## *PRESIDENTE DA REPÚBLICA — CRIME DE RESPONSABILIDADE — COMPETÊNCIA*

*— Mandado de segurança dirigido a ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que estabeleceu regras para a tramitação de denúnica apresentada contra o Presidente da República, por crime de responsabilidade.*

*— Rejeição, por maioria, da preliminar de falta de jurisdição do Tribunal (Precedentes do STF: MS 20.941).*

*— Relevância da fundamentação jurídica, em torno da compatibilidade, ou não, de normas da Lei n.º 1.079-50 e do Regimento Interno da Câmara (Resolução n.º 17, de 1989), com a Constituição Federal (arts. 51, I, 52, I e parágrafo único do art. 85).*

*— Questão de ordem resolvida, por maioria, no sentido de conceder-se, em parte, a medida liminar, a fim de assegurar, ao Impetrante, o prazo de dez sessões, para a apresentação de defesa, por aplicação analógica, unicamente nesse ponto, do art. 217, § 1º, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança nº 21.564
(Questão de Ordem)
*Impetrante:* Fernando Affonso Collor de Mello
*Impetrado:* Presidente da Câmara dos Deputados
*Relator:* Sr. Ministro OCTÁVIO GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, por maioria de votos, rejeitar preliminar suscitada pelo Ministro Paulo Brossard, no sentido da falta de jurisdição da Corte, para o controle constitucional e legal do processo de *impeachment*, vencido o Ministro suscitante. Votou o Presidente. Quanto ao mais, por maioria de votos, o Tribunal, resolvendo questão de ordem, deferiu, em parte, a medida cautelar, para assegurar ao Impetrante, o prazo de dez sessões, em substituição ao de cinco, já em curso, para apresentação da defesa perante a Câmara dos Deputados, aplicando, analogicamente, para esse único fim, o disposto no inciso I do § 1º do art. 217, do Regimento Interno da Câmara, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a indeferida. Reservou-se o Tribunal para examinar, a tempo, em questão de ordem, a medida liminar, quanto às demais questões suscitadas na inicial, se não ocorrer antes o julgamento do mérito da impetração. Votou o Presidente. O Ministro Francisco Rezek declarou impedimento. E o Ministro Marco Aurélio afirmou suspeição.

Brasília, 10 de setembro de 1992.

*Sydney Sanches* — Presidente; *Octávio Gallotti* — Relator.

RELATÓRIO

*O Senhor Ministro Octávio Gallotti:* — Trata-se de mandado de segurança dirigido ao ato do Senhor Presidente da Câmara dos De-

putados que, após dar tramitação a denúncia apresentada por dois cidadãos contra o Impetrante (Presidente da República), resolveu questões de ordem formuladas em torno de matéria, estabelecendo as seguintes regras:

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

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

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

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

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

No intuito de afastar eventual objeção de que as questões suscitadas envolvessem matéria política, ou assunto *interna corporis* do Legislativo, o Impetrante sustenta inicialmente, o cabimento do *writ*. Esclarece postular o controle jurisdicional de atos de outro Poder, somente para verificar se "determinado processo, instaurado contra o Presidente da República, observou, ou não, as formalidades exigidas pelas normas constitucionais, legais ou regimentais, nos seus respectivos âmbitos de validade". (fls. 6).

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

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

Citando e comentando os arts. 102, I, b; 52, I; 51, I e 86, *caput*, todos da Constituição, conclui que a autorização, pela Câmara dos Deputados configura "inafastável pressuposto ou condição de procedibilidade contra o Presidente da República, quer nos crimes comuns, quer nos de responsabilidade" (expressões grifadas na petição final, às fls. 15).

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

"33. Essa norma regimental é, sem a menor dúvida, *sedes materiae*, porque a Constituição, ao cuidar da autorização para instaurar qualquer processo contra o Presidente da República (art. 51, nº I), não dispôs sobre a forma de votação, se ostensiva ou secreta, razão por que tal matéria ficou relegada ao direito regimental e, efetivamente, foi regulada nos arts. 217 e 188, nº II, do Regimento Interno da Câmara". (fls. 15/16)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

77. Aos impostergáveis direitos individuais que está o impetrante defendendo nesta impetração, acrescem, pois, as graves repercussões sociais, econômicas e políticas do afastamento provisório ou definitivo do titular da primeira magistratura da República, que devem ser evitadas em nome do superior interesse público.

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

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

b) ou para que, com menor amplitude, se

faculte à ilustre autoridade coatora, desde logo, submeter à Câmara a denúncia apenas para os efeitos do art. 51, n. I, ou do art. 86, *caput*, da Constituição Federal, contanto que o faça em procedimento que assegure ao acusado defender-se nos termos do art. 217 do Regimento Interno ou do art. 22 da Lei nº 1.070/50 e seja a deliberação cameral tomada por escrutínio secreto (Reg., art. 188, n. II).

79. *Petitum.* Notificada a ilustre autoridade coatora, à vista da segunda via desta impetração e dos respectivos documentos, prestadas as informações que entender cabíveis e ouvido o Ministério Público Federal, o impetrante pede e espera a confirmação da liminar eventualmente deferida ou a concessão definitiva da segurança, a fim de que, declarada a nulidade do ato impugnado, seja determinado ao ilustre Presidente da Câmara dos Deputados que — se entender de submeter a denúncia recebida à deliberação da Câmara dos Deputados, para os efeitos da autorização prevista nos arts. 51, n. I, e 86, *caput*, da Constituição — observe o devido processo legal contido no art. 217 do Regimento e a votação por escrutínio secreto, de acordo com o art. 188, n. II."

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

Essa a finalidade da questão de ordem ora suscita, e que acabo de relatar.

É o relatório.

VOTO

*O Senhor Ministro Octávio Gallotti (Relator):* — Ao apreciar o Mandado de Segurança nº 20.941, também impetrado contra o ato do Presidente da Câmara dos Deputados, decidiu este Tribunal, em sessão de 9 de fevereiro de 1990, conforme consta no item 2 da respectiva ementa:

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

Entendo que a prestação jurisdicional, então ensejada aos denunciantes, há de ter lugar aqui, com a mesma ou maior razão, quando reclamada pelo denunciado no processo por crime de responsabilidade.

Sendo, portanto, cabível, o mandado de segurança, prossigo no exame da medida liminar requerida.

Sem antecipar juízo sobre o mérito da impetração, penso que não se lhe possa negar o relevo da fundamentação jurídica, onde se contrastam os dispositivos constitucionais, acerca da responsabilidade do Presidente da República (art. 86) e das competências privativas da Câmara dos Deputados (art. 51) e do Senado Federal (art. 52), com a lei ordinária anterior (nº 1.079, de 1950) e com o Regimento Interno de 21-9-89, em busca dos pontos de compatibilidade, ou não, das normas em confronto.

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

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

Deve esta ser todavia deferida, como é de rigor na matéria, com a extensão mínima ne-

cessária para afastar o dano irreparável do Impetrante, sem tornar prejudicado o mérito do mandado.

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

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

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

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

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

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

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

Por ora, proponho, ao Tribunal, o deferimento, em parte, do requerimento de medida liminar, para assegurar, ao Impetrante, em substituição ao prazo de defesa em curso, que lhe foi concedido pela Presidência da Câmara dos Deputados, o de dez sessões, previsto no item I do § 1º do art. 217 do Regimento Interno daquela Casa, procedendo-se à devida comunicação e à solicitação de informações, independentemente da lavratura da acórdão.

VOTO (Preliminar)

*O Senhor Ministro Paulo Brossard:* Senhor Presidente, agora ou noutra ocasião, vou deixar expresso o entendimento que tenho a respeito do cabimento deste mandado de segurança. Contudo, seria conveniente o Plenário se manifestasse sobre a posse ou a falta de jurisdição da Corte para conhecer de questões relacionadas com o processo de "impeachment".

É a preliminar que suscito.

VOTO (S/ Preliminar de falta de Jurisdição da Corte)

*O Sr. Ministro Carlos Velloso*: Sr. Presidente, a questão está superada, *data venia*, com o julgamento do MS nº 20.941, que cuidou do pedido de "impeachment" do ex-Presidente Sarney: o Supremo Tribunal Federal conheceu do mandado de segurança. Acrescento que, na ordem jurídica brasileira, o controle jurisdicional se faz da forma mais ampla possível, porque "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito." (C.F., art. 5º, XXXV). Dir-se-á que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, mas que a Constituição poderá isto fazer. Admito que sim, desde que o faça de forma expressa, clara, de modo a não deixar dúvida, o que não acontece, no caso. Porque quando a Constituição se refere à lei, no inc. XXXV do art.5º, está se referindo à lei em sentido material e não

apenas à lei em sentido formal. Ora, a Constituição, posto não ser lei em sentido formal, é, entretanto, lei em sentido material. Ademais não seria razoável admitir que a Constituição pudesse ficar em contradição com ela mesma. Onde houver a alegação no sentido de que um direito subjetivo, público ou privado, está sendo violado, lá estará o juiz para curar a lesão. É certo que há atos de natureza puramente política, tanto do Congresso quanto do Executivo, que estão imunes ao controle judicial. Todavia, — a lição é velha, mas é atual, é do maior constitucionalista brasileiro, é de Ruy — "a violação de garantias individuais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais".

Com essas brevíssimas considerações e reportando-me ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no MS 20.941, referido e indicado pelo eminente Ministro Relator, conheço do presente mandado de segurança.

VOTOS (S/ Preliminar de falta de Jurisdição da corte)

*O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence* — Senhor Presidente, como já recordou o eminente Relator, no Mandado de Segurança 20.941, a questão da falta de jurisdição do Poder Judiciário para o exame já da decisão de mérito, já de qualquer questão incidente surgida no processo de *impeachment* foi a primeira das preliminares examinadas pelo Plenário e rejeitada por maioria de votos. Formei, então, entre os votos vencidos, na honrosa companhia dos eminentes Ministros Paulo Brossard e Célio Borja.

Seria cômodo, Senhor Presidente, ou apenas manter-me na opinião, então expressa, ou simplesmente me afirmar rendido à orientação contrária, que então se afirmou no Tribunal, por ampla maioria. Reflexões posteriores sobre o tema, contudo, fizeram-me alterar, ao menos parcialmente, a convicção radical então manifestada. E me sinto na necessidade de breves explicações a respeito.

No voto que proferi no referido MS 20.941, comecei por notar como a perquisição de admissibilidade do controle do Poder Judiciário sobre os atos de órgãos do Poder Legislativo inseridos no processo por crime de responsabilidade do Presidente da República, traz freqüentemente à tona a polêmica — sempre reaberta sobre a natureza penal ou política do *impeachment*, que sói apaixonar todos quantos têm versado a matéria, nos pretórios ou em trabalhos de doutrina. E prossegui:

"Dentre esses últimos, a tese já referida do nosso eminente colega de hoje, o Ministro Paulo Brossard, constitui trabalho primoroso, de sustenção da natureza política do *impeachment* (ob. cit., § 52, p. 71):

Entre nós (...), como no direito norte-americano e argentino, o "impeachment" tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob consideração de ordem política e julgado segundo critérios políticos —, julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motiva possua iniludível colorido penal e possa a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário."

Na verdade, insiste Brossard, em outra passagem (ob. cit., § 28, p. 37), "ainda quando, nos países que adotam o sistema parlamentar, a locução "responsabilidade política" tenha outro sentido, que constrasta em geral com a apurada mediante o "impeachment", ou em processo a este semelhante, no Brasil, como nos Estados Unidos e na Argentina, pelo referido processo, com fases e formas que o assemelham ao processo judicial, não se apura senão a responsabilidade política, através da destituição da autoridade e sua eventual desqualificação para o exercício de outro cargo.

