

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.564 — DF

(Tribunal Pleno)

Relator p/ o acórdão: O Sr. Ministro Carlos Velloso

Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello — Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados

Constitucional. Impeachment. Processo e julgamento: Senado Federal. Acusação: Admissibilidade: Câmara dos Deputados. Defesa. Provas: Instância onde devem ser requeridas. Voto secreto e voto em aberto. Recepção pela CF/88 da norma inscrita no art. 23 da Lei nº 1.079/50. Revogação de crimes de responsabilidade pela EC 4/61. Repristinação expressa pela EC nº 6/63.

CF, art. 5º, LV; art. 51, I; art. 52, I; art. 86, caput, § 1º, II, § 2º; Emenda Constitucional nº 4, de 1961; Emenda Constitucional nº 6, de 1963. Lei nº 1.079/50, art. 14, art. 23.

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

II — No regime da Carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da República, examina a admissibilidade da acusação (CF, art. 86, caput), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da Lei nº 1.079/50.

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

IV — Recepção, pela CF/88, da norma inscrita no art. 23 da Lei 1.079/50. Votação nominal, assim ostensiva (RI/Câmara dos Deputados, art. 184), ou votação em aberto (RI/Câmara dos Deputados, art. 187, § 1º, VI).

V — Admitindo-se a revogação, pela EC nº 4, de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo, dos crimes de responsabilidade não tipificados no seu artigo 5º, como fizera a CF/46, art. 89, V a VIII, certo é que a EC nº 6, de 1963, que revogou a EC nº 4, de 1961, restabeleceu o sistema presidencial instituído pela CF/46, salvo o disposto no seu art. 61 (EC nº 6/63, art. 1º). É dizer: restabelecido tudo quanto constava da CF/46, no tocante ao sistema presidencial de governo, ocorreu repristinação expressa de todo o sistema.

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, deferir, em parte, o Mandado de Segurança, ou seja, apenas para manter a medida cautelar que aumentara, de cinco (5) para dez (10) sessões, o prazo para manifestação do impetrante perante a Câmara dos Deputados. Ficaram vencidos, em parte, os Ministros Relator (Octavio Gallotti) e Ilmar Galvão, que deferiram o mandado de segurança, não só para tal fim, mas também para determinar o cumprimento do art. 217, § 1º e seus incisos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, também, o Ministro Paulo Brossard, que indeferiu o mandado de segurança. O Ministro Moreira Alves ficou vencido, em maior extensão, pois deferiu o mandado de segurança para os fins referidos nos votos mencionados e, também, para reconhecer o direito do impetrante à votação secreta naquela Casa. Afirmaram suspeição os Ministros Marco Aurélio e Francisco Rezek.

Brasília, 23 de setembro de 1992 — **Sydney Sanches**, Presidente — **Carlos Velloso**, Relator p/o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: Trata-se de mandado de segurança dirigido ao ato do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados 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». (Fl. 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». (Fl. 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 inadmissíveis e ilegítimas» as normas «adredeamente 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 mezinhas garantias contidas na cláusula **do due process of law**». (Fl. 10)

Aludindo à opinião de certo parlamentar, diz o Requerente que «nem deveria a denúncia ser dirigida ao Presidente da Câmara, como aqui ocorreu, pois cabe, ao Senado Federal, processar e julgar eventuais crimes de responsabilidade do Presidente da República (art. 52, I), após satisfeita a prévia e indispensável condição de procedibilidade da autorização da Câmara». (Fls. 10/11).

Citando e comentando os artigos 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 inicial, à fl. 15).

Alega 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, n. 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, n. 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.» (Fl. 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 crime de responsabilidade — foi revogada pelo art. 5º da Emenda Constitucional que instituiu o regime parlamentarista de governo (EC n. 4, de 2-9-61) — refere-se aos incisos V, VI, VII e VIII do art. 89 da Constituição de 1946». (Fl. 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 subsistir 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 (CF, art. 5º, nº LV), quando instaurou 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 (CF, art. 51, nº I) em votação por escrutínio de 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 célere, arbitrário, sumário e ilegal produza a aberrante consequência 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 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 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, 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).

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, nº 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, nº II.» (Fls. 36/8).

Em sessão de 10 do corrente mês, o Tribunal, por maioria de votos (vencido o eminente Ministro **Paulo Brossard**), deferiu, em parte, o requerimento de medida liminar, para assegurar ao Impetrante, em substituição do lapso de cinco sessões (que lhe fora concedido pelo Impetrado), o prazo de dez sessões, previsto no item I do § 1º do art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Com brevidade, vieram as informações de fl. 6, onde o ilustre Presidente da Câmara dos Deputados, após descrever os fatos em causa, considera «que a Constituição de 1988 adelgaçou, como acentua o Ministro **Paulo Brossard**, a competência da Câmara dos Deputados no tocante à matéria; os dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, **hão de ser lidos através dos novos mandamentos constitucionais**» (grifos do original, à fl. 6).

A essa nova competência da Câmara, para autorizar a instauração do processo pelo Senado Federal, as informações, utilizando já agora as palavras do Ministro **Célio Borja**, qualificam de «**discricionária autorização como simples condição de procedibilidade judicial** e, não mais, juízo de procedência da acusação». (Grifos do original, à fl. 7), para daí concluir:

«15. Considerando que a Constituição defere à Câmara dos Deputados, no dizer do Ministro **Celso de Mello**, a **competência para proferir julgamento sobre a processabilidade da acusação**, com exclusão de qualquer outro órgão do Estado, a fase na Câmara dos Deputados, embora não seja o processo propriamente dito, que é da competência do Senado, deve revestir-se de formalidades procedimentais, que são as estatuídas na Lei nº 1.079/50, **naquilo que não contrariar a Constituição** expurgada toda a parte estritamente processual» (Fl. 493).

Nessa linha, assevera o Impetrante que só podem estar contidas, na lei mencionada pelo parágrafo único do art. 85 da Constituição, as normas disciplinadoras do oferecimento da denúncia e as relativas às normas de procedibilidade, no âmbito da Câmara dos Deputados (artigos 14 a 18 da Lei nº 1.079/50).

Quanto aos dispositivos subseqüentes, observa:

«18. Considerando que os artigos 19 a 22 (primeira parte), da Lei 1.079/50, dispõem sobre a tramitação inicial do pedido na Câmara dos Deputados e que se destinavam à formação de um juízo prévio sobre a admissibilidade da denúncia, as etapas previstas devem ser entendidas à luz do novo comando constitucional, razão pela qual, à falta de norma legal expressa, é de se recorrer subsidiariamente ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

19. Considerando a alteração constitucional aludida, mas para não desatender, a um outro princípio, que é o da ampla defesa assegurada aos acusados em geral (art. 5º, LV, da Constituição Federal) e, ainda, em atenção a que a peça vestibular encerra uma denúncia de cidadão que, como tal, na tramitação de projeto, tem regime prioritário na Câmara dos Deputados, (art. 151, II, **a** do RI), foram aplicadas, em caráter subsidiário, as normas disciplinares do Regimento Interno da Casa.

20. Considerando que o prazo previsto para as Comissões examinarem proposições, quando se tratar de matéria em regime de tramitação com prioridade, é de cinco sessões, podendo ser prorrogado até a metade, nos termos do art. 52, II, do

Regimento Interno, entendeu-se satisfeito o princípio constitucional da ampla defesa, dando-se ao denunciante prazo de cinco sessões dentro das sete reservadas à Comissão, que corresponde ao máximo com prorrogação.» (Fls. 494/5).

As informações repelem a afirmação da inicial, de que teria sido «virtualmente» instaurado o processo, e repisam caber, à Câmara, «um juízo único de admissibilidade da acusação», mediante procedimento fundamentalmente obediente à Lei nº 1.079/50, que tem supremacia sobre o Regimento da Câmara dos Deputados, cuja aplicação é apenas supletiva ou subsidiária, quando necessária à adaptação da nova sistemática constitucional.

O Impetrado tem como respeitado o princípio constitucional do contraditório (art. 5º, LV), «na medida em que, ainda nesta fase procedimental, ao denunciado foi concedido prazo para manifestar-se sobre a denúncia». O mesmo assere a propósito do direito à ampla defesa, «com os meios e recursos a ela inerentes», assim entendidos os «adequados, aplicáveis à elucidação do caso concreto», insistindo então:

«36. Repitamos: o processo e o julgamento do Senhor Presidente da República ocorrerão — ou não — no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, desenvolve-se procedimento a apurar se deve ser concedida autorização para o citado processo. É esta a limitação — inafastável —, face ao que se deve decidir nesta Casa.

37. Note-se que a limitação à ampla defesa decorre da própria essência da decisão a ser tomada pela Câmara dos Deputados, deriva ela da própria natureza política do instituto do **impeachment**». Não surge de qualquer motivação autoritária, não atinge qualquer direito individual: nasce essa limitação com o próprio objeto sobre o qual se deve deliberar.

38. Assim, o procedimento seguido por esta Casa assegura e assegurará, sem tergiversações, que o Senhor Presidente da República exerça seu direito de ampla defesa, e que lance mão dos meios e recursos inerentes e adequados.

39. É certo que a autorização para o processo contra o Presidente da República já traz consigo importantes conseqüências. Elas, porém, não podem ser afastadas, nem cabe discuti-las aqui, pois decorrem do próprio texto constitucional em vigor. E, justamente por serem sérias as conseqüências, exige a Constituição Federal que a autorização seja concedida apenas quando se atinja **quorum** mais elevado que o necessário para a aprovação da emenda constitucional! Este preceito, por si só, já é uma garantia do espectro que tem a defesa, ainda nesta fase procedimental: ninguém será temerário a ponto de afirmar que dois terços dos representantes do povo brasileiro autorizariam o processo contra o Presidente da República, por mero capricho ou paixão política.» (Fls. 500/1).

Prosseguindo, o Informante rejeita a aplicação do art. 217 do Regimento, mesmo por analogia, além daquela já determinada pelo Supremo Tribunal, «única e tão-somente em relação ao prazo para a apresentação da defesa do Presidente da República». Baseia-se, para tanto, na distinção entre os crimes comuns de um lado, e os de responsabilidade, de outro:

«40. Consideramos que não se aplica à matéria em exame o artigo 217 da Câmara dos Deputados. Tal fato resulta da distinção feita pelo próprio Regimento, que cuida dos aspectos procedimentais relativos à autorização de processo contra o Presidente da República, quando este for acusado por crime comum no art. 217, e concede tratamento inteiramente diverso ao cuidar da autorização para o processo por crime de responsabilidade.

41. Verifique-se que a distinção, em verdade, origina-se da própria Constituição, pois esta remete o julgamento dos crimes comuns ao Supremo Tribunal Federal, e o dos crimes de responsabilidade ao Senado. E não o faz sem motivo: a razão da distinção encontra-se na própria natureza dos ilícitos. Num caso, cuida-se de aspectos regulados pelo Direito Penal, preponderando aí a interpretação restritiva, e onde se tem por princípio basilar a necessidade da prova cabal da autoria do crime. Já no caso de crime de responsabilidade, o espectro estende-se até o campo da moral. E, aqui, torna-se particularmente importante a apreciação política do caso concreto (quando, no crime comum, prepondera a abordagem jurídica).» (Fls. 501/2).

O Impetrado reafirma haver-se decidido pela votação ostensiva nominal, ao levar em consideração os seguintes fatores:

«45. A questão constitucional. A atual Constituição brasileira adotou como regra geral o princípio da votação ostensiva e nominal. Naqueles casos em que o constituinte julgou conveniente a utilização do voto secreto, ele o indicou expressamente, a título de exceção. As hipóteses contempladas pela Constituição com a indicação de que a elas se deve aplicar o voto secreto não podem ser ampliadas pelo intérprete, sob pena de agredir-se o sistema por ela adotado.

46. Não tendo a Constituição Federal apontado a forma da votação, para que se conceda ou não a licença para o processo contra o Presidente da República, deve-se aplicar, então, a regra geral — que é a do voto nominal.

47. Convém, aqui, relembrar distinção singela, mas que vem sendo convenientemente esquecida por alguns: o princípio do voto secreto aplica-se ao representado, isto é, ao eleitor que escolhe o seu representante junto ao Parlamento: a este representante, até pelo dever moral que tem ele de prestar contas de suas ações aos representados, aplica-se a regra geral do voto ostensivo e nominal — para que o povo possa saber com exatidão qual é o sentido da atuação do parlamentar — exceto nos casos, repita-se, em que o constituinte julgou conveniente excepcionar a regra geral.

48. Considerou-se, a par disso, que a Constituinte, ao elaborar as normas da nova Carta Magna, não o fez a partir do nada. Fê-lo tendo por arcabouço o ordenamento jurídico pré-existente, e onde julgou conveniente implementar modificações ele o fez. Exemplo elucidativo é o do processo e julgamento do Presidente da República, onde a CF de 1988 inovou, rompendo com longa tradição do direito pátrio, retirando parte das atribuições que a Câmara detinha anteriormente, mas silenciando sobre a modalidade da votação.

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

naqueles dispositivos que tratam de atos típicos de processo, não há como considerá-la derogada, no tocante à modalidade da votação.

50. Pois que esta, em verdade, não se prende a ato processual; vincula-se ela à apuração do convencimento a que chegaram os deputados, em razão de atos transcorridos ao longo do procedimento adotado anteriormente à votação. Esta apenas exterioriza o resultado a que se chegou — tenha este origem em processo ou em procedimento.

51. Prosseguindo no raciocínio que me levou à decisão tomada, admitamos, por hipótese, que a Lei nº 1.079/50 estivesse revogada. Teríamos, então, de recorrer ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

52. Note-se que, então, estaríamos em sede onde a interpretação das normas regimentais é questão incontrovertidamente **interna corporis**.

53. Relembra-se este fato, para que se aponte a resolução do conflito existente entre as normas do artigo 188, II, e do artigo 186, I.

54. Nesta hipótese (retenha-se que consideramos ter esta questão sido resolvida pela Lei 1.079/50 — e então não caberia procurar a solução no Regimento Interno desta Casa) não haveria como escapar à conclusão de que a disposição do artigo 188, II, é inconstitucional, além de chocar-se frontalmente com o artigo 218, que remete a questão do procedimento relativo aos crimes de responsabilidade do Presidente da República à lei em vigor (tendo nele o vocábulo «processo» sido utilizado de maneira evidentemente atécnica) — sendo evidente que tal Lei é a 1.079/50, ou, ao menos, assim julgaram os deputados que aprovaram a Resolução que trouxe nosso Regimento Interno ao universo jurídico.

55. Assim, ou sendo o artigo 188, II, inconstitucional (o que remeteria a solução à CF), ou não podendo ele prevalecer sobre o artigo 218 (que remeteria a solução para a Lei nº 1.079/50) o resultado a que se chega é sempre o mesmo: a votação, no caso em tela, é ostensiva e nominal, procedimento regimental adotado, como regra, quando se trata de votação de matéria com **quorum** qualificado (art. 186, I.)» (Fls. 503/5).

Para assinalar a necessidade de construção do direito na espécie, as informações reproduzem tópicos de quatro dos votos proferidos no Mandado de Segurança nº 20.941 (três entre os vencidos, e um entre os vencedores).

Passam depois a refutar o argumento da parcial revogação das normas substantivas da Lei nº 1.079/50, pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961.

Para tanto, sustentam a índole exemplificativa da enumeração contida naquela emenda parlamentarista à Constituição de 1946, que teria, destarte, mantido íntegra a Lei nº 1.079/50. E quando assim não fosse, haveria sido ela ripristinada pela Emenda nº 6, que restabeleceu o sistema presidencial de governo, anteriormente existente.

