembram —, um julgamento, em que o advogado, que é brilhante, que é combativo, que sabe como ninguém o que é uma defesa, passou o tempo todo olhando para o relógio e discorrendo sobre preliminares. Ele, na verdade, não queria enfrentar aprofundadamente o mérito, que lhe era extremamente desfavorável. No final, depois de atacar brilhantemente as preliminares, que eram, realmente, a matéria mais importante da defesa, disse: no mérito, peço que o Tribunal faça justiça, rejeitando ou julgando improcedente a denúncia. Será que, com isso, se terá negado ao então acusado a amplitude de defesa do réu, só porque o tempo decorreu e ele não se deteve sobre o mérito? Na verdade, ele teve oportunidade de ampla defesa. Essa oportunidade é dada pela lei nos termos da razoabilidade e da relatividade do tempo e das coisas. O que são os prazos processuais senão uma certa limitação ao exercício da defesa? Quando o prazo é curto nem por isso se dirá que se deixou de dar possibilidade de defesa ampla. Na verdade é a lei — ou o regimento interno, como no caso — que estabelece a forma do exercício da ampla defesa. Inclusive, quando diz que a defesa oral será feita pelo próprio Parlamentar e não por um Advogado.

A meu ver, a questão está bem colocada pelos votos que indeferem o mandado de segurança. Observo que dois ex-parlamentares participam dessa corrente (Ministros PAULO BROSSARD e CÉLIO BORJA) e que, provavelmente, terão julgado, como parlamentares, outros parlamentares, em julgamentos políticos. Hoje são juízes e se desdobram na observância do que seja ampla defesa.

Tudo o que poderia ser dito já o foi pelos eminentes Ministros que, a partir do voto do Ministro MARCO AURÉLIO, concluíram, no caso, pelo indeferimento do pedido. Devo confessar que os fundamentos dos votos que prestigiaram o do Relator, foram todos os possíveis e imagináveis que poderiam conduzir a um entendimento contrário. Não teria faltado, a meu ver, nenhum outro argumento. Mas os que foram deduzidos, com a máxima vênia, não me convenceram.

Por isso, peço vênia para indeferir o mandado de segurança, louvando o zelo, o cuidado, o brilhantismo e a pujança dos votos que prestigiaram o do Relator, assim como o de S. Exa.

EXTRATO DA ATA

MS nº 21.360-4 — DF — Rel.: Min.: Néri da Silveira. Impte.: Antônio Nobel Aires Moura (Adv.: Eri Rodrigues Varela). Impda.: Mesa da Câmara dos Deputados.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu o mandado de segurança, vencidos os Ministros Relator, Ilmar Galvão, Carlos Velloso, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, que o deferiam, em parte, nos termos do voto do primeiro (Min. Néri da Silveira-Relator), ficando, em conseqüência, cassada a liminar. Votou o Presidente. Plenário, 12.03.92.

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

Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, substituto.