Certo, juristas de nomeada têm insistido na peculiaridade do *impeachment* na tradição constitucional brasileira. Particularmente, à vista da exigência de definição legal dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, que as Constituições da República, desde a primeira, herdaram da Carta do Império, onde, como o próprio Brossard mostrou, o instituto guardava a natureza nitidamente criminal de suas origens britânicas.

Daí dizer Pontes de Miranda existir, entre

nós, um sistema de "responsabilidade política fundada" e advertir (Questões Forenses, 1959, V/57) e apud, Brossard, p. 176):

"Não se pode julgar politicamente, porque no sistema jurídico brasileiro só se admite condenação por crime que a lei federal aponte: o "impeachment" propriamente dito não se introduziu no direito constitucional brasileiro, que nesse ponto segue a tradição do Império..."

Ao argumento, no entanto — a que Paulo Lacerda e Galdino Siqueira já haviam dado ênfase, opõe Brossard que de pouco vale a exigência da tipificação por lei, quando, de logo, a própria Constituição "prescreveu que todo atentado, toda ofensa a uma prescrição sua, independente de especificação legal, constitui crime de responsabilidade (...) com base nessa cláusula, Câmara e Senado podem destituir o Chefe do Poder Executivo com a mesma liberdade com que isto seria possível nos Estados Unidos e na Argentina, através da caracterização de "má conduta", da imputação de "high crimes and misdemeanors" e sob a acusação de "mau desempenho do cargo" (op. cit., § 39, p. 54/55).

De minha parte, Senhor Presidente, eu que me inclinava, à primeira vista, a conceber o *impeachment,* como mecanismo de típica jurisdição penal, não descaracterizada pela outorga do seu exercício aos órgãos políticos da representação —, depois da gratificante oportunidade da leitura integral da obra do Ministro Brossard e de parte significativa de suas indicações bibliográficas, confesso-me rendido à substância do seu pensamento, para identificar a natureza primacialmente política do instituto examinado.

Isso, sem prejuízo de pedir vênias a S.Exa. para não avançar, ao menos por ora, ao ponto mais radical das suas proposições, ou seja, à afirmação, endossando José Frederico Marques, de que "os crimes de responsabilidade não são crimes", porque, em verdade, não acarretariam "sanção criminal, mas apenas a sanção política, taxativamente prevista na Constituição".

Em termos similares, aliás, situara-se outra monografia sobre o tema, a do saudoso Professor Raul Chaves (Crimes de Responsabilidade, Bahia, 1960, § 40, p. 90):

"Desde que diferenciado pelo legislador — em atenção a razões pragmáticas de política criminal —, o ilícito penal se caracteriza pela natureza da sanção. E esta é a pena-castigo, que consiste num mal infligido ao autor do fato, pelo mal que cometeu e para que não o repita.

Nos crimes de responsabilidade não há sanção com esse caráter. Não é castigo a pena, senão, como tantas vezes se tem afirmado, um meio de tirar o poder a quem dele fez mau uso; ou, no máximo, um modo de punir politicamente o mau funcionário. E tanto isso é exato que, se o "crime de responsabilidade" é, ao mesmo tempo, crime previsto, ou definido, em lei diversa, outra sanção — a verdadeira sanção penal — será também imposta, caracterizado, outrossim, pelo meio por que é atuada, isto é, o processo penal."

A mim me parece, com todas as *vênias* que esse ensaio de negativa do caráter penal das sanções do *impeachment,* além de partir de uma petição de princípio, apela para critérios extrajurídicos de diferenciação, quais o da suposta finalidade da pena.

Tenho por evidente, ao contrário, a natureza penal das sanções, quais as do *impeachment,* que, aplicadas necessariamente de forma jurisdicional, consistem na privação ou na suspenção de direitos.

Por isso, data vênia, ainda me parece irretocável a síntese do grande Pedro Lessa (cf. HC 4.901, 23.9.16, Rev. STF, v. XLV/11, 13):

"De que natureza é o *impeachment*? É na sua essência um medida constitucional, ou política, ou uma medida de ordem penal? Diante dos citados artigos da Constituição, penso que não é lícito duvidar que, por sua origem e por sua essência, é um instituto político, ou de índole constitucional, e por seus efeitos ou conseqüências, de ordem penal. O que o engendrou, foi a necessidade de pôr termo aos desmandos do Executivo. Por ele fica o Poder Legislativo investido do direito de cassar o mandato do Executivo, o Legislativo indubitavelmente impõe penas. (...) O *impeachment,* pois, tem um duplo caráter, é um instituto heteróclito. Se fosse meramente constitucional não se compreenderia que, além, da perda do cargo, ainda acarretasse a incapaci-

dade de exercer qualquer outro. Se fosse méramente penal não se explicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal."

De qualquer sorte, insista-se, não obstante convencido de que o processo de *impeachment* é um mecanismo jurisdicional de aplicação de sanção punitiva, e, sob esse ângulo, um instituto de forma penal, não mais lhe contesto a natureza essencialmente política, que o distingue nitidamente dos mecanismos processuais da jurisdição criminal do Poder Judiciário.

Sob esse prisma, as decisões dos órgãos do Parlamento, no correr do processo por crimes de responsabilidade, embora com forma e eficácia jurisdicionais, são atos políticos.

Resta indagar da influência jurídica desse reconhecimento da entidade política do *impeachment* e das decisões tomadas no curso do seu processo.

É inegável, por exemplo, o relevo da caracterização política do instituto a propósito da competência dos Estados-membros para definir crimes de responsabilidade ou para disciplinar-lhes o processo, em relação aos seus governantes (v.g. STF, HC 4.901, cit., Oliveira Ribeiro, Rep. 111, 23.9.48, Hahnemann Guimarães, RF 126/77; Rep. 96, 3.10.48, Goulart de Oliveira, RF 125/93; RMS 4.928, 20.11.57, Afrânio Costa, RTJ 3/359 e Edgard Costa, Os Grandes Julgamentos do STF, IV/53; Paulo Brossard, op. cit., p. 85 ss. etc.).

Menor préstimo, contudo, se tiver algum, terá o caráter político do *impeachment,* quando se cuidar, como agora, de aferir do cabimento do controle jurisdicional das decisões de mérito ou da regularidade formal do processo respectivo.

É cada vez menor, com efeito, o prestígio do apelo à natureza política do ato questionado, enquanto suposta fonte de sua imunidade ao controle jurisdicional de sua legitimidade.

Sob esse aspecto já ganham sabor de truísmo as lições rememoradas, na petição inicial, pelo eminente publicista que patrocina a causa dos impetrantes, o douto Raymundo Faoro, e, no parecer do Ministério Público Federal, pelo ilustre Dr. Moacir Machado. Exemplar dessa doutrina consolidada na jurisprudência já vetusta da Corte é o texto de Castro Nunes, acolhido em seu voto pelo eminente relator, e a cuja reinvocação não nos logramos furtar (Do Mandado de Segurança, 1956, p. 223):

...os tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar nem apreciar, na fundamentação da suas decisões, as medidas de caráter legislativo ou executivo, políticas ou não, de caráter administrativo ou policial, sob aspecto outro que não seja o da legitimidade do ato, no seu assento constitucional ou legal. Mas acrescento, nessa esfera restrita, o poder jurisdicional dos tribunais não comporta restrição de espécie alguma, fundada na natureza da medida, seja esta política ou discricionária (...)

*COUNTRYMAN* é dos que não repetem a fraseologia dos *merely, purely and exclusively political questions.* Para ele, o critério diferencial não reside na natureza política do ato — "the criterion is not that questions are or are not of a political nature" — mas na possibilidade de ser enquadrado, concludentemente, na Constituição o direito individual que se diz violado".

De igual precisão, Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1946, art.97, II/473):

"O que existe é a regra de competência. O que um Poder, Legislativo, Executivo ou Judiciário faz — dentro de suas atribuições — vale, nos casos concretos; o que qualquer deles pratica fora das suas atribuições, ferindo direitos públicos e privados, a que correspondem ações ou exceções, é suscetível de ser considerado inconstitucional. Quando John Marshall dizia que as questões por sua natureza política nunca poderiam ser ventiladas na Corte Suprema, pronunciava frase vaga, que não se pode repetir sem perigo. Onde a "questão política" se liga a atos que violaram direitos, a ação leva-a à Justiça e a Justiça pode dela conhecer. Já não é exclusivamente política.

Não obstante, em sua tese, tantas vezes referida, Paulo Brossard suscita firme e decidida objeção à legitimidade do controle judiciário do *impeachment,* não poupando críticas aos precedentes nos quais, a partir dos casos de Mato Grosso, de 1916 (HC 4.091, cit., e HC

4.116, Rev. STF, XIX/7), o Supremo Tribunal tem admitido, às vezes, interferir na matéria.

No curso da leitura da obra, entretanto, confortou-me verificar, quase no final, que a sua posição não parte da revivescência da velha e desgastada objeção do caso político. Eis a passagem decisiva (op. cit., § 167, p. 183):

"É insuficiente, para explicar a não ingerência dos tribunais em questões referentes a processos de responsabilidade, a alegação, prestigiada, ao demais, pela Suprema Corte" — alusão ao HC 26.544, 30.8.37, Laudo de Camargo, AJ 45/213, em especial, ao voto de Carvalho Mourão — "segundo a qual o "impeachment" é questão de natureza "exclusivamente política". Isto porque, a despeito de ser intenso o teor político do processo, e apesar de ter ele lances de inegável discricionariedade, não constitui "impeachment" questão "exclusivamente política", na acepção jurídica do termo, pois não é processo que se desencadeie à inteira discrição do Congresso, em área deixada em "branco" pela lei. Ao contrário, os poderes exercitados pela Câmara e pelo Senado entestam a cada passo, com direitos da autoridade processada".

Donde a explicação do verdadeiro fundamento da imunidade, que sustenta, do processo de responsabilidade ao controle do Judiciário (op. cit., § 170, p. 185).

"A autoridade do Congresso em matéria de "impeachment" é terminante, não porque o processo seja "questão exclusivamente política", mas porque a Constituição reservou ao Congresso a competência originária e final para conhecer e julgar, de modo incontrastável e derradeiro, tudo quanto diga à responsabilidade política do Presidente da República."

Posta a questão nesses termos, Senhor Presidente, assim também me parece.

Em outras palavras. Importando na aplicação do direito objetivo a uma situação concreta, ao cabo de um processo de estrutura contenciosa, a decisão do *impeachment* constitui verdadeira jurisdição, que não se descaracteriza pela margem mais ampla de discricionariedade que acaso se reconheça ao órgão julgador. "O caráter político do juízo de *impeachment*" — notou Castro Nunes (Teoria e Prática do Poder Judiciário, 1943, p. 40) — não lhe tira o traço de jurisdição. Supõe a prática de um crime funcional, acusação e defesa, debate contraditório e julgamento."

Do caráter jurisdicional, advém o que já não se discute — definitividade, no âmbito do Legislativo, e a irrevisibilidade judicial da decisão do processo de *impeachment,* seja ela condenatória ou absolutória. Documentou-o Brossard, com o ensinamento uniforme dos clássicos americanos e da doutrina brasileira (op. cit., § 121, p. 152):

"As decisões do Senado são inconstrastáveis, irrecorríveis, irrevisíveis, irrevogáveis, definitivas. Esta a lição, numerosa, de autores nacionais e estrangeiros".

Certo, em atenção à especificidade política da matéria envolvida, essa juridição, sem perder a sua essência jurisdicional, a própria Constituição subtraiu do Judiciário para confiar, integral e exclusivamente, a uma instância política, as duas casas do Congresso Nacional, incumbida a Câmara do júízo da admissão e o Senado, do juízo de mérito da acusação.

Mas, assim, como ocorre no âmbito da jurisdição do Poder Judiciário, também no caso especial do processo de *impeachment,* não é apenas a decisão final, mas também todas as decisões tomadas pelos órgãos competentes do Congresso, no curso do procedimento, que repelem o controle de poder estranho àquele que se dotou daquela jurisdição política. Ainda que parta a interferência do Judiciário porque, na matéria, carece ele de jurisdição.