Culminam, então, as informações que procurei, até aqui, resumir:

«78. Cumpre-me informar a Vossa Excelência, que decidi franquear a palavra ao Impetrante, ou ao seu defensor, na sessão em que se discutirá e decidirá da autorização prevista no art. 51, I, da Constituição Federal.

79. Esclareço, ainda, que, pendendo recurso de meu ato, em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, voltarei à presença de Vossa Excelência para Complementar as informações, se antes do julgamento nessa Corte ocorrer a decisão do Plenário.» (Fls. 514/5).

Em informações complementares, esclareceu-se ter havido desistência do recurso a que se refere o item 79, acima transcrito.

Também com celeridade, foi emitido douto parecer do ilustre Vice-Procurador-Geral **Moacir Antônio Machado da Silva**, subscrito pelo eminente Procurador-Geral da República.

O parecer contém o sumário dos fatos e das razões das partes. Fez percuciente histórico do quadro constitucional, para arrematar que «se o Senado Federal não dispõe do poder de admitir ou não a acusação, porque o juízo sobre sua admissibilidade constitui prerrogativa constitucional exclusiva da Câmara dos Deputados (Constituição, art. 86), a denúncia por crime de responsabilidade só pode ser oferecida perante esta, e não junto à Câmara Alta.» (Fl. 559).

No tocante à impugnação do prazo para defesa, o parecer dá razão ao Impetrante:

«54. O prazo de cinco sessões foi fixado com fundamento nos arts. 51, II, a, e 52, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, normas essas que se referem à tramitação, em regime de prioridade, dos projetos e proposições de iniciativa dos Poderes Executivo e Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos.

55. Na impossibilidade de aplicação dos arts. 21, segunda parte, e 22 e seu § 1º da Lei nº 1.079, de 1950, regras pertinentes à defesa e à instrução processual, que, em face das inovações introduzidas pela Constituição vigente, dizem respeito ao juízo da causa (**judicium causae**), na esfera do Senado Federal, e não mais ao juízo de acusação (**judicium accusationis**), no âmbito da Câmara dos Deputados, deveria esta, em obediência ao disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal, fixar prazo para a defesa com fundamento em outra norma pertinente do direito positivo.

56. Na ausência de norma específica, caberia o recurso à analogia, por meio do qual se conclui que, na hipótese, só poderia ser aplicada a regra do art. 217, § 1º, I, do Regimento Interno, que, tratando da autorização para a instauração do processo, nas infrações penais comuns, contra o Presidente da República, dispõe:

«Art. 217

§ 1º

I — perante a Comissão, o acusado ou seu defensor terá o prazo de dez sessões para apresentar defesa escrita e indicar provas.»

57. Justifica ainda a incidência dessa regra o teor do art. 38 da Lei nº 1.079, de 1950, por força do qual são subsidiárias no processo e julgamento do Presidente da República, no que lhes forem aplicáveis, as normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

58. Nesse sentido, a decisão plenária do Supremo Tribunal Federal, deferindo, em parte, a medida cautelar, para assegurar ao impetrante o prazo de dez sessões, em substituição ao de cinco sessões, já em curso, para apresentação de defesa perante a Câmara dos Deputados, por aplicação analógica do art. 217, § 1º, n. I, do Regimento Interno.

59. Merece deferimento, portanto, nessa parte o mandado de segurança.» (Fls. 562/3)

O mesmo não sucede, entretanto, quanto à forma de votação, onde o parecer confere predominância à regra do art. 23 da Lei nº 1.079/50. Eis a argumentação do Ministério Público Federal em torno dessa questão:

«60. Relativamente à modalidade de votação, há regra própria e específica para o caso, a do art. 23, da Lei nº 1.079, de 1950, que dispõe:

«Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidos, então, questão de ordem, nem encaminhamento de votação.»

61. A disposição transcrita refere-se ao juízo a respeito da procedência ou improcedência da acusação, ou seja, ao juízo acerca de sua admissibilidade.

62. É verdade que o art. 188, nº II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a votação por escrutínio secreto no caso de autorização para instauração do processo nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade contra o Presidente da República.

63. No que se refere aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, porém, regra aplicável é a do art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950, recebida como norma da lei especial, a que se refere o parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal.

64. Ressalte-se, a propósito, que o fundamento de validade e eficácia do art. 23, assim como de outras normas da Lei nº 1.079, de 1950, deriva diretamente do disposto no art. 85, parágrafo único, da Lei Maior, prevalecendo, por isso mesmo, sobre normas regimentais em sentido contrário. Na parte em que dispõe sobre a forma de votação, no tocante aos crimes de responsabilidade, o art. 188, nº II, do Regimento Interno, é incompatível com a Lei nº 1.079, de 1950, e, portanto, com o art. 85, parágrafo único, da Lei Fundamental.

65. Já o art. 218 do Regimento Interno, por força do qual o processo nos crimes de responsabilidade do Presidente da República obedecerá às disposições da legislação especial em vigor, não acrescenta nenhum **plus** de força vinculativa às regras especiais da Lei nº 1.079, de 1950.

66. O parágrafo único do art. 85 da Constituição de 1988 reproduz literalmente as regras constantes de textos constitucionais anteriores, a partir da Carta de 1946, em que foi editada a Lei nº 1.079, de 1950 (CF/46, art. 89, par. único; CF/67, art. 84, par. único; EC nº 1/69, art. 82, par. único), não deixando dúvidas quanto ao fundamento de validade do citado diploma legal.

67. Acrescente-se que o conceito de votação nominal se contrapõe ao de escrutínio secreto: o Regimento Interno de 15-9-36, no art. 250, na linha de normas regimentais anteriores, estabelecia como processos de votação o simbólico (n. I), o nominal (n. II) e o de escrutínio secreto; o Regimento Interno de 1947, no art. 119, acrescentava a essas três modalidades, o processo de votação automática; o Regimento Interno de 19-8-49, no art. 134, referia-se aos três primeiros processos, como modalidades distintas. Essa regra do art. 134 do Regimento de 1949 foi reproduzida nos textos regimentais posteriores (RI de 1º-7-55, art. 139; RI de 10-3-59, art. 140; RI de 12-1-64, art. 155; RI de 31-10-72, art. 177; RI de 13-1-78, art. 175; e RI de 25-11-82, art. 175). E o próprio Regimento Interno da Assembléia Constituinte de 1946 (Resolução nº 1, de 12-3-46), no art. 65, referia-se aos três processos de votação — o simbólico, o nominal e o de escrutínio secreto — como conceitos distintos.

68. Por último, o Regimento Interno de 21-9-89, em vigor, na mesma linha de distinção, dispõe no art. 184:

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

69. Não há dúvidas, portanto, de que a votação nominal, a que se refere o art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950, é a ostensiva nominal, que se opõe à votação secreta ou por escrutínio secreto.» (Fls. 563/5).

Passa, então, o parecer, a refutar a alegação relativa à revogação de parte das normas de direito substantivo da Lei nº 1.079 pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961, sustentando, ao invés, que mudança temporária do sistema de governo não interferiu na descrição legal das infrações correspondentes. De tudo, conclui, afinal, a douta Procuradoria-Geral da República:

«a) não é nulo o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que determina a instauração do processo por supostos crimes de responsabilidade contra o impetrante;

b) procede o mandado de segurança, na parte em que argúi nulidade do prazo fixado para a defesa, mas é ele improcedente quanto ao pedido de observância do procedimento previsto no art. 217 do Regimento Interno, estabelecido para a autorização da instauração de processo por crime comum, e do art. 188, n. II, que se refere à votação por escrutínio secreto;

c) os arts. 9º, 10 e 12 da Lei nº 1.079, de 1950, encontram-se em vigor, não tendo sido revogados pela EC nº 4, de 1961, que instituiu o sistema parlamentarista de governo no País.

81. Em face do exposto, o parecer é no sentido do deferimento parcial do mandado de segurança, tornando definitiva a decisão concessiva da liminar.» (Fls. 569/70).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti (Relator): Há um, entre os argumentos da bem lançada petição inicial, que, embora não figurando entre as assertivas a denotar maior significado no conjunto da fundamentação, nem tendo merecido algum realce na formulação conclusiva do pedido final do Impetrante, está, ainda assim, a preceder, logicamente, o exame de todos os demais argumentos.

Refiro-me à sustentação de que estaria, a Lei nº 1.079, de 1950, revogada, em parte de sua provisão substantiva, pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu o regime parlamentarista de governo e, no art. 5º, enumerou os crimes funcionais do Presidente da República, como omissão aos atos que atentassem contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das decisões judiciais.

A enumeração é, porém, não mais que exemplificativa (confirmam-no a conjunção e o advérbio «e especialmente»). Mesmo porque, ao comando constitucional, cabe no caso, apenas traçar a moldura para a tipificação dos crimes, a cargo da legislação ordinária. Não tipificá-los, ela própria.

Além disso, a Emenda nº 6, de 1963, não viria a limitar-se a declarar revogada a Emenda de nº 4, de 1961, mas também, e expressamente, declarou «restabelecido o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição de 1946, salvo o disposto no seu art. 61.»

Ora, precisamente dessa temporária abolição do regime presidencialista, é que havia resultado a mais acanhada exemplificação das figuras de «crimes funcionais» (ou de responsabilidade), atribuíveis ao Presidente da República. Teria bastado, portanto, o restabelecimento do presidencialismo de 1946, ditado pelo poder constituinte (Emenda nº 6), como solar repristinação da norma supostamente revogada, se necessário fosse recorrer ao argumento; pois revogação, como disse, não entendo que chegara a ocorrer.

No tocante aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, não é demais recordar que, sob a regência das anteriores Constituições, competia, à Câmara dos Deputados, a prolação de um juízo de procedência da acusação, agora substituído, no regime da Constituição de 1988, por um voto de autorização da Câmara (art. 51, I) ou de admissão (art. 86) da denúncia, para que venha a ser instaurado o processo, pelo Senado Federal. A este, confirmou a Constituição, a competência para julgar o Presidente, deixando agora explícito, competir-lhe, igualmente o processo correspondente (art. 52, I).

Dessa alteração, nascem todas as questões suscitadas em torno da compatibilidade da Lei nº 1.079, de 1950, com o ordenamento constitucional em vigor, a começar pela identificação da casa do Congresso Nacional, perante a qual pode ou deve ser apresentada a denúncia.

Penso ser, nesse ponto, irrecusável, que a Câmara dos Deputados, onde se desenrola a fase do juízo prévio de admissibilidade da denúncia, é o órgão naturalmente indicado para originariamente acolhê-la. Só após receber a autorização, é que se desencadeia a competência do Senado Federal, como deixa claro, aliás, o seu Regimento Interno, no art. 380.

Se essa consideração vem poupar, na Lei nº 1.079/50, a validade do art. 14 (que permite a qualquer cidadão oferecer a denúncia, perante a Câmara), o mesmo não continua a suceder, na vigência da Constituição de 1988, com as normas daquela mesma lei, referentes ao exercício do direito de defesa.

Mostra-se, nesse particular, irretocável a observação, antecipada pelo eminente Ministro **Moreira Alves**; quando do exame da medida liminar requerida neste mandado de segurança (sessão de 10-9-92), no sentido de que não foram tais regras (as que dizem respeito ao direito de defesa), recebidas pela atual Constituição, pois disciplinavam um processo, hoje suplantado, que culminava em julgamento de pronúncia, ou impronúncia.

Persevero, por isso, na convicção de que, à falta de lei vigente, impõe-se, para a regência do exercício do direito de defesa, o recurso subsidiário ao Regimento Interno da Câmara e, no bojo deste, ao art. 217, cujo item I, pertinente ao direito de defesa, já foi liminarmente aplicado neste feito, pelo Supremo Tribunal.

Pelas mesmas razões de analogia, julgo impor-se a adoção do rito estabelecido nos demais incisos do **caput** do art. 217, citado, ante a ausência de outro procedimento previsto, no Regimento da Câmara, para hipótese assemelhável à presente.

Veja-se que, tanto no caso dos crimes comuns (explícito objeto do art. 217), como nos de responsabilidade, agora cogitados, a instrução para julgamento é feita, no Supremo Tribunal ou no Senado, após a autorização dos Deputados, o que não dispensa a previsão de algum rito processual — consubstanciado em regras prévias e abstratas — ainda na Câmara, como reconheceu, aliás, o Regimento, ao disciplinar a autorização para o processo por crime comum (art. 217).

É certo que as duntas informações anotam a diversidade de natureza, entre os crimes de responsabilidade, de que ora se trata, e os comuns, a que literalmente se dirige o art. 217, citado, e apelam para o uso do prazo do art. 52, II, do mesmo Regimento Interno, destinado ao exame, pelas Comissões congressuais, das proposições em regime de prioridade, entre as quais se inscrevem os «projetos de iniciativa dos cidadãos» (art. 151, II, **a**), assim considerada a denúncia apresentada à Câmara.

Mas, entre um prazo de observância interna assinado às Comissões para o exame de projetos e outro, concedido no próprio Regimento, para a defesa do Presidente da República (mesmo em caso de crime comum), parece evidente recair, sobre este

último (o prazo de defesa do art. 217), a maior proximidade de situações, requerida para a aplicação da analogia. E, na mesma linha de raciocínio (semelhança de situações), cabe a aplicação do restante do rito do § 1º do art. 217 do Regimento da Câmara.

Assim definida a utilização daquele Regimento para a disciplina do exercício da defesa, mantido, e ampliado, nesse ponto, o juízo liminar anteriormente emitido, cabe ingressar na controvérsia ensejada pelo indisfarçável conflito entre as normas do art. 23 da Lei nº 1.079/50 e do art. 188, II, do Regimento Interno da Câmara, uma e outra abaixo reproduzidas:

Lei nº 1.079 — «Art. 23 — Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.»

Regimento Interno — «Art. 188 — A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos:

.....

II — autorização para instauração de processo, nas infrações penais comuns, ou nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado».

Pela aplicação da primeira — a norma legal — optou a autoridade apontada como coatora (Presidente da Câmara dos Deputados); ao passo que, pela incidência da segunda — a norma regimental — bate-se o Impetrante.

Ora, a Constituição de 1988, a exemplo do que haviam feito as anteriores, de 1946 a 1967, após enumerar os crimes de responsabilidade do Presidente da República, ali especialmente considerados, reiterou, no parágrafo único do seu art. 85:

«Parágrafo único — Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.»

Há, portanto, no caso, uma explícita reserva de lei formal (lei especial), que não seria lícito olvidar, para que se pudesse cuidar de abrir campo de validade à aplicação de norma regimental (o art. 188, II), redigida em patente desalinho com a lei.

Existe, com efeito, a lei prevista na Constituição (— é a Lei nº 1.079/50 —) e, no ponto que agora interessa (art. 23, acima transcrito), não vejo como se lhe possa irrogar incompatibilidade com a Carta de 1946 (sob cuja égide foi elaborada), nem com as ulteriores, especialmente a promulgada em 1988.

A Constituição de 1946 concentrava, no art. 43 (mediante remissão a outros dispositivos), todos os casos estabelecidos para o voto secreto parlamentar e, entre eles, não se arrolava o processo e julgamento de crimes de responsabilidade.