Portanto, sendo exercício de uma jurisdição política, confiada ao Congresso e exclusivamente a ele, não é por sua natureza política, mas pelo seu caráter jurisdicional que, a meu ver, o processo de *impeachment* está totalmente imune ao controle do Judiciário: é que sobre ele a Justiça não tem jurisdição.

"Porque a legislatura tem jurisdição exclusiva sobre matérias relativas a "impeachment", diz um aresto da Corte Suprema do Estado de Oklahoma" — cita-o o Ministro Brossard (op. cit., § 119, p. 151) —, que "as ações do Senado e da Câmara, no exercício desta jurisdição, não estão sujeitas a revisão ou ingerência dos tribunais". E continua: "a Constituição confere

à legislatura jurisdição exclusiva e define as atribuições de cada Casa nos caso de *impeachment*. Na ausência de provisão contrária, isto implica, logicamente, que os tribunais não tem jurisdição sobre casos de *impeachment*, nem possuem poder para interferir neles".

Nessa linha, Senhor Presidente, foi que, então, não conhecia, preliminarmente, do mandado de segurança. É certo que, naquele caso, suscitei, depois, outra preliminar, que levaria à mesma conclusão: a falta de legitimação ativa para o mandado de segurança dos acusadores populares, na medida em que não lhes reconhecia condição de partes no processo de "impeachment", nem interesse jurídico que os legitimasse a discutir decisões nele tomadas. Essa última preliminar, a da legitimidade ativa, evidentemente não tem pertinência ao caso presente. Aqui o impetrante é sujeito com o maior interesse jurídico individual em jogo, no processo de "impeachment", que é o acusado. Restaria, pois, a falta de jurisdição, que então afirmei e sustentei.

Senhor Presidente, como antecipei, reflexões posteriores a esse voto fazem-me pedir respeitosas vênias ao eminente Ministro Paulo Brossard, mestre de todos nós no tema, para recuar, em termos, da adesão radical que então prestei à sua posição.

Para manter-se coerente com o seu único compromisso incontornável, que é o de votar sempre de acordo com a sua convicção, há momentos em que o juiz há de ter a lealdade de romper abertamente com a esperada coerência com opiniões e votos anteriores, que já não correspondam ao seu convencimento atual.

Continuo a não negar que as Casas do Congresso Nacional exerçam jurisdição, verdadeira jurisdição, quando, nos limites materiais que lhe demarcam a Constituição, processam e julgam as acusações dos chamados crimes de responsabilidade. E mais: à conseqüente exclusividade dessa jurisdição, de modo a repelir a interferência do Poder Judiciário, não se poderia opor à regra — repetida em nossas Constituições, desde 1946, e hoje objeto do inciso XXV do art. 5º —, segundo a qual a lei não poderá subtrair do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito. Acentuou, com precisão antológica, no ponto, o Ministro Paulo Brossard no MS 21.443: "a lei é que não pode subtrair, a própria Constituição pode".

O problema, assim, é saber se, podendo fazê-lo, a Constituição efetivamente subtraiu a matéria, de modo absoluto, de qualquer modalidade de controle do Judiciário. Acabei por me convencer, Senhor Presidente, de que a Constituição não excluiu do Poder Judiciário o exame de algumas questões relevantes que — *in procedendo*, não, *in judicando*, podem surgir no desenvolvimento do *impeachment*.

O primeiro deles, que creio indiscutivelmente recair na órbita do Poder Judiciário, é tudo aquilo que diga com a demarcação da jurisdição do *impeachment*. De fato, ainda que se reconheça o caráter jurisdicional do processo e do julgamento do *impeachment* pelas Casas do Congresso, é evidente que se trata de uma área restrita, de uma área excepcional de jurisdição; de tal modo que não se pode jamais negar, no nosso regime, ao Judiciário, a possibilidade de indagar se em determinado caso se respeitaram os limites desta competência excepcionalmente jurisdicional das Casas do Congresso, particularmente do Senado Federal.

É significativo, aliás, que nos Estados Unidos, onde dogmaticamente parece mais forte a negativa radical da interferência do Judiciário no *impeachment*, se tenha, em caso similar, célebre decisão da Suprema Corte — *Powell v. Mcc Cormick*, de 1969, — quando o exercício, pela Câmara, do poder, diz a Constituição, "de julgar da qualificação de seus membros" —, levou a Casa dos Representantes a cassar o mandato de deputado, por *serious misconducts*. A Corte Suprema anulou a decisão, por entender que a imputação de mau comportamento excedia dos limites das qualificações em relação às quais a Constituição dera, sim, verdadeiro poder jurisdicional às Casas do Congresso.

Aqui, ainda recentemente, em mandado de segurança impetrado por ex-Deputado, que tivera decretada a perda do seu mandato e alegava que falecia poder à Câmara para fazê-lo, antes da condenação criminal, porque o ato de que fora acusado constituia simultaneamen-

te uma infração penal — nós, embora refutando a tese, e conseqüentemente indeferindo, no mérito, o mandado de segurança — dele conhecemos, admitindo, assim, a nossa jurisdição sobre o ponto que chamei de "demarcação dos limites da jurisdição excepcional das Casas do Congresso" (MS 21.443, 22.9.92, Gallotti).

Desse modo, Senhor Presidente, não excluo, por exemplo, que caiba ao Poder Judiciário a verificação da existência, em tese, da imputação de um crime de responsabilidade, dada a exigência constitucional, que é peculiar ao nosso sistema, de sua tipificação em lei, ainda que não exclua a ampla discricionariedade e a exclusividade do juízo do Senado na concretização dos conceitos inderterminados da definição legal típica dos crimes de responsabilidade.

Por outro lado, também — e isso ficou mais ou menos tranqüilizado, quando aventado na discussão do MS 20.941 —, ninguém negará ao Judiciário o exame da continência da pena imposta nos limites das cominadas ao crime de responsabilidade.

Até esses pontos, não creio que essa a legitimidade da interferência do Poder Judiciário encontre oposição séria entre nós: nenhum nós excluiria o cabimento do apelo ao Judiciário, para ficar em exemplos de laboratório, para coibir que a acusação de um delito culposo de trânsito fosse objeto de um processo de *impeachment* ou que, ao final dele, fosse qual a seriedade a imputação, o Senado aplicasse também uma pena de prisão...

Mas, de minha parte, atualmente, vou mais longe, e aí é que aparece que realmente, me distancio, em termos da posição tomada no precedente. É que, se, de um lado, a Constituição deu à Câmara dos Deputados o poder de autorizar e ao Senado o de processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como ao Senado de processar outros dignitários, de outro lado, Senhor Presidente, a mesma Constituição, no judiciarismo do nosso sistema, fez do Supremo Tribunal, sem exceção, órgão de controle da legitimidade da ação das Casas quando violadoras de direitos subjetivos, ao nos atribuir, sem restrições, competência para o mandado de segurança, e até, eventualmente, para o *habeas corpus*, quando a elas se atribua a coação.

Daí, sem negar que se trate de uma jurisdição das Casas do Congresso Nacional, é que recuo da minha posição inicial para admitir que as garantias fundamentais do *due process*, no desenvolvimento do processo do *impeachment*, são susceptíveis do controle judicial. E creio que, de certo modo, Senhor Presidente, já me antecipara, nesse temperamento à posição tomada no Caso Sarney, no julgamento de hipóteses decididas pela Corte, posteriormente, embora não se cuidasse de *impeachment* mas de outro campo de evidente competência privativa, no mérito, das Casas do Congresso Nacional. Um pouco antes, já o fizera no despacho em que concedi liminar a Deputado que tivera decretada a perda do seu mandato e alegava cerceamento de sua defesa (MS 20.962-3, DJ 01.08.89). Posteriormente, no exame do mérito desse mesmo caso, (MS 20.992, Pleno, 12.12.90), o Tribunal longamente analisou se haviam observado, ou não, na Câmara dos Deputados, as garantias da defesa. Em caso mais recente, MS 21.136, acompanhei o voto do eminente Ministro Néri da Silveira, quando deferimos, a outro Deputado, que respondia a processo disciplinar na Câmara dos Deputados a faculdade de se fazer representar por advogado.

E não vejo como distinguir as hipóteses. Em ambas — seja no processo de *impeachment*, seja no processo de perda de mandato parlamentar —, a decisão de mérito, *in correto*, é privativa das Casas do Congresso, porque necessariamente informado o julgamento de critérios de alta política, a excluir, seja ele qual for, a cogitação de lesão de direito subjetivo; não, assim, porém, a salvaguarda das garantias constitucionais do *due process of law*.

Por isso, Senhor Presidente, não apenas por respeito ao precedente do MS 20.941, que ampla maioria firmou, mas também pelos temperamentos posteriores à minha convicção pessoal, então vencida, com as vênias da antiga, conhecida e respeitável opinião em contrário do eminente Ministro Paulo Brossard, é que conheço deste pedido de segurança.

VOTO (Medida Liminar — S/ Preliminar de falta de jurisdição da corte)

*O Senhor Ministro Paulo Brossard:* Senhor Presidente, estou quase desobrigado a enunciar meu voto, dado que o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE já deu notícia de como ele deverá ser, valendo-se do que emiti na apreciação do Mandado de Segurança nº 20.941, em fevereiro de 1990. Farei algumas considerações, dada a raridade de decisões relativas à matéria, que convém, por isso mesmo, seja discutida, examinada e esquadrinhada na medida do permitido. Continuo convencido da teses que então sustentei e que, por sinal, não eram novas: vinham de longe, uma vez que estampadas em estudo de caráter doutrinário, de cunho e finalidade universitárias, impresso há mais de um quarto de século. Cheguei mesmo a dizer, quando era submetido a um feroz interrogatório do Ministro Moreira Alves, que, se havia erro nas minhas proposições, seria erro velho. O tempo, os estudos continuados, a reflexão tranqüila não me levaram a mudar as conclusões expostas em livro impresso em 1964 e 1965.

Limito-me, tanto quanto possível, a repetir o voto que anunciei quando da apreciação do Mandado de Segurança nº 20.941. Disse então:

O *impeachment* é um processo estranho ao Poder Judiciário, que começa e termina no âmbito parlamentar, por expressa disposição constitucional. Nele o Judiciário não interfere.

.....

O processo de responsabilidade, em suas distintas fases, foi confiado à Câmara e ao Senado, sucessivamente. As matérias a ele relativas são da competência privativa ora da Câmara ora do Senado. O Judiciário, por isso, não tem interferência no processo, nem cabe recurso a ele das decisões, sejam da Câmara, sejam do Senado, em qualquer de suas fases, inclusive das derradeiras, condenatórias ou absolutórias.

Não porque o assunto seja "exclusivamente político", no qual impera a discrição, *mas porque a Constituição,* na repartição de competências, *conferiu ao Congresso e só a ele,* Câmara e Senado, *iniciar, conduzir e encerrar o processo.* Privativamente. Esta a razão.

Segundo o magistério de SEABRA FAGUNDES, é uma exceção "ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário", O Controle do Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, 1957, n. 66, p. 156, 1967, n. 66, p. 139.

Também me parece claro que assim prescreveu a constituição tendo em vista a natureza jurídica do *impeachment.*

Saliente-se, desde logo, que ele não é igual em todos os países que o adotam, ainda que a denominação seja a mesma. Assim, é possível arrolar autores de prol, ora dizendo que o *impeachment* é um instituto de direito criminal, ora asseverando que é política a sua natureza. Cabem, portanto, duas palavras a respeito, na tentativa de fixarem-se os seus contornos.