Comentando esse dispositivo, afirmou Pontes de Miranda:

«3) **Publicidade e voto secreto** — O voto nas câmaras somente é secreto: nas eleições, quaisquer que sejam; tratando-se de licença para processo de membro da câmara; nas escolhas de magistrados, Procurador-Geral da República, Ministros do Tribunal de Contas, Prefeito do Distrito Federal, membros do Conselho Nacional de Economia, chefes de missão diplomática de caráter permanente; na fixação da ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional e do subsídio deles e do Presidente e Vice-Presidente da República; na aprovação do projeto vetado; na apreciação da declaração do estado de sítio pelo Presidente da República e das medidas adotadas. Ao tempo do Império, a Constituição de 1824, art. 24, punha por princípio, como hoje, a publicidade das sessões, mas, em vez de dizer quais as que seriam secretas, deixava-o à verificação dos próprios Deputados e Senadores. A técnica republicana foi diferente. A tese da excepcionalidade da votação secreta, só determinada pela Constituição, foi levantada na Câmara dos Deputados, em 1951. O líder da maioria, deputado **Gustavo Capanema** e o relator da questão na Comissão de Justiça, deputado **Antônio Horácio**, defenderam-na, energicamente. Disse o relator: «A votação pública constitui a regra geral, o processo costumeiro, nos parlamentos livres; não é possível negar, ou, sequer, atenuar, o imperativo categórico dessa verdade, proclamada, unanimemente, por comentadores, estadistas e sociólogos, tanto nacionais, como estrangeiros, **Pontes de Miranda** escreve: «O voto nas câmaras é secreto nas eleições e nos demais casos especificados no art. 43 da Constituição. No regime pluripartidário, em Constituição que mandou atender-se à representação dos partidos nas comissões e adotou outras medidas de responsabilização, é difícil explicar-se esse receio de votação aberta. O eleitor é que deve votar secretamente; não, o eleito. O voto secreto é excepcional. Nenhum dos corpos legislativos pode deliberar que a votação seja secreta: pode, no entanto, fazer secreta a discussão dos projetos, em resolução **in casu**».

«4) **Razão da publicidade** — O sigilo nas votações, se, por um lado, atende à liberdade de não-emitir o pensamento, a despeito da «emissão para efeito de contagem», por outro lado evita que temperamentos menos corajosos se abstenham de votar, ou temperamentos exibicionistas tomem atitudes escandalosas ou insinceras. No regime pluripartidário, em Constituição que mandou atender-se à representação dos partidos nas comissões e adotou outras medidas de responsabilização, é difícil explicar-se esse receio da votação aberta. O eleitor é que deve votar secretamente (há razões da técnica para isso); não, o eleito.

As votações não-secretas, nos casos do art. 43, são nulas: e o controle judicial é permitido, para decretação da inconstitucionalidade. Tem-se procurado interpretar o art. 43 como se ele apenas exigisse que, nos casos apontados, o voto seja secreto, deixando-se à elaboração de regras jurídicas regimentais o estabelecerem outras espécies em que pode ser secreta a deliberação de qualquer das câmaras. Segundo tal opinião, portanto, os regimentos poderiam ser acordes em fazer secretas as suas respectivas votações, ou um as fazer e outro não, ou em deixarem, ou um só deixar, que se possa pedir, em cada caso, que a votação seja secreta. Tal interpretação desatende à tradição brasileira, que é a da publicidade das votações em qualquer das câmaras. Outrossim, se não existisse, no sistema jurídico constitucional do Brasil, regra jurídica, implícita, que diz: «As votações de qualquer das Câmaras serão públicas» poderiam os regimentos ou um deles estatuir que todas as votações fossem secretas. Ora, o absurdo ressalta. É certo que os regimentos poderiam ser observados, a despeito da

inconstitucionalidade, e teríamos as votações das leis sem a incidência do princípio da publicidade das votações, mas seria de esperar-se que a apreciação judiciária repeliria tal prática e tal regra jurídica regimental». («Comentários à Constituição de 1946», 3ª ed., 1946, Tomo II, págs. 403/4).

Em torno do mesmo dispositivo, ponderou **Carlos Maximiliano**:

«292 — Em um regime democrático devem os governos agir à luz meridiana, expondo todos os seus atos ao estudo e à crítica dos interessados e dos competentes.

A publicidade ainda é mais necessária, em se tratando das palavras e votos de congressistas, que não têm senão a responsabilidade moral e são mandatários diretos do povo. Quando erram o castigo único é a repulsa geral e a falta de sufrágios quando pleiteiem a reeleição». («Comentários à Constituição Brasileira», 5ª ed., 1954, vol. II, pág. 39).

Esse mesmo quadro prevalece, na Constituição atual, que, da outra (1946), difere somente no plano da técnica de sistematização legislativa, pois as hipóteses de votação secreta, ao invés de se agruparem em determinado dispositivo, dispersas passaram a figurar, em razão de cada uma das matérias a ser objeto de deliberação pelas Casas do Congresso. Mas conservando, ainda assim, o signo de uma excepcionalidade que não se dirigia, e não se dirige, ao caso do processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, pois não foi ele contemplado em nenhuma das hipóteses constitucionais de escrutínio secreto.

Não vislumbro, portanto, como essa garantia, jamais assegurada pela Constituição, em referência ao denunciado por crime de responsabilidade, não pudesse haver sido descartada — como claramente o foi — pela lei especial a que a mesma Constituição reservou a disciplina do processo e julgamento de tal espécie de crime.

É certo que a Constituição de 1988 — como já salientado neste voto — sensivelmente alterou o regime pretérito, ao substituir o antigo juízo de procedência da denúncia (frequentemente comparado ao de pronúncia, a cargo da Câmara dos Deputados) por um voto de autorização ou admissão (que tem sido assemelhado a uma licença para o processo).

É compreensível que essa modificação repercuta sobre as normas da lei ordinária, referentes ao exercício do direito de defesa — cuja extensão se deverá ater à finalidade do processo onde se acha inserido esse direito, como também já de início frisei — mas não vejo possa o mesmo suceder em relação à forma de manifestação da Câmara dos Deputados, ou seja, para vir-se a estabelecer se o voto é nominal (como quer a lei) ou secreto (como preferiu o Regimento).

Para a escolha da forma da votação (secreta ou ostensiva), que diferença ou peculiaridade se depara, ao intérprete, entre servir a uma certa forma de deliberação com caráter de pronúncia ou a outra, com o cunho de licença? Penso que nenhuma. Entendo, ainda, que o fato de só vir o processo a instaurar-se no Senado Federal não significa a total exclusão de alguma atividade de natureza processual, certamente indispensável a informar a deliberação, no âmbito da Câmara a que continua competindo a emissão do juízo de admissibilidade da denúncia.

Na disciplina da forma de manifestação da vontade do Plenário da Câmara (votação secreta ou ostensiva), deve, portanto, prevalecer a norma de lei formal, obediente à reserva constitucional (parágrafo único do art. 85).

Ainda que se queira relegar a formalização daquele ato (o escrutínio) cuja importância é neste feito mesmo realçada pela monta dos interesses e direitos em disputa, relegá-la (repito) à dimensão ou natureza de objeto de preceito meramente procedimental, só poderiam os atos de tal índole, ditos procedimentais (assim rotulados, ou subestimados) ser disciplinados, pelo Regimento da Câmara, em caráter supletivo ou subsidiário. Ou seja, na falta de lei, e não para substituí-la, quando ela exista, como no caso existente e vigora, no ponto que interessa ao escrutínio.

Em resumo, são pois conclusões deste meu voto:

- 1) está em pleno vigor, na sua parte substantiva, a Lei nº 1.079/50, porque em nada foi revogada pela Emenda nº 4, à Constituição de 1946, e, caso o houvesse sido, haveria ficado restabelecida, a partir da Emenda nº 6;
- 2) pode a denúncia ser originariamente apresentada à Câmara dos Deputados, Casa perante a qual está sujeita a juízo prévio de admissibilidade;
- 3) para a autorização ou admissão da denúncia, pela Câmara dos Deputados, merecem obediência, por analogia, os prazos e o rito de procedimento contido no § 1º, e seus incisos, do Regimento daquela Casa do Congresso;
- 4) não estando a autorização, para processar o Presidente da República, inscrita entre os casos sujeitos ao escrutínio secreto pela Constituição, e havendo esta (art. 85, parágrafo único) remetido, à lei especial, o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade atribuídos ao Chefe do Poder Executivo, deve ser nominal a votação, nos expressos termos do art. 23, da Lei 1.079, de 1950.

Ante o exposto, defiro, em parte, o pedido, para determinar que se observe o procedimento contido nos incisos do § 1º do art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989.

VOTO

O Sr. Ministro Ilmar Galvão: O Supremo Tribunal Federal já afirmou sua competência para conhecer de lesões a direito, partidos do Poder Legislativo, por qualquer de suas Casas, não apenas em função de ofensa direta à Constituição, mas também à lei e a seus próprios regimentos. Tal aconteceu, entre outras oportunidades, por ocasião do julgamento do MS nº 20.941 e, ainda, recentemente, quando da apreciação do pedido de liminar reduzido neste mandado de segurança.

O que é defeso ao Poder Judiciário — nunca é demais repetir — não apenas no que concerne ao Poder Legislativo, mas, de igual modo, na esfera dos demais Poderes, é imiscuir-se nas questões de mérito, de conveniência, de oportunidade, de fundo, sobre as quais tenham eles competência para pronunciar-se, acerca das quais tenham plena autonomia de ação.

Conforme percuientemente acentua **Celso Bastos**, (artigo na «Folha de São Paulo», edição de 20-9-92), como o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário não atuam fora dos quadrantes da lei, todo o enquadramento de sua atividade decorre da Constituição, das leis e do regimento. Assim, toda vez que houver violência a quaisquer desses níveis normativos, cabe ao Poder Judiciário repor a ordem jurídica malferida.

«As Câmaras Legislativas não estão dispensadas da observância da Constituição, da lei em geral e do Regimento Interno em especial», adverte **Alfredo Buzaid** (Do Mandado de Segurança, Saraiva, 89, pág. 130).

Mesmo porque, observa **Gomes Canotilho** (Direito Constitucional, 5ª ed. Almeidina, pág. 941), «... o acto normativo que estabelece as normas necessárias à organização e funcionamento da Assembléia da República (no caso, em Portugal), não é um regulamento, mas um estatuto, uma lei estatutária».

No presente caso, portanto, o que se põe fora do alcance de apreciação do Supremo Tribunal Federal, por tratar-se de matéria discricionária, de natureza política, é o poder, que cabe à Câmara dos Deputados, de autorizar, ou de não autorizar, a instalação de processo contra o Presidente da República.

Os requisitos de validade da denúncia, o modo como é ela recebida, sua leitura, a nomeação de Comissão Especial e a decisão do Plenário, são formalidades que podem estar previstas na Constituição, em leis ou no Regimento Interno. Se a Constituição, a lei ou o Regimento Interno, no espaço que lhes está reservado pela Constituição, estabelece um procedimento a ser atendido, não fica a critério da autoridade, do órgão, ou do Poder, observá-lo. Entendimento em sentido contrário, valeria pela negação do Estado de Direito e pela instauração do regime do arbítrio.

Assentadas essas diretrizes, veja-se o que se pleiteia neste mandado de segurança e examine-se se o pedido é, ou não, insuscetível de ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal.

Impugna o Impetrante o ato da Presidência da Câmara dos Deputados que, em face de denúncia contra ele oferecida à Casa Legislativa, por crime de responsabilidade, respondendo a questão de ordem, fixou prazo especial para a defesa, diverso do previsto na Lei nº 1.079 e no art. 217 do Regimento Interno, e definiu, como modo de votação da matéria, pelo Plenário, o processo nominal. Invocando o princípio do devido processo legal, postula o Impetrante sejam aplicadas, no que concerne ao rito, por analogia, as regras do mencionado art. 217 do Regimento Interno e, para a votação, a modalidade de escrutínio preconizada no art. 188, nº II, do mesmo diploma.

A primeira questão, que diz com o direito de defesa, é de competência incontestável do Poder Judiciário e, especialmente, do Supremo Tribunal Federal, já que se trata de garantia fundamental do indivíduo, consagrada na Constituição, de que a Corte foi erigida suprema guardiã (art. 102 da CF/88). Nenhuma outra questão se eleva, como essa, na pertinência que tem com a função jurisdicional. Negar essa realidade é negar todo direito e, conseqüentemente, a razão de ser dos próprios tribunais.

A segunda, respeitante ao critério de escrutínio, se não reveste tamanha relevância, também não se mostra imune ao controle judicial. Trata-se, como se percebe, de requisito formal que, em certas circunstâncias, é regulado pela própria Constituição, em face de sua transcendência. Em outras, é a própria lei que o disciplina. Em inúmeros casos outros, é matéria confiada ao Regimento Interno. Por fim, hipóteses registram-se em que se trata de disposição reservada à discricção da mesa Diretora da Casa Legislativa.

Assim sendo, não há que se falar em questão sujeita a exclusivo critério discricionário do Presidente da Casa, da Comissão Diretora ou da própria Câmara, senão na última hipótese mencionada, seja, quando a escolha da modalidade de escrutínio é de alçada de qualquer dos órgãos mencionados. Ainda aí, entretanto, para que tal declare, em termos definitivos, pode vir a ser requerido o pronunciamento do Poder Judiciário.

Se o controle judicial é inafastável, em hipótese tais, mais indeclinável anda exsurge, nas demais, em que o modelo de votação é regulado pela Constituição, pela Lei, ou pelo Regimento, porque quando tal acontece, o procedimento estabelecido é de ser observado, sem margem à discricionariedade.

Resulta, portanto, de exposto, que se está diante de duas questões que não podem ser excluídas da apreciação do Supremo Tribunal Federal.

Antes de examiná-las, cumpre definir o papel que a Constituição de outubro/88 reservou à Câmara dos Deputados, nos processos de crime de responsabilidade do Presidente da República.

No regime anterior, que remonta à Carta de 1946, já que as Constituições de 1967 e de 1969, o mantiveram no essencial, cabia à Câmara dos Deputados «declarar procedente a acusação», remetendo o processo a julgamento do Senado Federal. Tratava-se de procedimento semelhante ao dos processos de competência do Tribunal do Júri. A lei que o regulamentou — a de nº 1.079/50 — em obediência ao mandamento contido no parágrafo único do art. 89, por isso mesmo, no art. 80, conceituou a Câmara dos Deputados como «tribunal de pronúncia» e o Senado Federal, como “tribunal de julgamento.

E, coerentemente, nos moldes do que ocorre com os processos de competência do Tribunal do Júri, instituiu, nesse primeiro foro, da Câmara, dois juízos, um de deliberação sobre a denúncia, correspondente ao de recebimento, ou não, da aludida peça, e o de precedência da denúncia que equivale ao juízo de pronúncia propriamente dito (**judicium accusationis**).

Não ficou aí a referida lei: regulou, minunciosamente, cada passo do procedimento a ser cumprido em ambas as etapas, a partir do ato de recebimento material da denúncia. Admitiu, portanto, como sendo de natureza processual todo o **iter** procedimental, interpretando, por essa forma, de modo extensivo, a prefalada norma do art. 88, parágrafo único, que assim dispunha:

«Art. 88. (...)

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento». Inovação considerável foi introduzida pela Constituição de 1988, no processo de crime de responsabilidade, não apenas no que concerne à distribuição de competência pelas duas Casas do Poder Legislativo, mas também no que tange ao rito. Com efeito, houve supressão da fase relativa à pronúncia, na Câmara dos Deputados. Já não compete a essa Casa Legislativa o exercício do **judicium accusationis**, mas tão somente o juízo de admissibilidade da denúncia, ou, mais propriamente, o juízo de procedibilidade.

É o que dispõe o art. 86 da CF/88, **verbis**:

«Art. 86. 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.»

É certo que a expressão «admitida a acusação», por englobar o dispositivo crimes de responsabilidade e crimes comuns, haverá de ser entendida, em relação a esses últimos, como referido tão-somente simples aquiescência, autorização ou licença — que nem por isso perde o caráter de juízo de procedibilidade —, já que o juízo de deliberação sobre a denúncia é de competência privativa do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, **b**, da mesma Carta).

No que concerne, entretanto, aos crimes de responsabilidade, encerra ela os dois juízos: o de procedibilidade e o de deliberação, expressos, finalmente, em caso de serem eles positivos, na autorização aludida no art. 51 da CF, **in verbis**:

«Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I — autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República...»

Trata-se, assim, de pronunciamento que, além da natureza discricionária de que se reveste, no que refere critérios políticos de oportunidades e conveniência, tem irrecusável conteúdo jurídico-processual, já que resultante do exercício de juízo de procedibilidade.

Por isso mesmo, há de ser regulado por lei, como entendido pelo legislador de 1950, diante da Carta de 1946, cujo o dispositivo, no particular, é liberalmente reproduzido na de 1988, **verbis**:

«Art. 86. (...)

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

Na verdade, a Lei nº 1.079/50, não se limitou a regular a fase processual conducente à pronúncia, tendo-o feito, igualmente, no que diz respeito ao juízo de deliberação sobre a denúncia, o que fez, sem nenhuma dúvida, porque persuadido de que não podia desprezar o aspecto jurídico-processual do mencionado juízo.

Mantida que restou, como se viu, na competência da Câmara dos Deputados, a competência para a edição do aludido ato autorizativo da instauração do processo por crime de responsabilidade, com praticamente as mesmas características da primeira fase, do **judicium** de deliberação sobre a denúncia que lhe reservara a Carta de 1946, nada mais compatível com essa circunstância, do que a norma do art. 218, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao dispor, **verbis**:

«Art. 218. O processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente e de Ministro de Estado obedecerá às disposições da legislação especial em vigor».

A remissão não pode ser entendida senão como dirigida à citada Lei nº 1.079/50, não padecendo dúvida de que foi o referido diploma legal recepcionado pela ordem vigente, no que não incompatível com a nova Carta.

Essa incompatibilidade não existe, no que tange à modalidade da votação que, tanto para a primeira fase, de deliberação sobre a denúncia, ainda da competência da Câmara, como para a seguinte, de pronúncia — suprimida — está fixada no art. 22, como sendo a votação nominal.

É certo que o Regimento Interno dispôs em sentido contrário, no art. 188, II, ao instituir, expressamente, para o ato, a votação por escrutínio secreto. Ao fazê-lo, todavia, laborou em terreno que lhe era vedado, porque reservado à lei. Não há que se falar, aí, em antinomia de normas (art. 218 e 188, II) — que, por serem da mesma data e da mesma fonte, desde que inconciliáveis, não se haveria de resolver, como preconizado nas informações, pela simples desconsideração de uma delas, mas sim, de ambas (interpretação ab-rogante) — mas de inconstitucionalidade da norma do art. 188, II, pela razão apontada.

Já no que concerne ao prazo de defesa, a solução não é a mesma.

Efetivamente, no que se refere à primeira fase prevista para desenvolver-se perante a Câmara dos Deputados — isto é, a que acima se convencionou chamar «fase de deliberação sobre a denúncia», acerca da qual, pelo raciocínio acima desenvolvido, pode-se ter por vigente a Lei nº 1.079, não previu o citado diploma legal prazo para defesa do acusado, tendo-o instituído em sistema de defesa concentrada, a verificar-se na segunda fase, da pronúncia.

Acontece, porém, que, suprimida essa fase pela Constituição, já não há falar-se em prazo de defesa instituído por lei. Assim sendo, agiu corretamente e Impetrado quando, por imperativo contido na própria lei, art. 38, recorreu subsidiariamente ao Regimento Interno. De efeito, dispõe o referido dispositivo:

«Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministro de Estado, serão subsidiários desta lei naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.»

Até aí agiu irrepreensivelmente o Impetrado.

Onde incidiu em ilegalidade, foi no ponto em que, à ausência de disposição regimental específica para o caso, aplicou, por analogia, prazo que não está estipulado para as partes, mas para as Comissões da Casa, como é o do art. 52, II, do Regimento Interno.

Com efeito, dispõe esse dispositivo textualmente:

«Art. 52. Excetuados os casos em que este regimento determine de forma diversa, as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:

...

II — cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade.»

Ora, não se está, aí diante de prazo para a defesa, nem para as partes, mas sim para as Comissões. Se assim é, em absoluto, o dispositivo que o estipula não poderia ser aplicado subsidiariamente, como afirmado pelo Impetrado, para regular o prazo que há de ser concedido ao Impetrante.

Nem subsidiariamente, nem muito menos por analogia, cumpre afirmar-se, de logo. É que a analogia consiste em aplicar a hipótese, não prevista especialmente em lei, disposição relativa a caso semelhante. É processo de integração do sistema jurídico que se baseia no argumento de semelhante a semelhante, na linguagem das Ordenações.

Para que se permita o recurso à analogia, exige-se a concorrência dos três requisitos — ensina, com a clareza e a simplicidade de sempre — **Washington de Barros Monteiro** (Curso, 1º vol., Saraiva, 77, pag. 39):

«a) é preciso que o fato considerado não tenha sido especificamente objetivado pelo legislador;

b) este (o legislador), no entanto, regula situação que apresenta ponto de contato, relação de coincidência ou algo de idêntico ou semelhante;

c) finalmente, requer-se que esse ponto comum às duas situações (a prevista e a não prevista), haja sido o elemento determinante ou decisivo na implantação da regra concernente à situação considerada pelo julgador.

Verificado o simultâneo concurso desses requisitos, legitimado está o emprego da analogia, o que não deixa de ser lógico, pois fatos semelhantes exigem regras semelhantes.»

Considerados esses ensinamentos, chega-se, sem maior esforço de imaginação, à conclusão de que, como trabalho de Comissão, nada tem a ver com a defesa de acusado, a norma que estipula prazo para a primeira hipótese, jamais poderá ter aplicação à segunda.

Tendo-se presente, entretanto, como teve o Impetrado, que inexistia norma expressa disciplinadora da defesa do acusado, no procedimento tedente ao juízo de admissibilidade do processo de crime de responsabilidade do Presidente da República, e considerando-se, ainda, a inevitabilidade de concessão de oportunidade para esse mister, ponto em que, por igual, conveio o Impetrado, é fora de dúvida que se enseja tentativa de integração do Regimento Interno por via da analogia.

Ainda sem qualquer dificuldade, perlustrando-se o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, verifica-se que regula ele hipótese análoga à que se tem em vista, seja, o procedimento para a autorização de processo por crime comum atribuído ao Presidente da República, perante o Supremo Tribunal Federal (art. 217 do RI).

Trata-se de situações que a própria Constituição assemelhou, como já foi assinalado, nos arts. 51, I, e 86, **caput**. O ponto comum que as identifica ressalta à evidência: em ambas as hipóteses persegue-se pronunciamento discricionário da Casa Legislativa, que tem o caráter de pressuposto de procedibilidade contra o Presidente da República.

Nada mais apropriado ao ensejo da analogia, para suprimento da aparente omissão da lei, e do Regimento, do que a referida norma do art. 217.

Afasto, por fim, a alegação, também deduzida na inicial, de que a Lei nº 1.079/50 está revogada há muito tempo, mais precisamente, desde a edição da EC nº 4/61, que suprimiu do ordenamento jurídico brasileiro o crime de responsabilidade do Presidente da República, por entender que a EC nº 6/63, ao restabelecer «o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946», produziu a repriminção, não apenas das normas integrantes da Constituição, mas também de todas as leis que as regulamentavam.

Ante o exposto, meu voto é no sentido de conceder apenas em parte a segurança, para o fim de anular o ato impugnado, na parte em que fixou, para a defesa do impetrante, e para os atos instrutórios respectivos, ritual diverso do previsto no art. 217, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, instituído pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: O **impeachment**, segundo Pedro Lessa, que o visualizou sob a ótica da Constituição da 1ª República, «por sua origem e por sua essência é um instituto político ou de índole constitucional e por seus efeitos e confluências de ordem penal» (voto no HC nº 4.091, de 1916, **ap.** Fabio Comparato, Rev. do Advogado, AASP, suplemento, setembro/1992), é instrumento que, segundo o Ministro Paulo Brossard, «originário da Inglaterra e adaptado pelo Estados Unidos», a Constituição consagra para o fim de «tornar efetiva a responsabilidade do Poder Executivo», «fiel ao princípio de que toda autoridade deve ser responsável e responsabilizável» («O **impeachment**», Saraiva, 2ª ed., 1992, págs. 4/5). Tradicional no constitucionalismo brasileiro, interessa-nos, entretanto, neste voto, examiná-lo a partir da Constituição de 1946, dado que a Lei nº 1.079, de 10-4-1950, foi editada sob o pálio dessa Carta Política.

Assim dispunha a Constituição de 1946 a respeito do **impeachment**:

«Art. 88 — O Presidente da República, depois que a a câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade.

Parágrafo único. Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções.»

«Art. 89 — São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente contra:

I — a existência da União;

II — o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados;

III — o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV — a segurança interna do País;

V — a probidade na administração;

VI — a lei orçamentária;

VII — a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII — o cumprimento das decisões judiciais.

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

«Art. 59 — Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I — a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República.»

«Art.62 — Compete privativamente ao Senado Federal:

I — julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele.»

A Constituição de 1967 — registra o parecer da Procuradoria-Geral da República, lavrado pelo ilustre Subprocurador-Geral Moacir Antônio Machado da Silva, «manteve a mesma disciplina da Carta de 1946, nos arts. 42, I, 44, I, 84 e 85. Estabeleceu, no entanto o **quorum** de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados, em lugar da maioria absoluta, para a declaração de procedência da acusação contra o Presidente da República, enquanto o § 2º do art. 85 fixou o prazo de sessenta dias para o julgamento pelo Senado Federal, findo o qual, se não estivesse concluído, o processo seria arquivado. A EC nº 1, de 1969, reproduziu quase literalmente os preceitos da Constituição de 1967 concernentes ao assunto.»

E chegamos a 1988. Dispõe a Constituição promulgada a 5 de outubro daquele ano:

«Art. 86. 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.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

(...)

II — nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º — Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.»

«Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I — autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.»

«Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I — processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles.»

Vejamos o que mudou.

A Constituição de 1988, no art. 86, **caput**, estabelece que, «admitida a acusação contra o Presidente da República,... será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade». Depois, no § 1º, II, do mesmo artigo 86, está escrito: «§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: II — nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal». No art. 51, I, fala-se em autorização para «instauração do processo», autorização que será concedida pela Câmara dos Deputados. A Constituição de 1946 dispunha, no art. 88, que a Câmara declararia a procedência da acusação, após o que o Presidente da República seria submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade. No art. 59, I, que à Câmara dos Deputados competia, privativamente, a declaração da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República.

Quanto ao Senado, a Constituição de 1988 deixa expresso que a ele, Senado, compete, privativamente, «processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade...» (art. 52, I). O art. 86, **caput**, e inciso II, ratificam o estabelecido no art. 52, I. Na Constituição de 1946, entretanto, competia privativamente ao Senado julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (art. 62, I), depois que a Câmara declarasse a procedência da acusação (arts. 59, I, 88, parágrafo único).

Verifica-se, pois, que, nas Constituições de 1946 e 1967, esta com e sem a EC nº 1/69, o Senado Federal constituía-se, apenas, em tribunal de julgamento, já que à Câmara dos Deputados cumpria declarar a procedência ou improcedência da acusação (CF/1946, art. 88, parágrafo único; art. 59, I).

Uma coisa, entretanto, parece certa no regime da Carta de 1988: a Câmara, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da República, não deve limitar-se a simplesmente conceder ou não a autorização. Cabe-lhe, é certo, para a concessão ou não da autorização, examinar a admissibilidade da acusação. Isto está expresso no art. 86, **caput**, da Constituição vigente. Assim, o art. 51, I, há de ser interpretado em consonância com o citado art. 86, do que resulta a conclusão no sentido de que pode a Câmara dos Deputados rejeitar a denúncia, a denúncia que, na forma do art. 14 da Lei nº 1.079, de 1950, poderá ser apresentada por qualquer cidadão.

Posta assim a questão, força é concluir que o procedimento do **impeachment** teve início correto na Câmara dos Deputados. Estão recepcionado pela Constituição de 1988, portanto, está é outra conclusão a que se chega, os artigos 14 a 18 da Lei nº 1.079, de 1950, que estabelecem (lê). Da mesma forma o art. 19, inclusive no ponto em que cuida da criação de comissão especial, que deverá emitir parecer sobre a denúncia e proceder às diligências que julgar necessárias ao seu esclarecimento (art. 20). Isto, ao que pude apreender dos debates, foi observado.

As normas inscritas nos artigos 21 e 22, da Lei nº 1.079, de 1950, parecem-me mais adequadas ao processo de julgamento da denúncia e não ao procedimento de sua admissibilidade, admissibilidade que tem, no seu cerne, conteúdo político intenso, dada a própria natureza do **impeachment**, que é um instituto político. É nesse sentido, aliás, a lição do Prof. Miguel Reale, em artigo publicado em «O Estado de São Paulo» de 15-9-92, a dizer que à Câmara cabe editar um juízo político quanto à admissibilidade da acusação, enquanto que é do Senado a competência exclusiva para o processo e o julgamento do acusado. Acrescenta o eminente mestre que a Câmara limita-se a emitir um juízo político «sobre a conveniência ou a necessidade de ser apurada a acusação oferecida, em razão de indícios de culpabilidade considerados bastantes». Por isso, registra o Prof. Reale, não há falar em produção de provas, na Câmara. Todavia, tendo em vista as consequências que advêm do juízo de admissibilidade da denúncia — o Presidente da República, após a instauração do processo pelo Senado Federal, ficará suspenso de suas funções (CF, art. 86, § 1º II) — segue-se a necessidade de ao acusado ser concedido prazo para defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5º, LV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações decorrentes do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no Senado. Neste é que a denúncia será recebida, ou não. Na Câmara, lembre-se, ocorrerá, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quízliras ou desavenças políticas.

O Presidente da Câmara, conforme vimos, concedeu ao impetrante o prazo de cinco sessões, com fundamento nos arts. 151, II, a e 52, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No ponto, ao que me parece, não procedeu com acerto a autoridade apontada coatora. O Supremo Tribunal, entretanto, corrigiu o erro, a tempo e modo, assegurando ao impetrante o prazo de dez sessões para apresentar defesa escrita, na forma do que dispõe o art. 217, § 1º, I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Foi nesse sentido, aliás, a liminar concedida pela Corte Suprema ao impetrante.

A respeito, escreve, com propriedade, o eminente Vice-Procurador-Geral Moacir Antônio Machado da Silva, no parecer que foi subscrito pelo Procurador-Geral Aristides J. Alvarenga:

«(...)

55. Na impossibilidade de aplicação dos arts. 21, segunda parte, e 22 e seu § 1º da Lei nº 1.079, de 1950, regras pertinentes à defesa e à instrução processual, que, em face das inovações introduzidas pela Constituição vigente, dizem respeito ao juízo da causa (**judicium causae**), na esfera do Senado Federal, e não mais ao juízo de acusação (**judicium accusationis**), no âmbito da Câmara dos Deputados, deveria esta, em obediência ao disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal, fixar prazo para a defesa com fundamento em outra norma pertinente do direito positivo.