Para o que interessa, basta dizer que o impeachment surgiu na Grã-Bretanha como instituto de direito criminal, cabendo à Câmara do Comuns formular a acusação, "the most solemm grand inquest of the whole kingdow", e à Câmara do Lordes o seu julgamento, "the most high and Supreme Court of Criminal Jurisdiction of the kingdow". A justificação dessa competência estava em que os poderosos poderiam, abusando de sua influência, colocar-se à salvo da justiça comum, *STORY, Comentaries os the Constitution of United States,* 1891, I, § 688, p. 512 e 513; CARRINGTON, "Impeachment", in "The American and English Encyclopaedia of Law, v. XV, 1900, p. 1.062; VILBOIS, L'Impeachment aux États-Unis, 1920, p. 13.

Com o decorrer do tempo, o processo foi adquirindo tonalidades políticas. No julgamento de Lord Danby, em 1978, ficou estabelecido que "os ministros não eram responsáveis apenas pela legalidade, mas também pela honestidade, justiça e utilidade das suas medidas", FISCHELL, *La Constitution d'Angleterre,* 1864, II, p. 355; ESMEIN, *Droit Constitutionnel Français et Comparé,* 1927, I, p. 163; DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel,* 1911, II, p. 397, 1924, IV, § 35, p. 479; VILBOIS, op. cit., p. 12 e 13. Ao longo do tempo, às vezes meio se confundindo com o "bill of attainder", deu margem a abusos de monta. A propósito, LAIR faz esta expressiva observação:

*"sous la rose rouge et la rose blanche, la haute trahison avait été l'instrument principal de ces massacres judiciaires qui suivaient les massacres du champ de bataille. A la longue, l'expérience des représailles politiques avait amené une interprétation plus modérée et plus raisonnable de la loi. Il n'était que temps, l'auteur de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, Hallam, n'a pas craint de dire: "dans les procés de haute trahison, nos Cours de justice différainent peu d vraies cavernes d'assassins". (Des Hautes Cours Politiques en France et à l'Étranger, 1889, p. 312).*

Por esses motivos, ao mesmo tempo em que vedou o "bill of attainder" o constituinte de Filadélfia manteve o instituto do *impeachment*, já usado nas colônias, BRYCE, *La République Américaine*, 1990, I, p. 82 e nota 1, FOSTER, *Commentaries on the Constitution of the United States*, 1895, I, p. 633 e segs., mas cuidou de aparar-lhe os excessos possíveis, devestindo-o de seu caráter criminal, e reduzindo-o a um processo puramente político, limitado em seu alcance quanto às pessoas e restrito no que concerne às sanções.

STORY, o clássico, ensina que "o *impeachment* é um processo de natureza puramente política", "... an impeachment is a proceeding purely of a political nature", op. cit., I, § 803, p. 586; LAWRENCE, tantas vezes citado pelas maiores autoridades, faz suas as palavras de BAYARD, no julgamento de BLOUNT: "o *impeachment*, sob a Constituição dos Estados Unidos, é um processo exclusivamente político. Não atinge nem a pessoa nem seus bens, mas simplesmente deveste a autoridade de sua capacidade política", *The Law os Impeachment, in* "The American Law Review", 1866-1867, VI, p. 261, nota 1; VON HOLST diz o mesmo: "o *impeachment* é um processo político", *The Constitucional Law of the United States of America*, 1887, p. 159; a linguagem de TUCKER é clara: "o *impeachment* é um processo político contra o acusado como membro do governo, para proteger o governo no presente e no futuro", *The Constitution of the United States*, 1899, I, § 199, p. 411 e 412; é conhecida a passagem em que BLACK, em uma frase, sintetiza o entendimento que, desde o século XVIII, vem sendo repetida nos Estados Unidos: "the nature of this punishment is political only", American Constitucional Law, 1910, § 85, p. 139. Em passagem que ocorreu mundo, TOCQUEVILLE expõe que o fim principal do julgamento político nos Estados Unidos, é retirar o poder das mãos do que fez mau uso dele, e de impedir que tal cidadão possa ser reinvestido de poder no futuro. Como se vê, é um ato administrativo ao qual se deu a solenidade de uma sentença, *De La Démocratie en l'Amerique*, 1864, I, p. 180. Para encerrar essa relação de autoridades, que poderia ser fartamente aumentada, lembrarei esta passagem de LIEBER, que é elucidativa:

*"it will observed that American trial of impeachment is not a penal trial for offenses, but a politicl institution, trying for political capacity. The senate, when sitting as a court to try impeachment, can only remove from office, whatever the crime may have been; and the impeached person can be penally tried after the senate has removed him from office. In its political character, then, but in no other point, the American impeachment resembles the Athenian ostracism, wich was Likewise a political, and not a penal institution. The English impeachment is a penal trial";* On Civil Liberty and Self-Government, 1888, p. 85.

Muito mais tarde, e na mesma linha, eis o que escreveu ESCHICH:

*"Impeachment is peculiarly a political remedy; it has to with political offenses that affect society in its political character... It thus appears that impeachment is not regard as a punishment for a violation of the criminal laws"; The Law of Impeachment, in "Cases and Comment", 1913, v. 20, n. 7, p. 454.*

É possível arrolar outras autoridades em sentido diverso, mas é preciso ter em conta o sistema jurídico em relação ao qual os escritores emitem opiniões distintas e até contrárias à exposta. É què o mesmo vocábulo tem sentido diferente de um lado e de outro do Atlântico. POMEROY, a respeito, é didático:

*"o vocábulo foi tomado de empréstimo, imitado o procedimento, e nada mais, pois muito diferentes são o objeto e o fim dos processos", An Introduction to the Constitutional Law of the United States, 1880, § 724.*

Não estranha que STORY tenha proclama-

do a impropriedade das cortes de justiça para conhecerem de faltas que ensejam o *impeachment* e a conveniência de ser confiado o seu julgamento a um tribunal capaz de compreender, aferir e reformar a política do Estado,

*"one cannot but be struck, in this enumeration, with the utler unfitness of the common tribunals of justice to take cognizance of such offenses, and with the entire propriety of confifing the jurisdiction over them to a tribunbal capable of understanding and reforming and scrutinizing the policy of the state", op. cit., § 800, p. 585.*

.....

Foi a Constituição de 1891, insipirada na norte-americana, que o conceituou como processo político, a despeito do aparato processual. JOSÉ HIGINO, que foi Ministro deste Supremo Tribunal, sendo senador, ao ser elaborada a lei de responsabilidade, estabeleceu nítida distinção entre o instituto imperial e o republicano, Anaes do Senado Federal, 1892, v.V., p. 206.

CARLOS MAXIMILIANO foi, dos nossos constitucionalistas, o que versou com mais abundância os problemas relacionados com o *impeachment.* E acentuou insistentemente o seu caráter de processo político que excluia toda intervenção judiciária.

"do *veredictum* não há recurso para o Judiciário, nem sequer sob a forma de *habeas-corpus:* irregulariedades de processo não deslocam a competência de um poder constitucional para outro: nem tampouco a suspeição dos julgadores é apreciada por um tribunal estranho, não superior ao exceto, como inutilmente se tentou obter do STF, em setembro de 1916, ao iniciar a Assembléia de Mato Grosso o "impeachment" contra o Presidente do Estado, General Caetano de Albuquerque. É certo que na sessão de 8 de novembro maioria ocasional (seis contra cinco) deu um *habeas-corpus* aberrante dos bons princípios: por haver o General Albuquerque sido pronunciado pelos seus inimigos. Seria difícil, quase inconcebível, entre latinos, arrancar de amigos políticos um condenação política. Os próprios norte-americanos acham que o interesse na causa não inibe os congressistas de julgar o Presidente. Cumpre notar que o julgado de 8 de novembro não prevaleceu. O Reg. Interno do ST prescrevia que, no caso de empate, a decisão se considerasse favorável ao réu ou impetrante. Estando a Corte Suprema dividida ao meio (faltando um membro, que adoecera, a princípio, morrera depois e não tivera logo substituto empossado no cargo), o Vice-Presidente Manoel Escolástico Virginio requereu e obteve *habeas-corpus,* a fim de tomar posse do governo do Estado. Voltou ao pretório o General Albuquerque e foi atendido, vencendo na semana imediata o seu competidor. Tornou-se ridícula a contenda, porque de oito em oito dias triunfava ante o Poder Judiciário um dos rivais. Terminou afinal por um acordo, renunciando o mandato o Presidente, os substitutos legais e todos os deputados, decretada a intervenção federal a 10 de janeiro de 1917, a fim de evitar a acefalia política e administrativa". Comentários, 1929, n. 282, p. 398 e 399, nota 5; Cf. n. 141, p. 172, nota 4; e n. 453, p. 780: "a imprestabilidade do processo ficou patente em 1916, ... O Supremo Tribunal Federal... dividiu-se ao meio; de sorte que, obrigado o Presidente ao desempate em favor do impetrante (Regimento Interno, art. 54), ora o *habeas-corpus* aproveitava ao réu do 'impeachment' para que se conservasse no poder, ora ao seu substituto legal, para que assumisse o governo. De oito em oito dias alterava-se a decisão".

É de ser salientado que o julgado mencionado por Maximiliano e por ele criticado por "aberrante dos bons princípios", que mudava dè semana a semana, foi divulgado com ementa que corresponde ao voto do relator, mas não corresponde ao julgado, Revista do STF, v. 19, p. 7 a 22, Revista de Direito, V. 53, p. 103 a 116, ementa essa que, divulgada em repertório de jurisprudência, Mendonça de Azevedo, A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, 1925, n. 330, p. 121 e 122, contribuiu para desvirtuar doutrina e jurisprudência.

"É noutro passo de sua obra, o exegeta da Constituição que mais demoradamente analisou estes problemas, voltou a doutrinar: "não se admite recurso para o Supremo Tribunal, do *veredictum* do Senado Federal ou de legislatura estadual, quando decreta o 'impeach-

ment'. Obrar em contrário seria falsear, em sua essência, aquele instituto de Direito Público. O 'impeachment' não é processo criminal. Se o fôsse, não se toleraria outro, pelo mesmo fato e contra o mesmo réu, em fôro diferente; dar-se-ia o conflito de jurisdição, quando interviesse, contra o condenado, a justiça ordinária. Trata-se de um processo instituído para se apreciarem certas faltas sob o aspecto político, apenas, sem prejuízo da ação do Judiciário, e arredar de altos cargos cidadãos prejudiciais ao país. Nos Estados Unidos já se não exigem delitos para motivar o 'impeachment'; todo ato que revela incapacidade para a função pública determina o afastamento do indivíduo pelo Senado. Dar à magistratura a última palavra seria desvirtuar o instituto, torná-lo falho, absolutamente inútil. Um poder encara o assunto por um prisma, outro examina-o sob aspecto muito diferente", n. 391, p. 643.

Quando Ministro deste Supremo Tribunal teve ensejo de reiterar essa doutrina, não tomando conhecimento de mandado de segurança impetrado pelo Governador Achiles Lisboa, do Maranhão:

*"do veredictum não há recurso para o Judiciário, em sequer sob a forma de habeas-corpus; irregularidades de processo não deslocam a competência de um poder constitucional para outro; nem tão pouco a suspeição dos julgadores é apreciada por um tribunal estranho, não superior ao excepto, como inultimente se tentou obter do Supremo Tribunal Federal, em setembro de 1916, ao iniciar a Assembléia de Mato Grosso o "impeachment" contra o Presidente do Estado..."* STF Jurisprudência, v. 27, p. 239.

Para conhecer do presente MS, tem se aludido ao precedente da Corte no MS 20.941. É um fato e como tal incontestável. Mas é preciso considerar que há outros precedentes. Terão sido esquecidos, mas existem. As vicissitudes institucionais verificadas a partir de 1930, puseram no olvido muito do que fora feito em quarenta anos de vida republicana.

Sem falar em acórdãos mais antigos, n. 104, de 1895, n. 343, de 1899, n. 1.476, de 1901, STF, Jurisprudência, 1897, p. 239; 1901, p. 342; 1905, p. 8, lembro o HC 3.018, de 1911, aludido por Epitácio Pessoa em parecer, que o diz não publicado, e que fui localizar no Arquivo Nacional. Dele foi impetrante Manoel Pedro Vilaboim, de São Paulo, paciente o vice-presidente do Estado do Amazonas, Antônio Gonçalves Pereira de Sá Peixoto. O STF conheceu do HC quanto aos crimes comuns e dele não tomou conhecimento quanto aos de responsabilidade, porque, acentou o relator André Cavalcanti, "só o Senado (amazonense) seria competente para julgar o paciente", submetido a processo "de exclusiva competência do Congresso em face da lei constitucional".

Passaram-se os anos e o STF, em acórdão unânime, relator o saudoso Ministro Laudo de Camargo, magistrado paulista que ocupou a cadeira que hoje V. Exa. ocupa, Senhor Presidente, a 30 de agosto de 1937, no HC 26.544, enunciava a velha doutrina do Tribunal. Alegando a nulidade do processo em curso, o Governador do Estado do Mato Grosso impetrou à Corte Suprema ordem de *habeas-corpus* para fulminar o processo, mas o Tribunal dele não conheceu. Do voto do relator LAUDO DE CAMARGO extraio esta passagem:

*"o processo é, exclusivamente, político e termina com a sentença do tribunal, justa ou injusta. Não temos, por conseguinte, jurisdição alguma, nem mediata, nem imediata, sobre o Tribunal que é dado como coator, nem sobre a Junta, cuja legalidade se discute. ...Trata-se de autoridades que escapam inteiramente à jurisdição da Corte Suprema";* Arquivo Judiciário, 45, p. 213 a 215.

De modo que precedentes há, esquecidos, mas existentes.

Embora os critérios de julgamento, no *impeachment*, não sejam arbitrários, não são rigorosamente os mesmo dos tribunais de justiça. Creio que RUY BARBOSA disse isto de maneira lapidar:

*"muitas vezes, reconhecendo mesmo a existência de faltas, de erros e de violação de leis, o Congresso terá de recuar ante as conseqüências graves de fazer sentar o Chefe do Estado no banco do réus";* Obras Completas, v. XXXV, t. VI, p. 109.

Daí porque entendo que o Judiciário deve ser cauteloso ao aproximar-se de um terreno, que não é o seu."

Não estranha, em verdade, seja um proces-

so de natureza política estranho ao Poder Judiciário, não porque seja ele arbitrário, que não é, mas porque os critérios de apreciação, numa e noutra jurisdição, nem sempre coincidem. Mas não é só esse fato que explica e justifica a separação de jurisdições.

Convém fique claro, desde logo, que o fato de ver o *impeachment* como processo político, que pode concluir pela aplicação da sanção política e desenvolver-se em terreno estranho ao Poder Judiciário, que, por isto mesmo, nele não deve interferir, nada tem a ver com as denominadas "questões exclusivamente políticas", que também escapam à apreciação judicial, uma vez que sujeitas aos critérios da conveniência, utilidade e oportunidade e entregues à discrição prudencial dos poderes políticos, sem que haja lesão dos direitos individuais. Sobre elas, ninguém escreveu mais, nem melhor, do que Ruy Barbosa. Desde "Os Atos Inconstitucionais", de 1893, e a "Anistia Inversa", de 96, até o discurso de posse na presidência do Instituto dos Advogados, em 1914, Rui versou o tema com a maestria habitual. Mas foi em "O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional", 1910, que deu ao tema o tratamento mais copioso, a ponto de Pedro Lessa limitar-se a repeti-lo em seu livro sobre o "Poder Judiciário", e Epitácio Pessoa citá-lo como exposição impecável da matéria. Em verdade, o *impeachment* nada tem a ver com as "questões políticas", no sentido que a expressão tem no Direito Constitucional, e não é por esse fundamento que escapa à censura judiciária.

É que a Constituição, bem ou mal, contemplou o Congresso, aqui a Câmara, alí o Senado, com a jurisdição extraordinária de processar e julgar o Presidente da República, nos chamados crimes de responsabilidade, nada deixando, a propósito, ao Judiciário. A este atribuiu, e só a ele, processar e julgar a mesma autoridade nos crimes comuns.

Aliás, é interessante notar, segundo a Constituição do Império "é da privativa atribuição da mesma Câmara (dos Deputados) decretar que tem lugar a acuasação dos Ministros de Estado e Conselheiros do Estado", art. 38, e "é da atribuição exclusiva do Senado: 2. conhecer da responsabilidade dos Secretários e Conselheiros de Estado", sem definir, porém a natureza do processo; foi o que fez a Lei de 15 de outubro de 1827, da qual foi colaborador insigne Bernardo Pereira de Vasconcelos, uma das cabeças mais lúcidas e uma das inteligências mais bem dotadas que o Brasil já contou. A lei, prevista no art. 134, "uma lei particular especificará a natureza destes delitos e a maneira de proceder contra eles", imprimiulhes feição criminal. O Senado poderia impor penas criminais, que iam até a morte natural.

Pois bem, mesmo quanto o Senado aplicava penas criminais, não se admitia recurso de revista de suas decisões para o Supremo Tribunal de Justiça. Pimenta Bueno, o insígne paulista que entrou na vida pela roda dos expostos, e foi Senador, Ministro, diplomata, Presidente do Conselho e jurisconsulto, a cuja autoridade Pontes de Miranda prestava homenagem, explicava que não tem lugar a revista crime

"dos julgamentos do Senado, pois que obsta não só a divisão dos poderes, como a consideração de que o Senado, embora convertido em tribunal de justiça, não é todavia um simples tribunal ordinário, e sim simultaneamente político, decreto de 20 de dezembro de 1830, art. 5º, Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império, 1857, nº 489.

De qualquer sorte, a Constituição, com acerto ou em erro, não cabe indagar, situou a jurisdição do *impeachment* fora do Poder Judiciário e nas lindes do Poder Legislativo.

Este o princípio que domina a matéria e que se deve ter presente. Não estou improvisando opiniões. Venho me reportando ao voto aqui emitido no julgamento do MS 20.941-1, em fevereiro de 1990. Nele tinha ensejo de invocar opinião exarada, fazia mais de um quarto de século, em livro publicado na primeira metade da década de sessenta. Por isso disse de início que, se erro havia no meu modo de compreender a matéria, seria erro velho. Só por esse motivo, vou mencionar o que então escrevi, como o fiz, no julgamento antes mencionado:

"Outorgando poderes à Câmara para acusar e ao Senado para julgar, a Constituição conferiu ao Congresso, com exclusividade, resolver acerca do *impeachment,* iniciando-o, conduzindo-o e encerrando-o. E no exercício

deles não interferem, direta ou indiretamente, nem o Executivo nem o Judiciário", O *Impeachment,* 1965, nº 110, p. 143.

Noutra passagem volto a expor o mesmo entendimento:

"Porque a legislatura tem jurisdição exclusiva sobre matérias relativas a "impeachmente", diz um aresto da Corte Suprema de Estado de Oklahoma que "as ações do Senado e da Câmara, no exercício desta jurisdição, não estão sujeitas a revisão ou ingerência dos tribunais". E continua: "a Constituição confere à legislatura jurisdição exclusiva e define as atribuições de cada Casa nos casos de impeachment". Na ausência de provisão contrária, isto implica, logicamente, que os tribunais não têm jurisdição sobre casos de "impeachment", nem possuem poder para interferir nele". Assim remata o julgamento, que não é único na jurisprudência norte-americana: "é claro que as cortes não têm autoridade para interferir nesses casos." American Law Reports, v. 30, p. 1.144, 1.146 e 1.147; op. cit., nº 119, p. 151.

.....

"Pelas mesmas razões por que os tribunais não têm competência para rever decisões da Câmara ou do Senado em matéria de 'Impeachment', é vedada sua ingerência no sentido de impedir a instauração do processo político ou de obstar-lhes o prosseguimento." op. cit. nº 126, p. 154.

E noutro passo:

"Iniciar ou não iniciar o processo; entender que tal fato constitui crime de responsabilidade; decretar a acusação; apreciar provas; condenar a autoridade; inabilitá-la por um ou cinco anos, são questões confiadas ao inteiro, exclusivo e derradeiro juízo do Congresso, são questões que escapam a toda e qualquer fiscalização judicial. No trato desses problemas as casas do Congresso, cada uma a seu tempo, podem errar ou injustiçar, sem apelo a outro Poder. É o que se verifica, aliás, em todo julgamento que corre em uma só instância." Op. cit., nº 173, p. 8, 137.

A esses textos, mencionados quando do julgamento de MS 20.951, acrescento este:

"Bem apreciada a natureza do 'impeachment', apurado que ele é medida política aplicada a um problema político — embora através de aparatoso cerimonial semelhante ao processo criminal —, forçoso é reconhecer que, admitir-se recurso ou revisão judiciais das decisões do Senado ou da Câmara, ou a ingerência dos tribunais em tais processos, equivaleria a tratear nuclearmente o sistema em razão do qual foram distribuídos os poderes pela Constituição; reservada que fosse ao Judiciário, desse modo, a palavra derradeira acerca de matéria que a Constituição outorga privativamente à Câmara e ao Senado, a exclusividade congressual estaria fendida. E a jurisdição do Senado, que, além de original, é definitiva e derradeira, absoluta e irreversível, teria perdido estas características." op. cit., n. 138, p. 163.

É claro que os autores falam na irrecorribilidade da decisão da Câmara ou do Senado em matéria de juízo político. Mas o que está entre o início e o fim fica sujeito à mesma regra; compete à Câmara e ao Senado conduzir o processo; é a decorrência natural de uma atribuição que lhes deu a Constituição; não fora assim e o Judiciário transferir-se-ia o poder de instaurar, conduzir e concluir o processo; e de obstar, de fato, o seu andamento regular, quando, do início ao fim, o leito do processo está situado fora do Poder Judiciário, que não tem jurisdição constitucional quanto ao caso, jurisdição que a Constituição outorga ao Congresso Nacional.

A Câmara pode errar ou autorizar a instauração do processo ou ao desautorizá-lo? Pode. O Senado pode errar ao absolver ou ao condenar a autoridade que ele, exclusivamente, processa e julga? Pode. Sem dúvida, Câmara e Sanado podem errar. E o STF também. Todos nós estamos sujeitos ao erro. E para evitar os erros mais clamorosos a Constituição exige que a autorização para a instauração do processo, bem como a condenação, não se dêm pelo voto de dois terços da Câmara e do Senado, *quorum* altíssimo, difícil de ser atingido.

Aliás, é interessante notar que a Constituição de 91 não exigia maioria qualificada para que a Câmara declarasse procedente a acusação contra o Presidente da República; no mesmo sentido a de 1934; a Carta de 37, porém, demandou dois terços da Casa; a Constitui-

ção de 46 não se curvou à exigência da "polaca", mas não voltou à fórmula de 91, que era e é a de Constituição americana; exigiu a maioria absoluta; os diplomas de 67 e 69 voltaram a 37, dois terços, e foi o modelo adotado pela Constituição de 88. Também em relação ao Senado, de dois terços dos presentes, como era, passou a exigir-se dois terços da Casa. Isto é tanto mais curioso quando jamais foi cometido excesso ou violência, dado que nunca foi utilizado o expediente em cem anos de república.

Hoje, a Constituição exige dois terços da Câmara para autorizar a instauração do processo e dois terços dos votos do Senado para que possa ocorrer a condenação da autoridade processada. Que fazer? Cumprir a Constituição e reformá-la, se for o caso, e no momento próprio. Enquanto isso não se der, cumprí-la.