56. Na ausência de norma específica, caberia o recurso à analogia, por meio da qual se conclui que, na hipótese, só poderia ser aplicada a regra do art. 217, § 1º I, do Regimento Interno, que, tratando da autorização para a instauração do processo, nas infrações penais comuns, contra o Presidente da República, dispõe:

‘Art. 217. (...)

§ 1º. (...)

I — perante a Comissão, o acusado ou seu defensor terá o prazo de dez sessões para apresentar defesa escrita e indicar provas.’

57. Justifica ainda a incidência dessa regra o teor do art. 38 da Lei nº 1.079, de 1950, por força do qual são subsidiárias no processo e julgamento do Presidente da República, as normas aplicáveis, as normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.»

Voltemos à inicial do mandado de segurança. Lá o que se pede é o seguinte, quanto à liminar:

«a) ou para simplesmente determinar a sustação do procedimento do **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, 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, nºII).»

O pedido, a seu turno, da segurança, foi assim formulado:

«79. **Petítum.** 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, nº 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, nº II.»

No que toca à primeira parte do pedido, resulta, da exposição feita, que haverá ele de ser atendido em parte: no que concerne ao direito de defesa, exatamente como foi deferida a liminar.

Passemos, agora, ao exame da segunda parte do pedido, que diz respeito à votação, que o impetrante deseja que seja por escrutínio secreto, de acordo com o art. 188, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Examinemos as normas constantes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que dispõe a respeito do tema, artigos 186, 187, § 1º, VI, 188, II.

O art. 188, II, do Regimento Interno, determina que a votação, no caso, será por escrutínio secreto. Mas a questão não se resolve com tanta simplicidade. É que a Lei nº 1.079, de 1950, dispõe, no seu art. 23, em sentido contrário:

«Art. 23. Encerrada a discursão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidos, então, questão de ordem, nem encaminhamento de votação.»

Votação nominal, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é votação ostensiva (RI/Câmara, art. 184), ou votação em aberto (RI/Câmara, art. 187, § 1º VI).

Então, na forma do art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950, a votação seria ostensiva, votação em aberto,

A questão está em saber, pois, se o art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950, foi recepcionado pela Constituição vigente, porque, se isto tiver ocorrido, prevalecerá ele sobre a norma regimental. A uma, porque se trata de ato normativo primário e o Regimento Interno é ato normativo secundário; a duas, porque se trata de lei referida, expressamente na Constituição, como regedora da matéria (CF, parágrafo único do art. 85). É certo que sustentamos que o processo é do Senado. Na Câmara, teríamos, apenas, o procedimento, de admissibilidade da acusação. Normas procedimentais, entretanto, cabem em normas de processo. Assim, as normas de processo da Lei nº 1.079/50, que foram recepcionadas pela Constituição, serão aplicáveis, no que couber, na Câmara.

Estou em que o art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950, foi recepcionado pela Constituição de 1988, pelo que é vigente e eficaz.

Ora, cuida ele, o citado art. 23, da forma de votação do parecer da Comissão Especial, pela procedência ou não da denúncia. É certo que, no caso, não se trata de parecer pela procedência ou importância da denúncia, senão de parecer pela admissibilidade ou não da acusação (CF, 1946, art. 88, **caput**, e seu parágrafo único; CF, 1988, art. 86). O menor, entretanto, se contém no maior.

Registre-se, ademais, em favor da recepção e aplicabilidade do citado art. 23, no caso, que o voto ostensivo é o voto responsável, é o voto querido pela Constituição. O voto secreto é exceção ao princípio da publicidade. Montesquieu, no sempre atual «Espírito das Leis», deixa claro, no capítulo II do Livro II, que a publicidade do voto é lei fundamental da democracia. É o próprio Montesquieu que nos revela que, segundo Cícero, as leis que tornaram secreto o voto constituíram a causa da queda da república romana («O Espírito das Leis», tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leônico Martins Rodrigues, Ed. UnB, 1982, pág. 50). É o que registra, aliás, o Prof. Paulo Bonavides em parecer que nos foi oferecido.

Bem por isso, a começar pelo Poder Judiciário, a Constituição deixou expresso que todos os julgamentos «serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes». (CF, art. 93, IX). Exceção se faz ao sigilo das votações no Tribunal do Júri e o segredo de justiça na tramitação da ação de impugnação de mandato (CF, art. 5º XXXVIII, b; art. 14, § 11).

No que toca à Administração Pública, a Constituição não se importou em incorrer em demasia, ao determinar, no art. 37, que ela, Administração Pública, «obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade», além dos que estão enunciados nos incisos I a XXI do mesmo artigo. Ora, no princípio da legalidade está implícito o da publicidade. Todavia, repito, a Constituição, não se importando em incorrer em demasia, acrescentou, ao lado do princípio da legalidade, o princípio da publicidade. É que a publicidade faz transparentes os atos da Administração Pública, os atos dos agentes públicos.

Quanto ao Poder Legislativo, a Constituição não teve postura diversa. A demonstrar que o voto secreto é exceção, deixou a Constituição expressos os casos em que ele ocorreria: art. 52, III e IV: aprovação da escolha de magistrados, ministros do Tribunal de Contas, governador de Território, presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República; art. 52, XI: aprovar a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; art. 53, § 3º: resolver sobre a prisão em flagrante do parlamentar; art. 55, § 2º: decretação da perda do mandato do parlamentar; art. 66, § 4º: apreciação do veto presidencial. Sempre, pois que a Constituição quis o voto secreto, ela foi expressa. Isto não aconteceu ao estabelecer a regra do art. 51, I, onde deixou expresso o **quorum** qualificado, mas não impôs o voto secreto. O mesmo pode ser dito em relação ao art. 86, onde exige, também, o **quorum** qualificado, mas não há referência à votação secreta.

Tenho, pois, como recepcionada, pela Constituição de 1988, a norma inscrita no art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950. Esta é, também, a lição de Miguel Reale (artigo citado), de Celso Antônio Bandeira de Mello («Voto aberto ou secreto», artigo publicado na «Folha de São Paulo» de 15-9-92), de Antônio Evaristo de Moraes Filho («Questão de transparência», artigo publicado em «O Globo» de 18-9-92), de Carlos Ayres Britto, citado por Celso Antônio e do Ministro Evandro Lins e Silva («Voto secreto ou aberto», artigo publicado no «Jornal do Brasil» de 22-9-92).

Não preciso dissertar, Senhor Presidente, a respeito da teoria da recepção: apenas as normas infraconstitucionais anteriores à Constituição, com esta compatíveis, é que têm vigência e eficácia, enquanto as incompatíveis são consideradas revogadas. É que o direito, segundo Kelsen, não admite a idéia de vazio legislativo. Por isso, e tendo em vista os conceitos jurídicos de sistema e ordenamento, construiu-se a doutrina da recepção: a Constituição nova — a lição é de Pontes de Miranda, de Biscaretti de Ruffia, de Manoel Gonçalves Ferreira Filho e de Jorge Miranda, dentre outros constitucionalistas de escol — faz cessar a eficácia das normas constitucionais pretéritas, o que não ocorre, entretanto, com as normas infraconstitucionais anteriores, já que, referentemente a estas, somente as incompatíveis com a nova Constituição é que são consideradas revogadas.

A norma que estamos a examinar, contida no art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950, é compatível com a Constituição de 1988. Sustenta-se, ao cabo, que a Lei nº 1.079, de 1950, na parte em que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, teria sido revogada pela Emenda Constitucional nº 4, de 2-8-61, que instituiu o sistema parlamentar de governo. O argumento é este: o art. 5º da citada Emenda nº 4, de 1961, não tipificou como crimes de responsabilidade os atos que atentassem contra a probidade da administração, a lei orçamentária, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos (este item não foi reproduzido na Constituição de 1988) e o cumprimento das decisões judiciais, como fizera a Constituição de 1946 (art. 89, V a VIII).

Admitida a procedência do alegado, não se pode deixar de reconhecer, entretanto, que a Emenda Constitucional nº 6, de 23-1-63, que revogou a EC nº 4, de 1961, restabeleceu «o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946, salvo o disposto no seu art. 61» (EC nº 6/63, art. 1º). Quer dizer, restabelecido tudo quanto constava da Constituição de 1946, no tocante ao sistema presidencial de governo, ocorreu repristinação expressa de todo o sistema.

Do exposto, concedo a segurança apenas na parte em que é argüida a nulidade do prazo fixado para a defesa, exatamente como foi deferida a medida liminar, que, por isso mesmo, ratifico. Quanto ao mais, indefiro o **writ**.

VOTO

O Sr. Ministro Celso de Mello: A análise dos temas propostos nesta sede mandamental reclama, Senhor Presidente, de minha parte, algumas considerações introdutórias, que reputo essenciais à decisão que vou proferir.

O **impeachment** traduz, em função dos objetivos que persegue e das formalidades rituais a que necessariamente se sujeita, um dos mais importantes elementos de estabilização da ordem constitucional, lesada por comportamentos do Presidente da República que, configurando transgressões dos modelos normativos definidores de ilícitos político-administrativos, ofendem a integridade dos deveres do cargo e comprometem a dignidade das altas funções em cujo exercício foi investido. Embora prerrogativa da cidadania — posto que a instauração desse processo de responsabilização política do Chefe do Poder Executivo submete-se ao princípio da livre denunciabilidade popular —, o instituto do **impeachment** também, configura - e nessa condição deve ser compreendido e analisado — garantia de índole constitucional destinada a impedir que se concretize, de modo ilegítimo ou arbitrário, a **removal from office and disqualification** do Presidente da República.

Desse modo, as normas de regência do **impeachment** — cuja gênese reside no texto da própria Constituição da República —, pertinentes às diversas fases procedimentais em que ele se desenvolve, impõe limitações intransponíveis aos poderes do Legislativo na condução do processo e julgamento do Chefe de Estado.

Não se pode desconsiderar, sob tal perspectiva, o pronunciamento do saudoso Min. **Edgard Costa**, que, ao julgar a Rp nº 96 (RF 125/93, 147-148) — e ao admitir a possibilidade de revisão judicial nessa matéria —, definiu a estrutura formal do **impeachment** como instrumento de preservação não só da garantia subjetiva de defesa do Chefe do Governo, como também da independência institucional do Poder Executivo:

«O **impeachment** é um processo de natureza essencialmente política e de raízes constitucionais, tendo como objetivo, não a aplicação de uma pena criminal, mas a perda do mandato. Instituído-o, prescreveu a Constituição Federal as normas que o estruturam, e por forma a ressaltar, assegurando-as, a independência e a harmonia necessária dos poderes. Essas normas dizem respeito assim aos atos que importem em crimes de responsabilidade como às garantias imprescindíveis à estabilidade do chefe do Governo mediante formalidades a serem observadas até o seu afastamento, medida extrema, imposta como conveniente a um julgamento desimpedido de óbices ou influências prejudiciais. Com tais garantias e formalidades, com que cercou esse procedimento que atribuiu ao Legislativo, visou a Constituição ressaltar a independência do Executivo.»

Na realidade, pois, o processo de **impeachment** — para além da sanção político-administrativa impositiva ao Presidente da República — busca, em essência, proteger e assegurar a intangibilidade desse princípio fundamental de nosso ordenamento positivo, que é o da separação de poderes.

Disso decorre que a eventual inobservância do rigor formal que condiciona a própria validade do processo de **impeachment** — a partir, inclusive, da fase pré-processual que se instaura no âmbito da Câmara dos Deputados — poderá conduzir à nulidade dos atos de persecução, a ser pronunciada pelo Poder Judiciário.

Plena razão, portanto, assiste àqueles que justificam, ainda que em bases extraordinárias ou excepcionais, a cognoscibilidade, pelo Poder Judiciário, de ações concernentes a lesões ou ofensas eventualmente cometidas pelo Legislativo, em qualquer das fases do processo de **impeachment**, contra direitos públicos subjetivos assegurados pela ordem constitucional ao Presidente da República.

Tanto quanto a necessidade de assegurar a incolumidade do espaço de livre atuação institucional do Poder Executivo, é de ter presente — para o efeito de justificar o concreto desempenho, pelo Supremo Tribunal Federal, de sua irrecusável função arbitral nos litígios que contraponham os poderes da República — a própria gravidade dos efeitos decorrentes da condenação senatorial do Chefe de Estado por ilícitos político-administrativos, tal como ressaltado por **Alexander Hamilton**, em «O Federalista», **verbis**:

«A pena, que da condenação no **impeachment** pode resultar, não remata o castigo do delinqüente. Após sentenciado a perder para sempre o apreço, a confiança, as dignidades e as remunerações pecuniárias da sua pátria, ainda fica sujeito a julgamento e condenação pela via ordinária das leis.»

Sendo assim, impõe-se reconhecer que o postulado da inafastabilidade do controle jurisdicional legítima, de modo amplo, nas hipóteses de lesão a direitos individuais ou ao regime das liberdades públicas, a possibilidade de atuação reparadora do Judiciário, especialmente quando os atos vulneradores de situações jurídicas promanam de órgãos ou agentes integrantes do aparelho de Estado.

A cláusula do **judicial review**, cuja gênese reside no texto da própria Constituição da República, rompe — ao viabilizar a invocação da tutela jurisdicional do Estado — qualquer círculo de imunidade que vise a afastar, numa comunidade estatal concreta, o predomínio da lei e do direito sobre a arbitrariedade do Poder Público.

Todos sabemos — e não constitui demasia reafirmá-lo que os aspectos concernentes à natureza marcadamente política do instituto do **impeachment**, bem assim o caráter político de sua motivação e das próprias sanções que enseja, não tornam prescindível a observância de formas jurídicas, cujo desrespeito pode legitimar a própria invalidação do procedimento e do ato punitivo dele emergente.

Nesse contexto, o princípio da separação de poderes não pode ser invocado para estabelecer, em torno de um dos órgãos da soberania nacional, um indevassável círculo de imunidade, insuscetível de revisão judicial, não obstante a concretização eventual de lesões a direitos e a garantias individuais.

Não desconheço, Senhor Presidente, que temas associados à interpretação estritamente regimental, sem qualquer vinculação com potencial ofensa ao regime das liberdades públicas, não se expõem à tutela jurisdicional.

Tratando-se, portanto, de matéria sujeita à exclusiva esfera da interpretação meramente regimental, não há como incidir a **judicial review**, eis que — tal como proclamado pelo Supremo Tribunal Federal — a exegese «de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio **interna corporis**» (RTJ 112/1023, Rel. Min. **Francisco Rezek**).

Questões **interna corporis** excluem-se, por isso mesmo, em atenção ao princípio da divisão funcional do poder, da possibilidade de tutela jurisdicional, devendo resolver-se, exclusivamente, na esfera de atuação da própria instituição legislativa.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado essa orientação em sucessivos pronunciamentos, nos quais ficou assentado que, em se tratando de questão **interna corporis**, deve ela ser resolvida, com exclusividade, «... no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário» (RTJ 102/27, Rel. Min. **Moreira Alves**).

O sentido dessas decisões da Corte — a que se pode acrescentar o julgamento plenário do MS nº 20.464-DF, Rel. Min. **Soares Muñoz** (RTJ 112/598) — consiste no reconhecimento da soberania dos pronunciamentos, deliberações e atuação do Poder Legislativo, na esfera de sua exclusiva competência discricionária, ressalvadas, para efeito de sua apreciação judicial, apenas as hipóteses de lesão ou de ameaça a direitos públicos subjetivos.