O que me parece importante salientar é que os critérios de julgamento no *impeachment,* embora não sejam arbitrários, não são rigorosamente os mesmos dos tribunais. Não é fácil dizer onde eles divergem ou, melhor, em que medida eles podem discrepar. Creio que Rui Barbosa, na sua clarividência, disse isto ao afirmar que

"muitas vezes, reconhecendo mesmo a existência de faltas, de erros e de violação de leis, o Congresso terá de recuar ante as conseqüências graves de fazer sentar o Chefe do Estado no banco dos réus".

Quer dizer, o Congresso, Câmara ou Senado, pode deixar de fazer o que o STF não pode. É uma área extremamente delicada, difícil de ser mensurada, mas que não deve ser ignorada.

Por tudo isto e muito mais, os tribunais devem ser cautelosos em relação a um segmento jurisdicional que a Constituição, bem ou mal, confiou ao Congresso. Não neguei de modo absoluto, a interferência judiciária em face de determinadas situações que se podem criar no curso de um processo de responsabilidade. Não neguei porque não poderia negar o que escrevera, há mais de quarto de século. Sou constrangido a citar-me, mas nada melhor do que repetir o que foi escrito em antigo trabalho doutrinário. Reportando-me ainda uma vez ao voto proferido faz mais de dois anos, reproduzo o trecho lido naquele julgamento:

"nesta matéria, sobremodo difícil será traçar extremos entre as atribuições de dois Poderes, cujas lindes chegam a confundir-se numa indecisa faixa de penumbra, no seio da qual porfiam princípios antagônicos; os tribunais devem proceder com particular recato, e somente contravenção a preceito constitucional pode autorizar, apertados limites, a interferência judicial, sem jamais penetrar no mérito do processo ou torná-lo ineficaz", O *Impeachment,* 1965, n, 175, p. 188 e 189.

Por isto eu disse que se estivesse em erro, este seria antigo, não seria de agora.

Dir-se-á que esse entendimento coflita com a regra segundo a qual a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. Também aqui estaria desobrigado de aludir à tese mencionada pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence. Já apreciei esta matéria no MS 20.941. Mas ela é tão importante que não calarei a respeito, ainda que me limite a dizer apenas duas palavras.

Em verdade, a cláusula enunciada no § 4º do art. 141 da Constituição de 46, segundo a qual "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual", não constitui novidade. Rui Barbosa já sustentara isto desde os primeiros dias da Constituição de 91. A Constituição de 46 não fez senão formular, aliás, em termos lapidares, princípio assentado em nosso direito, graças ao labor fecundo do advogado incomprável; e não foi só nesse passo; em relação ao estado de sítio, por exemplo, o que a partir de 34 foi tornado explícito foi o que Rui sustentou, aqui inclusive, não contando inicialmente senão com o voto solitário de Pisa e Almeida, voto que valeu a imortalidade ao magistrado paulista; e só mais tarde, a partir de 1898, a tese foi vitoriosa neste Supremo Tribunal e veio a ser acolhida pelo texto constitucional. No tocante à norma que a Constituição de 46 inscreveu no seu art. 141, ela não é senão a síntese da doutrina de Rui, largamente exposta e defendida; no "O Direito do Amazonas", por exemplo, ele assenta que

"a norma absoluta é que um direito violado não pode ficar sem reparação. O limite desta norma é que a reparação não pode obter senão mediante processo judicial. ...Desde que

haja um direito constitucional ofendido, venha de onde vier a ofensa, a uma pessoa, que dela se agrave para a justiça, contanto que seja guardando a forma legal de uma ação, instaurado está o pleito e, com ele, verificada a competência da justiça", V. I, n. 40, p. 73; Obras Completas XXXVII, 1910, V, p. 84.

É preciso ter presente, porém, que a mesma Constituição, que enuncia essa regra de ouro, reserva ao Congresso uma jurisdição exclusiva, sem a participação de nenhum outro poder. Dir-se-á que é uma exceção, mas é uma exceção constitucionalmente prevista ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário. Não se trata de extrair do Poder Judiciário uma competência que seria naturalmente sua, mas de reconhecer que a Constituição, no particular, não lhe deu jurisdição em matéria de processo de responsabilidade do Presidente. A lei não poderia fazer isto. No entanto, a lei tirou do Poder Judiciário competência para conceder liminares em mandado de segurança, durante trinta meses, em tudo quanto dissesse respeito ao chamado plano econômico, e o STF entendeu legítima essa norma e, cerradas suas portas milhões de pessoas foram roubadas no seu patrimônio, no seu bem estar, até na sua saúde, num assalto que, disse eu na ocasião, convertia o assalto ao trem pagador, o maior do século, em brinquedo da carochinha. O tempo passou e o Tribunal terminou por não julgar o mérito da ação, porque esta perdera o objeto.

O eminente Ministro Sepúlveda Pertence aludiu a um julgado da Suprema Corte, Powell V. McCormick, salientando, porém, que ele não guardava identidade com a questão ora em exame. Se não guarda identidade, como não guarda, não preciso ocupar-me dele. Conheço o caso e lamento que nossa Biblioteca não tenha o volume 395 das decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos, que o publicou. A nossa coleção vai até o volume 386. Também não ignoro, Sr. Presidente, que Berger escreveu um livro defendendo a jurisdicionarização do *impeachment,* que termina lembrando Voltaire, segundo o qual, se não existisse Deus seria preciso inventá-lo. Diz ele que se não houvesse recurso judicial era necessário descobrí-lo. *Impeachment: The Constitutional Problems,* 1973, cap. III, e p. 301. É um ponto de vista, aliás, solitário. A propósito, outro professor, este de *Yale, Charles Black Jr.,* em livro recente, conclui o capítulo sobre o Judiciário e o *impeachment* lembrando uma chiste atribuído a um banqueiro rural; segundo ele, há dez regras relativas ao pagamento de cheques de forasteiros; a primeira é esta: nunca pague cheque de um forasteiro, as outras nove não importam; e completa o autor: há dez regras acerca da revisão judicial das decisões do Senado em juízo políticos; a primeira delas é que os tribunais nada tem de fazer aí; as outras nove não importam, *Impeachment,* 1974, p. 63.

Pedindo mil desculpas à douta maioria, mantenho o meu entendimento que, volto a dizer, se for errado há de reconhecer-se, pelo menos, que o erro é antigo e por conseqüência não conheço do pedido.

*O Senhor Ministro Sydney Sanches* (Presidente): V. Exa. suscita a falta de jurisdição do Tribunal sobre a matéria do *impeachment*?

*O Senhor Ministro Paulo Brossard:* Exatamente. Falta-lhe jurisdição para conhecer esta matéria.

VOTO

*O Senhor Ministro Néri da Silveira:* — Sr. Presidente. Indaga-se esta Corte possui jurisdição sobre atos de órgão da Câmara dos Deputados acerca do procedimento em crime de responsabilidade do Presidente da República.

É exata a assertiva da incompetência absoluta do Supremo Tribunal Federal para o processo e julgamento de delitos de responsabilidade em que acusado o Chefe do Poder Executivo. É o que resulta dos arts. 51, I, e 52, I, ambos da Constituição Federal.

No Mandado de Segurança nº 20.941, impetrado por parlamentares federais contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que determinara arquivamento de denúncias por crime de responsabilidade do Presidente da República, à epóca, reconheci a legitimidade ativa dos impetrantes para requerer mandado de segurança contra o referido ato, anotando na oportunidade:

"Tenho os suplicantes como legitimados para impetrar o mandado de segurança, na medida em que seu direito e apresentar a denúncia decorre do interesse legítimo do acusador de vê-la apreciada por quem competente e na forma de direito. Isso é bastante para assegurar-lhes a legitimidade, em ordem a discutir o ato da autoridade coatora, que, segundo os impetrantes, teria sido praticado sem competência do seu autor para determinar o seu arquivamento.

Ora, na espécie, o impetrante é acusado de prática de crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados, e deduz, na via eleita, queixa contra ato do Presidente da referida Casa do Congresso Nacional que estaria violando, — "ou pelo menos, ameaçando violar gravemente — seu direito líquido e certo ao devido processo legal e ao consectário da ampla defesa". Pleiteia medida liminar para "sustação do procedimento do "impeachment", já virtualmente instaurado na Câmara para que se faculte à ilustre autoridade coatora, desde logo, submeter à Câmara a denúncia, apenas para os efeitos do art. 51, nº I, ou do art. 86, "caput", da Constituição Federal, contanto que o faça em procedimento que assegure ao acusado defender-se nos termos do art. 217 do Regimento Interno ou do art. 22 da Lei nº 1.079/50 e seja a deliberação cameral tomada por escrutínio secreto (Reg., art. 188, nº II)".

Na medida, portanto, em que a impetração do acusado, Presidente da República, concerne a tópicos relativos à ampla defesa, entendo que o controle judicial do ato impugnado pode ser feito por esta Corte, guarda da Constituição, a quem incumbe, também, a função moderadora e de árbitro no conflito entre Poderes da República; é último reduto na proteção do direitos e garantias individuais de todos os cidadãos, incluídos os mais altos dignatários da Nação."

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

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

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

Não há falar, na espécie, em ato político, discricionário, ou "interna corporis", do Presidente da Câmara dos Deputados, se o que se impugna é a competência para proceder como o fez. Compreendo, destarte, que a "quaestio juris" não reside na natureza do processo do "impeachment", nem em qualquer dúvida quanto à privativa competência da Câmara dos Deputados para, na forma da Constituição, processar a acusação e admití-la ou não. Descumprindo-o, com a negativa, "in limine", de seguimento da denúncia, teria o Presidente da Câmara dos Deputados praticado ilegalidade e abuso de autoridade, porque, a tanto, incompetente. Dessa violação da lei, teria resultado lesão ao direito individual dos impetrantes de apresentar denúncia contra o Presidente da República e Ministros de Estado e, assim, vê-la processada, na forma da lei, a teor do art. 14, da Lei nº 1.079/1950, tanto mais quanto alegam estar a acusação baseada em provas apuradas por Comissão Parlamentar de Inquérito. Agindo, como o fez, sustenta-se, a autoridade coatora praticou ilegalidade ou abuso de poder, ferindo direito líquido e certo dos impetrantes. Tal a questão, a meu ver, posta no mandado de segurança.

Cuidando-se do exercício de poder limita-

do pela ordem jurídica e, assim, sujeito ao controle judicial, de indagar é se o Presidente da Câmara dos Deputados poderia, "in limine", negar seguimento à denúncia aludida. Definidos em lei os crimes de responsabilidade e estabelecida em lei as normas de processo e julgamento, consoante preceito constitucional, bem de ver é que o só fato de reservar a Constituição, privativamente, ao âmbito do Congresso Nacional, o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, não basta a afirmar-se a inviabilidade de o Poder Judiciário, em qualquer caso, ser chamado a fazer efetivas as garantias constitucionais ou legais dos cidadãos, porventura violadas ou ameaçadas por atos de órgão do Congresso Nacional, do início ao fim do processo em alusão. O que está interditado ao Poder Judiciário, na espécie, é o reexame do mérito das decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a matéria; não, assim, porém, o conhecimento de queixas dos cidadãos quanto à violação de direitos decorrentes da Constituição ou da lei, em processo por crime de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, em virtude de ato praticado com vício de incompetência ou de formalidades essenciais. O caráter político do processo de 'impeachment" não pode, em virtude da garantia da Constituição, art. 5º, inciso XXXV, excluir, desde logo, da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, quando resultem de ato contra o qual se alegue incompetência da autoridade ou vício na forma do processo. A competência privativa de um dos Poderes para a prática de determinado ato, prevista na Constituição, não torna imune o ato ao controle judicial, salvo no seu caráter político ou discricionário. A decisão de cunho político é insuscetível, em seu merecimento, da censura judicial, não, porém, nos aspectos de competência do órgão que a profere e da formalidades essenciais de sua prolação, máxime, quando, por um desses vícios, se afirma conseqüente lesão a direito individual. A disciplina e limite do ato, por norma constitucional, quanto à competência para sua prática e à forma de proceder, subordinam-no, nesses aspectos, ao exame judicial, desde que hajam interesses feridos e direitos individuais comprometidos. Em se cuidando da competência privativa do Congresso Nacional, "ad exempla", não se tem conhecido de mandado de segurança em se trantando de atos "interna corporis", proferidos nos limites da competência da autoridade dada como coatora, com eficácia interna, ligados à continuidade e disciplina dos trabalhos, sem que se alegue preterição de formalidade, atancando-se, ao invés, o mérito da interpretação do Regimento, matéria em cujo exame, em princípio, não cabe ao Judiciário ingressar (MS nº 20.509 e 20.471, RTJ 116/67 e 112/1023). Cuidava-se, então, de atos do Presidente da Câmara, que alteraram a composição das Comissões Permanentes e os períodos destinados às comunicações de liderança e ordem do dia. O Tribunal de Justiça de São Paulo teve ensejo de deferir "writ" em caso em que se sustentava haver sido desconsiderada, na composição de Comissões Permanentes, em Câmara de Vereadores, a representação proporcional dos partidos, realizando, outrossim, a eleição por escrutínio secreto, com inobservância de regra expressa do Regimento, que previa o voto a descoberto (RJTJSP 104/186)."