O magistério do saudoso Professor **Hely Lopes Meirelles** («Direito Administrativo Brasileiro», págs. 607/608, 15ª ed., 1990, RT) revela-se definitivo neste tema, quando acentua, **verbis**:

«Os **interna corporis** das Câmaras também são vedados à revisão judicial comum, mas é preciso que se entenda em seu exato conceito, e nos seus justos limites, o significado de tais atos. Em sentido técnico-jurídico, **interna corporis**, não é tudo que provém do seio da Câmara, ou de suas deliberações internas.

Interna corporis são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação de Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças, etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de Regimento constituição de Comissões, organização de Serviços Auxiliares, etc.) e a valoração das votações.

Daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabeleçam condições, forma ou rito para o seu cometimento.

.....

Nesta ordem de idéias, conclui-se que é lícito ao Judiciário perquirir da competência das Câmaras e verificar se há constitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados **interna corporis**, detendo-se, entretanto, no vestibulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é ao mesmo tempo destinatária e juiz supremo de sua prática».

Os atos **interna corporis** — não obstante abrangidos pelos círculos de imunidade que excluem a possibilidade de sua revisão judicial — não podem ser invocados, com essa qualidade e sob esse color, para justificar a ofensa a direito público subjetivo que terceiros titularizem, especialmente quando reduzidos à condição jurídica de denunciados em processo de índole político-administrativa.

É preciso reconhecer neste ponto — consoante advertiu o saudoso Min. **Luiz Gallotti** em julgamento neste Supremo Tribunal (v. **Arnoldo Wald**, «O Mandado de Segurança e sua jurisprudência», tomo II/889) — que

«Desde que se recorre ao judiciário alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro poder, cabe-lhe examinar se esse direito existe e foi lesado. Eximir-se comodamente com a escusa de tratar-se de ato político, seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe, máxime após ter ela inscrito entre as garantias fundamentais, como nenhuma outra antes fizera, o princípio de que nem a lei poderá excluir da apreciação do poder judiciário qualquer lesão de direito individual.»

Não obstante o caráter político dos atos **interna corporis**, é essencial proclamar que a descrição dos corpos legislativos não pode exercer-se — conforme adverte **Castro Nunes** («Do Mandado de Segurança», pág. 223, 5ª ed.) — nem «... fora dos limites constitucionais ou legais», nem «... ultrapassar as raias que condicionem o exercício legítimo do poder».

Lapidar, sob este aspecto, o magistério, sempre erudito e irrepreensível, de **Pedro Lessa** («Do Poder Judiciário», pág. 65), em cuja figura se concentravam as honrosas condições de Professor de minha Velha e sempre Nova Academia do Largo de São Francisco, em São Paulo, e de vulto notável desta Suprema Corte. É esta a lição do insigne Magistrado:

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

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal jamais tolerou que a invocação da natureza **interna corporis** do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir — naquelas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros — um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos, iníquos e arbitrários. Pois, consoante adverte **Pontes de Miranda** («Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969», 3ª ed., tomo III/644-645, 1987, Forense) — não obstante acentue a incognoscibilidade judicial das questões políticas atinentes à oportunidade, conveniência, utilidade ou acerto do ato emanado do órgão estatal — «sempre que se discute se é constitucional ou não, o ato do Poder Executivo, ou do Poder Judiciário, ou do Poder Legislativo, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido, e caiu-se no terreno da questão jurídica (...). Pela circunstância de ser o Supremo Tribunal Federal o intérprete principal da Constituição, tem-se dito que lhe é possível afirmar que há questão judicial onde não existe, ou restringir demasiado o conceito de questão política. Mas, se assim procede, vale na espécie, e a solução mesma não infringe os princípios, porque há de ser em amparo de direito individual e, **ipso facto**, está — conceptual e concretamente — composta a questão judicial».

Ao expender todas estas considerações, Senhor Presidente, pretendi, a partir de nossa própria experiência jurídica, extrair elementos que me permitissem conhecer da causa, nos termos em que proposta, e, dessa maneira, viabilizar, sem qualquer ofensa possível ao postulado da separação de poderes, o efetivo exercício, por esta Suprema Corte, de sua competência para proceder ao controle jurisdicional.

Estabelecidas essas premissas, que considerei indispensáveis ao encaminhamento do meu voto, passo a apreciar o mérito da impetração.

A forma republicana de governo dá concreção, no plano do nosso direito positivo, ao dogma da responsabilidade dos agentes públicos, dentre os quais destaca-se, por sua inquestionável importância, a figura do Presidente da República.

A consagração do princípio da responsabilidade presidencial configura, pois — e o magistério de **Paulo de Lacerda** o atesta —, «uma conquista fundamental da democracia e, como tal, é elemento essencial da forma republicana democrática que a Constituição brasileira adotou ...» (v. «Princípios de Direito Constitucional Brasileiro», vol. I/459, item nº 621).

A sujeição do Presidente da República às conseqüências jurídicas e políticas de seu próprio comportamento é inerente e consubstancial, desse modo, ao regime republicano, que constitui, no plano de nosso ordenamento positivo, uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais adotadas pelo legislador constituinte brasileiro.

Daí, a observação de **Roque Antonio Carrazza** («Curso de Direito Constitucional Tributário», págs. 49/50, 1991, RT) que, fundado na advertência de **James Madison** («The Federalist», pág. 283, Lodge), ressalta que, **verbis**:

«Falar em República, pois, é falar em responsabilidade. A noção de República caminha de braços dados com a idéia de que todas as autoridades, por não estarem nem acima, nem fora do Direito, são responsáveis (...). A irresponsabilidade airta abertamente com o regime republicano. Cada governante deve ser mantido em suas funções enquanto bem servir.»

A forma republicana de Governo, analisada em seus aspectos conceituais, faz instaurar, a partir disso, um regime de responsabilidade a que se deve submeter, de modo pleno, o Chefe do Poder Executivo da União.

O princípio republicano — que outrora constituiu um dos núcleos imutáveis das Cartas Políticas promulgadas a partir de 1891 — não obstante sua plurissignificação conceitual, consagra, a partir da idéia central que lhe é subjacente, o postulado de que todos os detentores do poder — **o Presidente da República especialmente** — são responsáveis perante a lei (**Wilson Accioli**, «instituições de Direito Constitucional», págs. 408/428, itens 166/170, 2ª ed., 1981, Forense; **José Afonso da Silva**, «Curso de Direito Constitucional Positivo», pág. 472, 5ª ed., 1989, RT; **Marcelo Caetano**, «Direito Constitucional», vol. II/239, item nº 9, 1978, Forense).

Daí, a advertência de **Geraldo Ataliba** («República e Constituição», pág. 38, item nº 9, 1985, RT), para quem

«A simples menção ao termo **república** já evoca um universo de conceitos, intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar. Dentre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial.»

A Constituição Federal, dando conseqüência a esse consectário do postulado republicano, definiu os parâmetros essenciais à configuração da responsabilidade político-administrativa do Presidente da República, sujeitando-o, nos crimes de responsabilidade, ao processo de **impeachment**, instaurável perante o Senado Federal, mediante prévia deliberação da Câmara dos Deputados, pela maioria qualificada de 2/3 dos membros que a integram.

Com a promulgação do texto da vigente Carta Política, operou-se radical transformação na ordem ritual que condiciona o processo e o julgamento do Presidente da República, em sede de **impeachment**, por ilícitos político-administrativos.

A Câmara dos Deputados, na tradição de nosso constitucionalismo, sempre atuou como tribunal de pronúncia, cabendo-lhe, no processo de **impeachment**, desde a vigência da própria Carta Política do Império do Brasil de 1824, a formulação do **judicium accusationis**, do qual decorria, dentre outras conseqüências, a suspensão, prévia e provisória, do agente público objeto de acusação popular.

A nova ordem constitucional introduziu, nesse procedimento, modificações expressivas, que se traduziram, em essência, na perda substancial, pela Câmara dos Deputados, dos poderes e das competências que até então lhe haviam sido atribuídos.

Com efeito, não mais compete à Câmara Federal decretar a procedência da acusação popular deduzida contra o Chefe de Estado por suposta prática de infrações político-administrativas. Mais do que isso, falecem-lhe poderes, sob a vigente Lei Fundamental, para, por deliberação própria, suspender o Presidente da República do exercício de suas funções, quer nas hipóteses de ilícitos penais comuns, quer nos casos de crimes de responsabilidade.

A análise dos preceitos inscritos nos arts. 51, I, 52, I, e 86, **caput**, todos da Carta Política, permite concluir que à Câmara dos Deputados apenas foi deferido o poder de, mediante formulação de um juízo eminentemente discricionário, autorizar, ou não, a instauração, perante o Senado Federal, do processo de **impeachment** do Presidente da República, nos crimes de responsabilidade.

Do juízo positivo de admissibilidade da acusação popular resultará, tão-somente, a autorização parlamentar, pela Câmara dos Deputados, para o processo e julgamento do Chefe de Estado nas infrações de caráter político-administrativo.

A Constituição defere à Câmara dos Deputados, assim, com exclusão de qualquer outro órgão do Estado, não importando a natureza do ilícito imputado ao Presidente da República, apenas a competência para proferir um julgamento sobre a processabilidade da acusação que lhe foi dirigida.

Permite-se, desse modo, que a instituição parlamentar, por uma de suas Casas, efetue **controle de admissibilidade** sobre as acusações oferecidas contra o Presidente da República, especialmente nos ilícitos de caráter político-administrativo.

Essa autorização, fundada no voto da maioria qualificada de 2/3 de todos os membros da Câmara Federal, configura típico requisito de procedibilidade, sem cuja ocorrência não se viabiliza a instauração, perante o Senado da República, do processo de **impeachment** contra o Chefe de Governo.

Esse ato autorizativo da Câmara Federal constitui juízo congressual eminentemente político e configura, na indispensabilidade de sua manifestação, pressuposto processual necessário à válida formação e ulterior desenvolvimento regular do próprio processo de **impeachment**, a ser promovido na instância jurídico-constitucional do Senado da República.

Não obstante a significativa redução da esfera de atribuições constitucionais da Câmara dos Deputados, compete-lhe, ainda, no que concerne ao tema da responsabilidade político-administrativa do Presidente da República, a formulação de juízo a que se revela subjacente uma forte carga de discricionariedade, motivada por razões de índole diversa.

Ao Senado Federal, constitucionalmente designado como instância concentradora do processo e julgamento do Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, impõe-se, ante a autorização derivada da Câmara dos Deputados, a necessária instauração do processo de **impeachment**, com todas as conseqüências jurídico-constitucionais daí emergentes, notadamente a suspensão cautelar e provisória do Chefe de Estado, quanto ao exercício de suas funções, pelo prazo máximo de 180 dias.

Esse **caráter vinculado** da atuação processual do Senado da República, que deriva da manifestação autorizativa **validamente enunciada** pela Câmara dos Deputados, foi ressaltado por **José Afonso da Silva** («Curso de Direito Constitucional Positivo», pág. 473, 5ª ed., 1989, RT) que, ao analisar o novo contexto normativo pertinente ao processo de **impeachment**, observou, **verbis**:

«Recebida a autorização da Câmara para instaurar o processo, o Senado Federal se transformará em tribunal de juízo político, sob a Presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal. Não cabe ao Senado decidir se instaura ou não o processo. Quando o texto do art. 86 diz que, admitida a acusação por dois terços da Câmara, será o Presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade, **não deixa a este possibilidade de emitir juízo de**

conveniência de instaurar ou não o processo, pois que esse juízo de admissibilidade refoge à sua competência e já fora feito por quem cabia. Instaurado o processo, a primeira consequência será a suspensão do Presidente de suas funções (art. 86, § 1º, I). O processo seguirá os trâmites legais, com oportunidade de ampla defesa ao imputado, concluindo pelo julgamento, que poderá ser absolutório, com o arquivamento do processo, ou condenatório por dois terços dos votos do Senado, limitando-se a decisão à perda do cargo com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (art. 52, parágrafo único).» (Grifei)

Outro não era, já sob a égide da Constituição de 1946, o entendimento de **Alcino Pinto Falcão** («Constituição Anotada», pág. 156, 1956, Konfino) que, com apoio na opinião de publicistas norte-americanos, como **William Bennett Munro** («The Government of the United States», pág. 299, 1949), sustentava que «o Senado não pode recusar ou voltar atrás, depois da deliberação da Câmara; cabe-lhe prosseguir em julgamento».

O em. Ministro **Paulo Brossard** («O impeachment», págs. 7 e 10, itens nºs 8a e 8f, 2ª ed., 1992, Saraiva), prestigiando igualmente essa orientação doutrinária, fez consignar que:

«Segundo a Constituição de 1988, o **impeachment** do Presidente da República, por crimes de responsabilidade, se desenrola no Senado, desde sua instauração até o julgamento final; mas o Senado não pode instaurá-lo, senão depois de autorizado, pelo voto de dois terços da Câmara dos Deputados; sem a autorização não pode encetar-lo, e **uma vez autorizado não pode deixar de instaurá-lo** (...)

(...) a autorização da Câmara é requisito necessário à instauração do processo e, uma vez concedida, **sua instauração é irrecusável** ...» (Grifei)

A Constituição, ao disciplinar o tema concernente à responsabilidade político-administrativa do Presidente da República, submeteu ao princípio da reserva de lei tanto a caracterização típica dos crimes de responsabilidade como a definição do procedimento destinado à sua persecução (CF, art. 85, parágrafo único).

Sob esse aspecto — impõe-se ressaltar —, nenhuma originalidade resulta do novo Texto Constitucional, pois a submissão dessa matéria ao princípio da reserva legal (tipificação das infrações político-administrativas, de um lado, e disciplina ritual de seu processo e julgamento, de outro), sempre constituiu objeto de explícita previsão constitucional, desde a Carta Política do Império, de 1824 (art. 134).

Em consequência dessa particular preocupação do legislador constituinte, foi editada a legislação pertinente ao **impeachment**. Ao longo do tempo e sob a égide de diversas Constituições brasileiras, diplomas legislativos vários foram promulgados com o propósito de atenderem tanto ao postulado da tipicidade quanto à exigência constitucional de definição das normas inerentes ao procedimento de responsabilização político-administrativa.

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

A legislação republicana brasileira concernente ao **impeachment** — já sob o influxo das idéias consagradas pelas Constituições dos Estados Unidos da América (1787) e da Nação Argentina (1853) — proclamou, no entanto, a natureza estritamente político-administrativa desse instituto. Por isso mesmo, a Lei nº 27, de 7 de janeiro de 1892, a Lei nº 30, de 8 de janeiro de 1892 e a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, refletindo os ordenamentos constitucionais sob cujo domínio normativo foram sucessivamente editadas, somente previram a possibilidade de o Senado Federal, atuando como tribunal de julgamento, impor ao Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, apenas a sanção de desqualificação funcional, consistente na destituição do cargo e na inabilitação temporária para o exercício de qualquer outra função pública, eletiva ou de nomeação.

No que concerne especificamente à Lei nº 1.079, de 1950, e para efeito de reconhecimento de sua recepção pelo novo ordenamento constitucional, impõe-se distinguir entre as normas de direito material, tipificadoras dos crimes de responsabilidade, e as regras de direito formal, definidoras do processo e julgamento desses ilícitos político-administrativos. Tenho para mim — e não obstante o interregno normativo representado pela vigência da Emenda Constitucional nº 4, de 1961 (art. 5º) — que as figuras típicas caracterizadoras dos crimes de responsabilidade, objeto de definição pela Lei nº 1.079/50 (arts. 5º a 12), não sofreram qualquer derrogação em sua estrutura jurídica, posto que o rol de ilícitos político-administrativos inscrito em nossas Constituições sempre ostentou caráter meramente exemplificativo, como acentua, de modo expresso, em sua notável e clássica monografia sobre o instituto do **impeachment**, o nosso eminente colega, Ministro **Paulo Brossard** («O impeachment», pág. 55, item nº 39a, 2ª ed., 1992, Saraiva).

A supressão, pela Emenda Constitucional nº 4/61, da menção aos atos atentatórios à probidade na Administração Pública não teve, desse modo, o condão de operar a descaracterização típica das condutas definidas, pela Lei nº 1.079/50, como crimes de responsabilidade.

É importante assinalar, neste ponto, que a referência constitucional a determinados valores jurídicos — como o da probidade administrativa, por exemplo — gerava a inevitável consequência de impor ao Congresso Nacional o dever de tipificar condutas que afrontassem, de algum modo, aqueles bens postos sob a tutela imediata da Constituição.

Isso não significava, contudo, que fosse vedado ao legislador ordinário ampliar, desde que preservado aquele conjunto **irredutível** de bens constitucionalmente tutelados — verdadeiros parâmetros axiológicos conformadores da ação legislativa

mínima e necessária do Poder Público —, as hipóteses de tipificação de novos crimes de responsabilidade cuja prática atentasse contra outros valores qualificados como suscetíveis de proteção pelo Estado.

Dessa forma, os valores jurídicos identificados pelo legislador constituinte no art. 85 da Carta Política dentre os quais avulta o da probidade na administração, traduzem vetores ou elementos referenciais, **de tutela necessária**, destinados a orientar a ação normativa do Congresso Nacional no processo de tipificação dos crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Vê-se, daí, que a expansão da atividade normativa do Poder Público, na configuração típica de outros crimes de responsabilidade ofensivos a valores diversos daqueles enumerados pela Carta Política, revela-se plenamente legítima, sem quaisquer restrições que não sejam aquelas ditadas pelo mínimo juridicamente imposto pelo ordenamento constitucional.

A discricção do legislador ordinário, neste tema, sempre pautou-se — tanto quanto hoje — pelas exigências mínimas de observância dos princípios gerais fixados, em texto meramente exemplificativo, pela Lei Fundamental da República.

Nesta matéria, mostra-se essencial que os comportamentos legalmente qualificados como crimes de responsabilidade traduzam, sempre, atos de violação da Constituição ou dos princípios que ela adota.

Desse modo, a ausência de menção à probidade administrativa, na norma inscrita no art. 5º da Emenda Constitucional nº 4/61 — que instituiu o regime parlamentar de governo — não teve o condão de derogar os diversos preceitos da Lei nº 1.079/50 que, objetivando preservar os postulados ético-jurídicos que devem ordenar e reger o exercício do poder estatal, tipificaram, em regras ainda vigentes, os comportamentos atentatórios ao princípio da moralidades.

Em suma: a norma constitucional que definiu, em bases mínimas, o complexo de valores suscetíveis de tutela jurídica — cuja transgressão configura o crime de responsabilidade — jamais se revestiu, ao longo de nosso constitucionalismo, da taxatividade que o ora impetrante pretende atribuir-lhe. É, pois, na Lei nº 1.079/50 que ainda se deve buscar a definição dos ilícitos político-administrativos imputáveis ao Presidente da República, motivo pelo qual não há como acolher a pretensão deduzida nesta sede mandamental.

A questão concernente à subsistência das normas de direito formal inscritas na Lei nº 1.079/50 impõe algumas observações, especialmente em face da circunstância, já anteriormente referida, de que, sob a égide da nova Constituição do Brasil, tanto o **judicium accusationis** quanto o **judicium causae** inserem-se, agora — **com todas as conseqüências que daí derivam** —, na esfera de competência do Senado Federal.

Se é exato que nem todas as regras processuais da Lei nº 1.079/50 foram recebidas pela nova ordem constitucional, essencialmente porque o novo papel atribuído à Câmara dos Deputados resume-se à formulação de um juízo de admissibilidade, não é menos correto afirmar que, não obstante a simplificação procedimental derivada do novo sistema consagrado pela Carta Política, ainda subsistem alguns preceitos do diploma legal referido.

A reformulação substancial do novo papel político-jurídico a ser desempenhado pela Câmara dos Deputados na fase que precede a instauração do processo de **impeachment** justifica — ante a necessidade de impedir que se iniba a atuação desse importante mecanismo de responsabilização presidencial — a interpretação adequada consubstanciada no ato ora impugnado.

A deliberação emanada do Presidente da Câmara dos Deputados, quando resolveu as diversas questões de ordem suscitadas na Sessão de 2 de setembro p.p., assegurou — ao contrário do que sustenta o ora impetrante — uma ordem ritual claramente definida e perfeitamente ajustada, na pluralidade de suas fases procedimentais, aos parâmetros fixados pela Constituição, a partir das novas regras de competência que positivou na disciplina do tema.

A autoridade apontada como coatora, na realidade, ao definir o **modus procedendi** da Câmara dos Deputados com o objetivo de viabilizar a formulação de um juízo meramente preliminar, simplesmente autorizativo da instauração do processo de **impeachment** no âmbito do Senado Federal, limitou-se, mediante interpretação compatibilizadora, a preservar, no que objeto de recepção, as disposições inscritas na Lei nº 1.079/50, fixando, em suas linhas básicas, o seguinte **iter** procedimental: **a)** recebimento da denúncia (art. 19); **b)** leitura do texto na sessão seguinte (art. 19); **c)** eleição dos membros de uma «comissão especial», cuja finalidade é exarar parecer sobre a admissibilidade da denúncia (art. 19, em consonância com os artigos específicos da Constituição: 51, I; 52, I; 85 e 86); **d)** composição da «comissão especial» com representação partidária proporcional às bancadas com assento na Casa (art. 58, § 1º, da CF, e art. 19, da Lei nº 1.079/50); **e)** eleição de presidente e relator (art. 20); **f)** oferecimento de defesa pelo denunciado (art. 5º, LV, da CF); **g)** prazo de sete sessões para a comissão concluir seus trabalhos; **h)** votação nominal do parecer (art. 23, da Lei nº 1.079/50, c/c o art. 186, I, do Regimento Interno); **i)** **quorum** de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados para aprovação de parecer que admita a acusação (art. 51, I, e 86, **caput**, da Constituição Federal).

A simplificação da ordem procedimental derivou da necessidade de ajustar o rito definido pela Lei nº 1.079/50 — editada à luz de uma ordem constitucional que atribuía à Câmara dos Deputados uma competência mais extensa e um poder mais amplo na esfera do processo de **impeachment** — às prescrições da nova Carta Política, que, em discurso normativo substancialmente inovador, deslocou para o Senado Federal, no que concerne aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, a prerrogativa exclusiva de formular tanto o juízo sobre a acusação popular quanto o de efetuar o julgamento da causa.

Impõe-se assinalar, ainda, que, mesmo no que concerne às disposições **estranhas** à Lei nº 1.079/50, o Presidente da Câmara dos Deputados prestou obséquio ao princípio da reserva legal, eis que a disciplina ritual ora questionada foi fixada **também**

com fundamento na cláusula inscrita no art. 38 da própria Lei, que autoriza, **nas hipóteses de lacuna normativa**, a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

De outro lado, torna-se importante registrar que o princípio constitucional consagrador do direito de defesa não deixou de ser atendido pela autoridade apontada como coatora que ensejou ao ora impetrante, num prazo que até mesmo foi dilatado por decisão liminar desta Corte, a possibilidade de questionar a acusação popular.

Convém assinalar, neste ponto, em função de sua própria pertinência e vinculação à pretensão deduzida nesta sede mandamental, que a indispensabilidade do exercício do direito de defesa não basta, só por si, para conferir-lhe, nesta fase procedimental que meramente antecede a própria instauração do processo de **impeachment**, a latitude postulada pelo ora impetrante.

A prerrogativa outorgada ao denunciado para defender-se encontra, neste momento procedimental, limitações de ordem material, estabelecidas, ditadas e justificadas pelo novo perfil que a Câmara dos Deputados ostenta na fase pré-processual do **impeachment**.

Somente aspectos de ordem formal — tais como, exemplificativamente, os pertinentes à legitimidade ativa dos denunciadores ou à eventual ilegitimidade passiva do agente público denunciado, ou à inépcia jurídica da peça acusatória, ou à observância das formalidades rituais, ou, ainda, aos próprios pressupostos de válida instauração do procedimento parlamentar — podem constituir, perante a Câmara dos Deputados, objeto de contestação pelo denunciado, eis que o **locus** adequado para a extensa discussão da matéria e para a efetivação de ampla dilação probatória, **fundamentalmente no que concerne ao próprio mérito da acusação popular**, é, hoje, em função de expressa regra constitucional de competência, o Senado da República, a cujo domínio não se pode usurpar, sob pena de tumultuária inversão da ordem ritual, o exercício de uma prerrogativa que é essencialmente indisponível.

A plenitude do direito de defesa somente ganhará concreção, desse modo, em toda a sua máxima extensão e com todas as potencialidades jurídicas que daí derivam, na elevada instância senatorial, a que se atribuiu — com absoluta exclusividade e com inteira privatividade — a condição de **insuprimível** espaço jurídico-constitucional vocacionado a apreciar, sob a égide do princípio do contraditório, todos os elementos concernentes ao próprio merecimento da acusação popular.

Será, pois, na esfera institucional do Senado da República — que hoje concentra, em face do ordenamento constitucional promulgado democraticamente em 1988, a dupla e inovadora atribuição de **também processar**, além de julgar, o Presidente da República nos crimes de responsabilidade — que o Chefe de Estado poderá pretender e promover todas as indagações probatórias admissíveis em nosso sistema de direito positivo.

Esta compreensão do tema decorre, em última análise, do novo esquema formal que assumiu, entre nós, a partir da formulação normativa consagrada pelo texto constitucional de 1988, o processo de **impeachment**, não mais instaurável perante a Câmara, mas sujeito, quanto aos atos de sua própria abertura ou incoação, ao juízo prévio de autorização da Câmara dos Deputados.

Em suma: o concreto exercício do direito de defesa, pelo Presidente da República, perante a Câmara dos Deputados, na fase pré-processual e preparatória do processo de **impeachment**, acha-se, no que concerne ao seu objeto e ao seu próprio conteúdo intrínseco, instrumentalmente vinculado — e juridicamente subordinado — à nova função atribuída pela Constituição da República a essa Casa legislativa, que, despojada da magna atribuição de julgar a procedência, ou não, da denúncia popular, dispõe, agora, do poder de meramente autorizar o Senado Federal a instaurar o processo de responsabilização político-administrativa do Chefe de Estado.

O ilustre impetrante alega, ainda, a nulidade do ato do Presidente da Câmara dos Deputados que determinou a instauração do procedimento político-administrativo por suposta prática de crime de responsabilidade. Sustenta-se que a denúncia deveria ter sido formalizada perante o Senado Federal, a quem hoje compete, nos termos do art. 52, I, da Constituição, processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade.

Não vislumbro nenhum vício que pudesse infirmar a validade jurídica da deliberação tomada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, eis que, inserindo-se nas indelegáveis atribuições constitucionais dessa Casa Legislativa o poder de autorizar, ou não, a instauração do processo de **impeachment**, somente ela pode erigir-se em órgão destinatário da acusação popular.

Por isso mesmo, a Procuradoria-Geral da República, no douto parecer elaborado pelo ilustre Vice-Procurador-Geral, Dr. **Moacir Antônio Machado da Silva**, e aprovado pelo eminente Chefe do Ministério Público da União, ao acertadamente afastar essa objeção, acentuou, **verbis**:

«Daí decorre outro dado relevante: se o Senado Federal não dispõe do poder de admitir ou não a acusação, porque o juízo sobre sua admissibilidade constitui prerrogativa constitucional exclusiva da Câmara dos Deputados (Constituição, art. 86), a denúncia por crime de responsabilidade só pode ser oferecida perante esta, e não junto à Câmara Alta.

A prerrogativa de receber ou rejeitar a denúncia e de processá-la é da própria Câmara à qual a Constituição atribuiu o poder de decidir sobre a admissibilidade da acusação. É inteiramente compatível com a Constituição vigente e, portanto, encontra-se em pleno vigor o art. 14 da Lei nº 1.079, de 1950, que dispõe:

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

.....

A atribuição de competência ao Senado Federal para processar e julgar o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, não exclui, portanto, a fase processual anterior, concernente à admissibilidade da acusação, que tem início com o recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados.

.....
Improcede, portanto, a alegação de nulidade do processo de **impeachment**, iniciado mediante o oferecimento da denúncia perante a Câmara dos Deputados.»

Repelida a objeção formulada pelo impetrante, cumpre agora analisar a relevante questão consistente no caráter ostensivo, ou não, da votação parlamentar destinada a concretizar, no âmbito da Câmara dos Deputados, a formulação do juízo — positivo ou negativo — de admissibilidade da acusação popular.

A questão remete, preliminarmente, à indagação sobre a existência — que reputo configurada — do interesse de agir do ora impetrante. Penso ser irrecusável que a definição do tema encerra-se no alcance concreto da cláusula constitucional que assegura a qualquer acusado a garantia do devido processo legal.

A modalidade de votação — se ostensiva ou sigilosa —, enquanto aspecto particular do momento culminante do procedimento deliberativo da Câmara dos Deputados na fase pré-processual do **impeachment**, constitui matéria que se insere no conjunto de direitos e prerrogativas que ao Presidente da República assiste, enquanto sujeito passivo de uma acusação popular por alegada prática de crime de responsabilidade.

Não obstante o titular imediato do direito à definição do processo de votação seja, na Câmara dos Deputados, o próprio congressista, impõe-se admitir que a resolução dessa questão projeta-se, indiscutivelmente, sobre a situação jurídica do denunciado, ora impetrante, cujo **status subjectiois** poderá ver-se afetar — ou até mesmo agravar — em função dos interesses políticos condicionadores da ação parlamentar do congressista votante.

Superada a questão referente ao interesse de agir, entendo que assiste plena legitimidade jurídica ao ato do Presidente da Câmara dos Deputados que, ao definir a modalidade de votação, decidiu-se pelo processo nominal de deliberação ostensiva.

A autoridade apontada como coatora, fazendo aplicação conjugada da norma inscrita no art. 23, **caput**, da Lei nº 1.079/50, com o que dispõem os arts. 184, primeira parte, e 186, I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, concluiu, com irrecusável acerto, pela adoção da votação ostensiva ou pública pelo processo nominal.

É de registrar que o processo nominal de votação traduz instrumento de exteriorização apenas compatível com o voto ostensivo ou aberto, que se qualifica como aquele proferido **coram populo** e revestido, quanto à sua forma de manifestação, do máximo grau de publicidade.

A locução «votação nominal», prevista no art. 23 da Lei nº 1.079/50, há de ser interpretada em oposição ao conceito de escrutínio secreto, reservado pelo texto constitucional — como garantia inafastável do próprio congressista — para as hipóteses expressamente contempladas pelo legislador constituinte.