Tratando-se, assim, no caso concreto, de ato do Presidente da Câmara dos Deputados, questionado, em face da competência, e também por cerceamento de defesa e do não cumprimento do devido processo legal, compreendo que pode ser impugnado em mandado de segurança, perante esta Corte. Tenho, pois, como admissível, na espécie, o mandado de segurança.

VOTO (S/ Preliminar de falta de jurisdição da corte)

*O Senhor Ministro Moreira Alves:* — Sr. Presdiente, com a devida vênia do eminente Ministro PAULO BROSSARD, acompanho o relator. Não me estenderei com maiores considerações, porque essa questão já foi amplamente examinada por esta Corte. Limito-me a observar que, sendo o Supremo Tribunal Federal o guardião da Constituição, não se pode ele declarar inconstitucional a legislação que disciplina o processo e o julgamento do *im-*

*peachment*, como também declarar inconstitucional a interpretação que se dê a essa legislação, para não deixar que se violem as garantias que a Constituição outorga a qualquer cidadão. O que é vedado a esta Corte é o reexame do julgamento do mérito por parte do Congresso.

VOTO (S/ Preliminar de falta de Jurisdição da corte)

*O Senhor Ministro Sydney Sanches* (Presidente): — Inúmeros órgãos de imprensa, os mais respeitáveis, têm noticiado com freqüência, que o Presidente do Supremo Tribunal Federal somente vota em caso de empate. Não é verdade. Em Plenário, vota também — e sempre — quando houver questão constitucional. Vota também — e sempre — quando houver matéria administrativa a apreciar. Vota também — e sempre — quando houver tema regimental a decidir. E se houver empate, em qualquer caso submetido ao Plenário. É o que está expresso no art. 146 do Regimento Interno.

Passo, pois, a proferir meu voto, que, com a devida vênia do Ministro Paulo Brossard, rejeita a questão preliminar.

O Supremo Tribunal Federal é o guarda maior da Constituição. Se ele não puder controlar, ao menos no aspecto formal, o processo de "impeachment", os direitos que possam ser lesados de um possível denunciado serão irreparáveis. E nenhuma alegação de lesão a direito pode ficar fora do controle do Poder Judiciário. Aliás, se a Constituição não permite à lei que exclua da apreciação do Poder Judiciário "lesão ou ameaça a direito", não posso compreender que ela própria — a Constituição — queira o contrário.

Poderia, é verdade, a Constituição, como lei maior, estabelecer exceções ao controle judicial. Mas não o fez.

Imaginando, apenas por hipótese — é claro que isso jamais ocorrerá — se viesse uma das Casas do Congresso, o Senado, no caso, a aplicar um pena proibida pela Constituição, será que o Judiciário, o Supremo, não teria o controle de constitucionalidade desse ato? Estou exemplificando com aplicação de pena. Mas o mesmo se dá com relação à forma do processo, quando houver, com a sua inobservância, o risco de lesão a direito de alguém. E, aqui, no caso, se cuida apenas da amplitude do direito de defesa. Se ele existe ou não, se está violado ou não, isso é matéria a ser examinada em seguida, mas, a meu ver, não falta jurisdição ao Supremo para o exame da questão.

VOTO (S/ Medida Liminar)

*O Senhor Ministro Ilmar Galvão:* Sr. Presidente, também me parece patenteada a necessidade de expedição de uma providência cautelar, no presente caso, na parte relativa ao prazo, em face da relevância do direito alegado e ao risco, a que se acha este exposto, de vir a sofrer dano irreversível ou de difícil reparação.

A solução que acaba de ser pelo eminente Relator, recolhida dentre as três alternativas alvitradas pelo impetrante, além de resultar do texto do próprio Regimento da Câmara dos Deputados, leva a vantagem de conjurar o perigo de lesão do direito, permitindo, ao mesmo tempo, que o procedimento político-administrativo, já instaurado, prossiga sem solução de continuidade.

Acompanho, por isso, o eminente Relator.

VOTO (S/ Medida Liminar)

*O Sr. Ministro Carlos Velloso*: Sr. Presidente, a liminar no mandado de segurança é examinada e decidida pelo Relator (Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, art. 203, § 1º). Todavia, a matéria discutida nesta ação de segurança é de tal magnitude, bem disse o Advogado do impetrante — pela primeira vez na história da república brasileira o Supremo Tribunal Federal é chamado a arbitrar um pedido de "impeachment" do Presidente da República — que se justifica que a liminar seja apreciada e decidida pela própria Corte. Tenho como correta a atitude do eminente Ministro Relator, que abriu mão da prerrogativa

que detém de examinar e decidir a questão solitariamente.

Examino o pedido da liminar que foi assim requerido: "a) ou para simplesmente determinar a sustação do procedimento de "impeachment", já virtualmente instaurado na Câmara dos Deutados, até o final do julgamento do *writ*; b) ou para que, com menor amplitude, se faculte à ilustre autoridade coatora, desde logo, submeter à Câmara a denúncia apenas para os efeitos do art. 51, inciso I, ou do art. 86, *caput*, da Constituição Federal, contanto que faça em procedimento que assegure ao acusado defender-se, nos termos do art. 217 do Regimento Interno ou do art. 22 da Lei 1.079, de 1950, e seja a deliberação cameral tomada por escrutínio secreto (Regimento, art. 188, II)". Assim os dois pedidos, de forma alternativa.

Na inicial, sustenta-se que o eminente Presidente da Câmara concedeu ao impetrante prazo para a defesa menor do que o previsto no art. 217 do Regimeno Interno. O art. 217, § 1º, inciso I, do citado Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estabelece que o prazo seria de dez sessões.

E mais curto, ainda, argumenta o impetrante, do que o previsto no art. 22 da Lei 1.079, de 1950, que o fixa em 20 dias.

O prazo concedido para a defesa foi o correspondente a cinco sessões, vale dizer, até as 19:00 h do dia 15 do corrente mês de setembro. Assim, cerca de sete dias, dado que a Mensagem nº 13, de 1992, do Sr. Presidente da Câmara ao Sr. Presidente da República é de 8 de setembro de 1992, e o Aviso 8/92, do Primeiro-Secretário da Câmara, é da mesma data.

Parece-me, ao primeiro exame — se estou cometendo engano na afirmativa que vou fazer, prontamente me corrigirei se alguém o apontar — que o prazo concedido pelo Presidente da Câmara não encontra base em texto normativo pertinente. Isto, aliás, é dito na inicial, que chega a afirmar que a ilustre autoridade coatora teria construído uma *terza legge*.

A sustentação da inicial, especialmente no ponto em que pleiteia o direito de defesa, parece-me relevante. O *fumus boni juris*, no particular, está presente. Nos meus mais de 25 anos de magistratura sempre afirmei que os Tribunais não podem transigir nessa matéria de direito de defesa, mesmo porque é a Constituição que assegura ampla defesa aos acusados em geral (art. 5º, inciso LV).

Vale, no ponto, invocar a lição do "Justice" Hugo Black, da Suprema Corte americana, a dizer que no nosso sistema constitucional — lá, como cá, ocorre o mesmo — os Tribunais de Justiça são fortalezas que resistem a quaisquer tempestades, como abrigo para aqueles que, de outro modo, sofreriam por serem desamparados, fraco ou miseráveis, ou, ainda, por serem vítimas inconformadas do preconceito ou da exaltação pública.

Hojé é o Presidente da República que pede abrigo nesta Casa, amanhã pode ser o próprio Presidente da Câmara dos Deputados, ou o juiz, ou a imprensa, ou o homem comum. Fui Juiz do Tribunal Federal de Recursos e lá decidi inúmeras questões de interesses da imprensa, que tinha os seus jornais apreendidos. Nunca transigi com o princípio do *due process of law*. Não interessa quem está pedindo o cumprimento da Constituição. Importa fazê-la cumprida. Detenho-me então, neste ponto: prazo para a defesa.

O Regimento da Câmara dos Deputados, ao dispor sobre o processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministro de Estado, estabelece que obedecerá ele as disposições da legislação especial em vigor (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 218).

No que toca, entretanto, à autorização para a instauração de processo criminal contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado, o Regimento Interno da Câmara, art. 217, contém normas que fixam o procedimento a ser observado.

A autorização para o processo a ser instaurado contra o Presidente da República, que será concedida por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados, nas infrações penais comuns, ou nos crimes de responsabilidade, é tratada no mesmo art. 86 da Constituição Federal, que expressa, *verbis*:

"Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos

Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade."

Sustenta-se que os dispositivos da Lei 1.079, que estabelecem o denominado processo de pronúncia na Câmara dos Deputados, não teriam sido recepcionados pela Constituição Federal de 1988. Nesta, ao contrário das Cartas anteriores, à Câmara dos Deputados caberia apenas conceder a autorização para o processo e julgamento, processo e julgamento estes que ocorrerão no Senado, tratando-se de crime de responsabilidade, ou no Supremo Tribunal Federal, se se tratar de crime comum.

Não é hora, Sr. Presidente, de tomarmos partido na discussão, se esses preceitos da Lei 1.079, de 1950, teriam sido recepcionados, ou não, teriam sido revogados, ou não, pela Constituição de 1988. Essa questão será examinada no julgamento de mérito. Agora, cuidamos apenas do pedido da liminar.

Parece-me que seria razoável, nesta fase, que adotemos, tal como fez o Ministro Relator, por analogia, as normas procedimentais inscritas no Regimento Interno da Câmara e refentemente à autorização para o processo criminal perante o Supremo Tribunal Federal (art. 217 do Regimento Interno). É que há, inegavelmente, entre um procedimento e outro, analogia. Em ambos procura-se obter um mesmo resultado: a autorização para o processo. É de se aplicar, na hipótese, o velho adágio *ubi eadem ratio ibi eadem leis dispositio esse debet*, que quer dizer em vernáculo: onde há a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de direito.

Acompanho, portanto, o Sr. Ministro Relator. Defiro, em parte, a medida liminar para o fim de assegurar ao impetrante o prazo para defesa inscrito no art. 217, § 1º, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Assim procedendo, penso que o Supremo Tribunal Federal, além de estar assegurando ao impetrante direito de defesa mais amplo, que é reclamado, está também — e aqui é preciso ressaltar — garantindo a licitude do procedimento. É que, se no julgamento de mérito, viesse o Tribunal a reconhecer ter havido maus tratos no *due process of law*, no direito de defesa que a Constituição brasileira consagra, assim como as Constituições dos povos livres, teria que anular o procedimento.

A liminar, ora concedida, tem o condão de evitar, no particular, um eventual declaração de nulidade.

A liminar, no caso, protege o direito de defesa, mas também garante, no ponto, a licitude do procedimento instaurado na Câmara dos Deputados.

Gostaria, também, de fazer registro idêntico ao que fez o eminente Ministro GALLOTTI. Esta é uma ação que deve ser julgada no menor espaço de tempo possível. Se esta ação não for julgada até o momento em que a Câmara se manifestar pela concessão, ou não, da autorização, deverá a Corte examinar as demais questões postas no pedido da liminar. Então, quero deixar registrado nos autos este apelo, apelo que fiz, aliás, quando decidimos a cautelar referentemente aos cruzados retidos: que a Corte solicite à digna autoridade impetrada que preste as informações num prazo máximo de 48 horas. E que fique nos autos o nosso apelo ao eminente Procurador-Geral da República, para oferecer o seu parecer em igual prazo, proferindo o Tribunal, em seguida, a sua decisão. O julgamento poderá ocorrer, portanto, em pouco mais de uma semana.

Dir-se-à que o Tribunal estaria a emprestar à causa um tratamento especial. Está mesmo! Esta é uma ação especial. Repito o que afirmei: pela primeira vez, na história republicana brasileira, a Corte Suprema, a Corte Constitucional é chamada a arbitrar um conflito entre o Presidente da Câmara e o Presidente da República, num processo de "impeachment".

Tal como o eminente Relator, defiro, em parte, a medida liminar. É como voto.

VOTO (S/ Medida Liminar)

*O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence* — Senhor Presidente, ainda que incidentemente, a questão mais fascinante posta na impetração — a das conseqüências da alteração do papel da Câmara dos Deputados no processo de "impeachment" foi objeto de preocupação da Casa no referido Mandado de Segurança 20.941.

À falta da lei prevista no art. 85, parágrafo único, da Constituição, surgiu o alvitre de afirmar-se a impossibilidade do processo de "impeachment", antes que aquela lei viesse adequar a legislação anterior ao novo esquema constitucional. Recusei o alvitre, e ao fazê-lo argumentei que, fosse por força de uma recepção, com as adequações necessárias, como a mim me parecia, fosse por força do Regimento da Câmara, que adotara o conteúdo normativo daquela lei, havia soluções mais adequadas à garantia imediata da efetividade da Constituição do que a declaração da impossibilidade do processo de responsabilidade do Chefe de Estado. E concluía, Senhor Presidente, que, seja por força do Regimento, seja por força da lei, não faltam no arsenal da Câmara instrumentos normativos para assegurar a defesa. Seja qual for o papel da Câmara dos Deputados, notaram-no o Relator e o eminente Ministro Carlos Velloso, defesa essa, que há de ser exigida, dadas as conseqüências seríssimas da autorização do processo, seja qual for a sua natureza. O que poderá existir — concluia então — em conseqüência da recepção da Lei 1.079, é excesso de oportunidades de defesa, para os que entendem que a função da Câmara se resumiu ao simples juízo discricionário de autorização. Será conseqüência necessária e provisória da inexistência da lei adequadora.

Posta a questão nesses termos, as reflexões solitárias sobre o problema atual, que o noticiário público antecipava, pareceu-me desde o início, que similar ao problema criado é o da hipótese de denúncia por crime comum, que constituiria, assim, o óbvio padrão de analogia, naquilo que normas expressas da Constituição e da lei não permitissem solucionar.

Por isso, Senhor Presidente, acompanho convictamente o eminente Relator, cuja solução construtiva conciliou a necessidade de evitar a iminência do risco de dano irreparável à defesa do impetrante, com o mínimo de retardamento e nenhuma obstrução ou suspensão do andamento do procedimento em curso.

VOTO S/Medida Liminar

*O Senhor Ministro Paulo Brossard:* Senhor Presidente, parece-me razoável a solução alvitrada pelo eminente Relator, mas, a despeito da sua razoabilidade, não posso aderir à ela pelas razões largamente desenvolvidas, de modo que indefiro a liminar; *de lege ferenda*, nada o opor, mas, no caso concreto, não posso deferi-la. E, além disso, há uma circunstância, está pendente, na Câmara dos Deputados, recurso referente a essa matéria. Assim, pelas razões doutrinárias que antes expus, não me sinto habilitado a penetrar nesse território.

VOTO

*O Senhor Ministro Néri da Silveira:* — Sr. Presidente. O art. 51 da Constituição Federal estipula competir, privativamente, à Câmara dos Deputados autorizar, por 2/3 dos seus membros, a instauração de processo contra o Presidente, Vice-Presidente e Ministros de Estado, sem distinguir entre infrações comuns e de responsabilidade.

De outra parte, o art. 86 da Lei Magna preceitua que:

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

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

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

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

3. Quanto ao outro ponto constante da súplica cautelar, compreendo que não é de examinar-se neste ensejo. A Corte tem possibilidade de julgar o mérito da impetração, durante o procedimento de autorização para instaurar-se o processo por crime de responsabilidade na Câmara dos Deputados, cabendo-me aderir, em todos os termos, no particular, à exortação feita pelo Sr. Ministro-Relator, relativamente à brevidade na prestação das informações e na prolação do parecer do Dr. Procurador-Geral da República, proporcionando-se, destarte, condições de tempo ao eminente Relator a fim de trazer o feito ao Plenário para o julgamento definitivo da causa.

4. Do exposto, concedo a medida liminar, em parte, para que o impetrante possa apresentar sua defesa no prazo previsto no art. 217, § 1º, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aplicável por analogia. Assegura-se, na norma referida, ao acusado ou seu defensor o prazo de dez (10) Sessões para oferecer defesa escrita, prazo esse já em curso.

VOTO (Medida Cautelar)

*O Senhor Ministro Moreira Alves:* Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente relator.

Tendo a atual Constituição — como salientei em voto que proferi na queixa-crime 427 —, no tocante à responsabilidade de autoridades como o Presidente da República por crimes comuns ou por crimes de responsabilidade, alterado o sistema constitucional anteriormente seguido, e alterado no sentido de que não mais cabe à Câmara dos Deputados decidir sobre a procedência, ou não, da acusação (o que implicava, em última análise, processo e julgamento de pronúncia), mas apenas a autorização, ou não, da instauração de proceso contra o Chefe do Estado por acusação de prática de qualquer desses crimes, não reconheço, ao menos em juízo preliminar, que não foram recebidos pela atual Constituição os dispositivos da Lei 1.079/50 que dizem respeito ao exercício do direito de defesa disciplinado para um processo que culminava com um julgamento de pronúncia ou de impronúncia. Conseqüentemente, deixo de aplicar, nesse particular, a remissão feita pelo art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que só alcança a legislação em vigor. Por outro lado, e em se tratando de procedimento relativo a condição de procedibilidade de processo que, preenchida ela, se instaura com a conseqüência grave do afastamento do Presidente da República, deverá ele observar o regime normativo que lhe for aplicável, regime esse que, na falta de normas específicas, é, por aplicação analógica, o do art. 217 do citado Regimento, o qual diz respeito a esse mesmo procedimento no tocante aos crimes comuns, cujo processo e julgamento depende igualmente dessa autorização.

Por fim, limito, por ora, a concessão da liminar a esse efeito — o do exercício do direito de defesa em consonância com o disposto no art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados —, ressalvando, porém, a apreciação do restante pedido de cautelar em ocasião posterior, no caso de, não sendo possível o julgamento do mérito do presente mandado de segurança, configurar-se situação que possa vir a frustrar a eficácia dele, se afinal deferido.

VOTO (S/ Medida Liminar)

*O Senhor Ministro Sydney Sanches* ( Presidente): — Compreendo a dificuldade em que se viu o Exmº Sr. Presidente da Câmara dos Deputados em fixar prazo para a defesa, no procedimento de autorização para a instauração de processo de "impeachment", já que a Constituição não o prevê.

A aplicação da Lei nº 1.079 é tema de controvérsia e o Supremo Tribunal Federal não a dirimiu ainda. O Presidente da Câmara sabe que a função desta, hoje, pela Constituição de 1988, é bem diversa da prevista na lei anterior, em face da Constituição então vigente, a de 1946. Talvez por isso não tenha feito aplicação do art. 218 do Regimento Interno da Câmara, que diz:

"O processo, nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministros de Estado, obedecerá às disposições da legislação especial em vigor".

É que a legislação especial (Lei nº 1.079/50), nesse ponto — o do prazo para defesa — poderia não estar em vigor, ao fixar o prazo de vinte dias para a contestação (art. 22, pois tal norma se inseria no capítulo da Acusação, que, à época, se processava perante a Câmara. Agora só perante o Senado.

Não havendo, então, norma fixadora desse prazo de defesa, no procedimento de autorização perante a Câmara, seu Presidente optou por um prazo, que lhe pareceu razoável, de cinco sessões. Naturalmente não lhe ocorreu que havia um dispositivo, no Regimento da Câmara, que permitia a invocação do princípio da analogia, ou seja, o relativo ao procedimento da autorização que o Supremo pede à Câmara, para processar, por crime comum, o Presidente da República, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado. Dispositivo, aliás, que fixa esse prazo, para a defesa, em dez sessões.

Ora, o princípio da analogia permite que se aplique, em situações assemelhadas, a mesma disposição. Penso, então, que o entendimento do eminente Relator e dos Ministros que o seguiram atende a essa orientação da hermenêutica, sem alongar prazos, possibilitando ampla defesa, evitando nulidades que poderiam trazer dissabores maiores par todos e preservando a autoridade da Câmara, no exercício de seu poder de autorizar, ou não, a instauração do processo de "impeachment". O Judiciário só interfere no processo formal da autorização. Não em seu mérito.

Acompanho, pois, os votos proferidos pelo deferimento da liminar, em parte.

Atendendo aos vários apelos que aqui foram feitos, comunico ao Tribunal que entrarei em contato com o Presidente da Câmara para pedir a S. Exa. que abrevie a prestação das informações.

Peço também, agora, ao eminente Procurador Geral que emita o seu parecer, no prazo mínimo possível, para que o Tribunal possa examinar o mérito da impetração, em brevíssimo prazo. Nessa oportunidade, a Corte decidirá as demais questões suscitadas, que são relevantíssimas. Se isso não puder acontecer por qualquer razão, então, sim, o Tribunal, novamente em questão de ordem, examinará as demais matérias suscitadas. Não deve se antecipar, se o risco maior ainda não começou.

## EXTRATO DA ATA

Mandado de Segurança nº 21.564-0 (medida liminar — questão de ordem). Origem: Distrito Federal. Relator: Min. Octávio Gallotti. Impte: Fernando Affonso Collor de Mello. Adv.: José Guilherme Villela. Impdo.: Presidente da Câmara dos Deputados.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal rejeitou preliminar suscitada pelo Ministro Paulo Brossard, no sentido da falta de jurisdição da Corte, para o controle constitucional e legal do processo de *impeachment*, vencido o Ministro suscitante. Votou o Presidente. Quanto ao mais, por maioria de votos, o Tribunal, resolvendo questão de ordem, deferiu, em parte, a medida cautelar, para assegurar ao impetrante o prazo de 10 (dez) sessões, em substituição ao de 05 (cinco), já em curso, para apresentação da defesa perante a Câmara dos Deputados, aplicando, analogicamente, para esse único fim, o dispositivo no inciso I do § 1º do art. 217, do Regimento Interno da Câmara, vencido o Ministro Paulo Brossard, que a indeferia. Reservou-se o Tribunal para examinar, a tempo, em questão de ordem, a medida liminar, quanto às demais questões suscitadas na inicial, se não ocorrer antes o julgamento do mérito da impetração. Votou o Presidente. O Ministro Francisco Resek declarou impedimento. E o Ministro Marco Aurélio afirmou suspeição. Plenário, 10.09.1992.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches, Presidente. Presentes à sessão os Senho-

res Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Resek. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

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