O sentido conceitual de votação nominal — esclarece **José Afonso da Silva** em monografia clássica («Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional», págs. 259/260, 1964, RT) — compreende a pública manifestação de vontade exteriorizada, de viva voz, pelo membro da Casa Legislativa. Por isso mesmo, acentua esse ilustre Autor, a votação nominal, «na Câmara far-se-á pela lista geral dos Deputados, que serão chamados em voz alta, pelo 1º Secretário, e responderão **sim**, ou **não**, conforme sejam favoráveis ou contrários ao que se estiver votando. À medida que for sendo feita a chamada, o 2º e 3º Secretários tomarão assentamento, respectivamente, dos Deputados num ou noutro sentido; repetirão em voz alta os seus nomes e votos, um a um, e irão proclamando resultado da votação; qualquer retificação somente será admitida imediatamente após a repetição, pelos Secretários, da resposta de cada Deputado; os Deputados que chegarem ao recinto após a chamada dos seus nomes aguardarão que se atinja o fim da lista, quando o Presidente deverá convidá-los a manifestarem o seu voto, que será feito de plenário e em voz alta; (...)».

Guarda igual compreensão do argumento que vem de ser exposto o magistério de **Aurelino Leal** («Teoria e Prática da Constituição Brasileira», Parte Primeira, pág. 838, 1925, Briguiet), para quem o processo nominal de votação faz-se «pela lista geral, sendo os deputados chamados pelo 1º secretário. Os que votarem a favor dizem — sim, os que votarem contra, dizem — não. Os demais secretários vão fazendo e acusando em voz alta a apuração, e o presidente proclama o resultado, depois do que nenhum deputado poderá mais votar».

A forma de votação ostensiva, pública e aberta, que foi adotada pelo Presidente da Câmara dos Deputados no ato ora impugnado, deriva — como já ressaltado — do art. 23 da Lei nº 1.079/50, cujo fundamento de validade e de eficácia, justificador de sua recepção pela nova ordem constitucional, encontra suporte jurídico no art. 85, parágrafo único, da Carta Política.

Essa forma aberta de deliberação há de prevalecer, por isso mesmo, no que concerne às infrações político-administrativas atribuíveis ao Presidente da República, sobre o preceito inscrito no art. 188, II, do Regimento Interno da Câmara Federal, que, ao contemplar a modalidade do escrutínio secreto, revela-se frontalmente conflitante, por invasão da esfera de competência reservada ao legislador, com a norma consubstanciada no art. 23 da Lei nº 1.079/50.

Essa incompatibilidade do preceito regimental em causa suprime-lhe, em consequência, qualquer coeficiente de validade jurídica.

É de registrar, finalmente, que as votações congressuais submetem-se, ordinariamente, ao processo de votação ostensiva, sendo de exegese estrita as normas, de índole necessariamente constitucional, que fazem prevalecer, em hipóteses taxativas, os casos de deliberação sigilosa.

Daí a afirmação da autoridade apontada como coatora que, ao fazer prevalecer o princípio da publicidade do processo de votação e do próprio conteúdo do ato deliberativo, observou:

«A atual Constituição brasileira adotou como regra geral o princípio da votação ostensiva e nominal. Naqueles casos em que o constituinte julgou conveniente a utilização do voto secreto, ele o indicou expressamente, a título de exceção. As hipóteses contempladas pela Constituição com a indicação de que a elas se deve aplicar o voto secreto não podem ser ampliadas pelo intérprete, sob pena de agredir-se o sistema por ela adotado.

Não tendo a Constituição Federal apontado a forma de votação, para que se conceda ou não a licença para o processo contra o Presidente da República, deve-se aplicar, então, a regra geral — que é a do voto nominal.

Convém, aqui, relembrar distinção singela, mas que vem sendo convenientemente esquecida por alguns: o princípio do voto secreto aplica-se ao representado, isto é, ao eleitor que escolhe o seu representante junto ao Parlamento: a este representante, até pelo dever moral que tem ele de prestar contas de suas ações aos representados, aplica-se a regra geral do voto ostensivo e nominal — para que o povo possa saber com exatidão qual é o sentido da atuação do parlamentar — exceto nos casos, repita-se, em que o constituinte julgou conveniente excepcionar a regra geral.»

A lição ministrada por **João Barbalho** («Constituição Federal Brasileira — Comentários», pág. 88, 1902, RJ) bem justifica a ampla publicidade que deve prevalecer, na esfera da Câmara dos Deputados, quando da apreciação da denúncia oferecida, por crime de responsabilidade, contra o Presidente da República. O caráter aberto dessa votação parlamentar impõe-se como um meio necessário de controle da opinião pública sobre as deliberações dos representantes do povo. No magistério desse intérprete de nossa primeira Constituição republicana, e membro ilustre do Supremo Tribunal Federal, deve-se presumir que os deputados federais, na sua condição política de representantes da sociedade, «são sensíveis às simpatias, estão vigilantes aos interesses e prontos a reparar os males do povo. Se é do seu dever denunciar à justiça os delinquentes oficiais, mal poderão deixar de cumprir esse dever, sem que da parte dos seus constituintes sejam publicamente denunciados e politicamente abandonados».

A imperatividade da votação ostensiva e aberta, pelo processo nominal, encontra a sua própria razão de ser — consoante observa **Carlos Maximiliano** («Comentários à Constituição Brasileira de 1946, vol. 2/39-40, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos) — na relevantíssima circunstância de que

«Em um **regimen** democrático devem os governantes agir à luz meridiana, expondo todos os seus atos ao estudo e à crítica dos interessados e dos competentes.

A publicidade ainda é mais necessária, em se tratando das palavras e votos de congressistas, que não têm senão a responsabilidade moral e são mandatários diretos do povo. Quando erram, o castigo único é a repulsa geral e a falta de sufrágios quando pleiteiem a reeleição.

.....
‘Consistem a virtude, o espírito e a essência do parlamento em ser a imagem exata dos sentimentos da nação’, diz Burke. Precisa esta conhecer as palavras dos representantes, a fim de demonstrar por aplausos ou protestos se eles refletem ou não as aspirações da comunidade. O próprio parlamentar inspira-se nas reações que os votos dos seus pares provocam no seio da multidão.»

Bem por isso, assinalava **Pontes de Miranda** («Comentários à Constituição de 1946», tomo II/403, 3ª ed., 1960, Borsoi), ao versar o tema da exclusão de sigilo no processo de deliberação parlamentar que o voto secreto — que jamais se presume — reveste-se, no contexto de atuação das corporações legislativas, da nota de excepcionalidade, **verbis**:

«A votação pública constitui a regra geral, o processo costumeiro, nos parlamentos livres não é possível negar, ou, sequer, atenuar, o imperativo categórico dessa verdade, proclamada, unanimemente, por comentadores, estadistas e sociólogos, tanto nacionais como estrangeiros (...). No regime pluripartidário, em Constituição que mandou atender-se à representação dos partidos nas comissões e adotou outras medidas de responsabilização, é difícil explicar-se esse receio de votação aberta. O eleitor é que deve votar secretamente; não, o eleito. O voto secreto é excepcional.»

É importante assinalar, neste ponto, que a técnica das constituições republicanas brasileiras sempre consagrou, como indeclinável postulado geral, o princípio da publicidade das deliberações parlamentares e a regra do caráter aberto ou ostensivo do próprio ato de votação, apenas ressalvando a possibilidade do sigilo para determinadas situações — entre as quais não se encontra a de que ora se trata —, discriminadas no texto constitucional (v.g., art. 52, III; art. 55, § 2º; art. 66, § 4º).

Por tudo isso, convencem-me, plenamente, os argumentos jurídicos deduzidos pelo Presidente da Câmara dos Deputados no sentido do prevalecimento, no caso em exame, do processo nominal de votação ostensiva ou aberta.

A questão da publicidade das deliberações emanadas dos órgãos e agentes estatais — é essencial que se o diga — configura matéria de indiscutível extração constitucional.

O controle da atividade estatal, pela opinião pública, na linha da advertência feita por **Barbalho**, constitui uma das expressões mais significativas do Estado regado por uma ordem democrática.

A exigência de publicidade dos atos que se formam no âmbito do aparelho de Estado traduz um princípio essencial, a que a nova ordem jurídico-constitucional não permaneceu indiferente.

A necessidade de controlar o poder constitui exigência essencial para a preservação da ordem democrática.

O novo estatuto político brasileiro consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucionalmente assegurado, disciplinando-o entre os direitos e garantias fundamentais.

A Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível.

Norberto Bobbio (v. «O Futuro da Democracia», pág. 86, 1986, Paz e Terra), ao definir o governo democrático como «o modelo ideal do governo público em público», salienta a tipicidade político-jurídica do Estado constitucional e democrático, assinalando que, nele, «o caráter público é a regra e o segredo, a exceção, e, mesmo assim, é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos ...».

O sigilo dos atos estatais — nessa expressão compreendidas as deliberações parlamentares, ressalvadas as hipóteses de reserva constitucional — revela-se, pois, conflitante com a natureza pública ou ostensiva de que se deve revestir o exercício do poder, inclusive o desempenho, pelo legislador, das funções político-institucionais que lhe foram cometidas.

O modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional — consoante já pude acentuar em voto que anteriormente proferi nesta Corte —, rejeita **(a) o poder que oculta e (b) o poder que se oculta**. Com essa vedação, pretendeu o constituinte tornar efetivamente legítima, em face dos destinatários do poder, a prática das instituições do Estado.

A publicidade dos atos estatais tornou-se, acima de qualquer dúvida, princípio constitucional imperante, que desampara, no plano normativo, qualquer pretensão do Estado ao sigilo, ressalvadas as situações de interesse público, taxativamente previstas na Constituição.

Esse dogma do regime constitucional democrático configura requisito indeclinável de sua própria caracterização e sobrevivência, traduzindo, por isso mesmo, um dos meios mais significativos do conhecimento e do controle do poder estatal pelo conjunto da sociedade.

Em suma, Senhor Presidente, a pretensão deduzida pelo impetrante, ao reclamar o sigilo no ato de votação, conflita, de modo frontal, com a advertência de **Bobbio** (op. cit.), no sentido de que **não há** — e nem pode haver —, nos modelos políticos que consagram a democracia, **espaço possível reservado ao mistério**.

É tempo de concluir este voto, Senhor Presidente.

No que concerne à alegada nulidade do prazo fixado para a defesa, acompanho as doutas considerações expendidas pelo em. Relator, **essencialmente** porque a liminar concedida revestiu-se de natureza claramente satisfativa e assumiu, em face do próprio decurso do tempo, caráter de evidente irreversibilidade.

Quanto ao mais, senhor Presidente, **denego**, ante as razões expostas, o mandado de segurança ora impetrado, por não vislumbrar qualquer eiva de arbitrariedade ou de inconstitucionalidade no ato do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: Senhor Presidente, ante o brilho e o preparo dos votos já pronunciados, começo por pedir escusas à Casa, pois, somada a condições pessoais, a azáfama do Tribunal Eleitoral nestes dias não me permitiu trazer voto escrito. Necessariamente improvisado e tosco, a compensação que posso oferecer é tentar fazê-lo, na medida do possível, o mais seco e o mais breve. De qualquer sorte, é fruto de tranqüila e sedimentada convicção, que se foi construindo no correr dessa experiência curiosa do Tribunal nos últimos anos. De repente, o instituto do **impeachment**, que parecia definitivamente arquivado nos escaninhos da arqueologia jurídica, se fez matéria recorrente na pauta deste Tribunal. Recordo a Queixa-Crime nº 427; o Mandado de Segurança nº 20.941; a Suspensão de Segurança nº 444, no plano municipal, afora questões conexas, relativas aos processos de perda ou suspensão disciplinar de mandatos legislativos, a exemplo dos Mandados de Segurança nºs 21.360 e 21.443.

A isso acresce, nas últimas semanas, essa apaixonada discussão nacional sobre o tema, em que só nós, os Juízes desta Casa, nos tínhamos que manter calados, e que foi dos cenáculos jurídicos mais vetustos à imprensa e, da imprensa, chegou aos botequins.

Os votos já proferidos dispensam-me novo equacionamento do problema, já feito, com a precisão de sempre, pelo eminente Relator Ministro Octavio Gallotti e repisado pelos votos posteriores.

A bela petição inicial suscita temas que, à minha leitura, pareceu não foram convertidos em suporte de pedido específico. Assim, a alegação da revogação parcial ou inconstitucionalidade parcial superveniente de alguns dos preceitos substanciais, das normas incriminadoras, da Lei nº 1.079 e, do mesmo modo, a imaginosa tese de ilustre parlamentar sobre endereçamento errôneo da denúncia, que deveria ter sido dirigida ao Senado Federal.

De qualquer sorte, o eminente Relator enfrentou os dois temas e nada tenho a objetar à refutação que opôs a esses dois argumentos e, se interpretados como pedidos autônomos, também eu os rejeitaria.

A minha análise se cingirá aos pedidos como tal deduzidos na impetração, que pede, afinal, a concessão da segurança, **verbis**: «a fim de que se declare a nulidade do ato impugnado e que se determine ao Presidente da Câmara dos Deputados que, se entender de submeter a denúncia recebida à deliberação da Câmara dos Deputados, para os efeitos de autorização prevista nos artigos 51, nº I, e 86, **caput**, da Constituição — observe o devido processo legal contido no artigo 217 do regimento e a votação por escrutínio secreto, de acordo com o artigo 188, nº II».

A nulidade do ato impugnado seria, a rigor, como interpreto o pedido, consectário da procedência dos dois pedidos específicos, o primeiro dos quais é o de emissão de ordem, de mandado ao Senhor Presidente da Câmara, para que faça observar o rito do artigo 217 do regimento daquela Casa.

Senhor Presidente, no que a mim me pareceu absolutamente adequada a invocação, por analogia, do artigo 217, já foi ele aplicado, quando liminarmente concedemos à defesa do impetrante o prazo de dez sessões.

A petição inicial não identifica, no ponto, em que lhe seria mais prejudicial a aplicação do rito declinado no ato impugnado do que o do artigo 217 do Regimento Interno. Tanto mais quanto, se se ler o artigo 217, com relação às fases cronologicamente subseqüentes àquela superada com a defesa escrita, o que se vê é apenas a previsão, a juízo discricionário da comissão, da realização de diligências probatórias, antes da emissão ou da votação do parecer. O que, de resto, não está vedado no rito prescrito pelo ato impugnado. De tal modo que, no ponto, peço vênia ao eminente Relator e ao eminente Ministro Ilmar Galvão para, na linha iniciada pelo voto do eminente Ministro Carlos Velloso, apenas ratificar o que já concedido liminarmente.

O segundo pedido, Senhor Presidente, é de mandado de segurança para que a deliberação final do procedimento de autorização da Câmara se faça por votação secreta, para o que se invoca, não só o rito pretendido do artigo 217 como a disposição explícita do artigo 188, II, do Regimento Interno da Câmara, que prevê o escrutínio secreto não só para autorização do processo por crimes comuns perante o Supremo Tribunal, mas também para os processos por crime de responsabilidade do Presidente da República. Aqui, sim, é que se põe o conflito evidente do Regimento Interno com dispositivo explícito em contrário do artigo 23 da Lei nº 1.079.

A solução do conflito passa, como se viu dos votos anteriores, pelo dilema fundamental da causa: a de saber se a fonte legítima da disciplina do processo ou procedimento de autorização do processo por crime de responsabilidade é a lei ou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Com as vênias do meu velho colega Ministro Carlos Velloso, não entendo o problema como de hierarquia, mas de competência. Na sua área específica, entendo que os regimentos parlamentares são fontes imediatamente derivadas da Constituição. Se é de dar prevalência à lei, não é por ser lei, mas será porque a matéria é da lei e não do regimento. Se a matéria é regimental, não há dúvida, o impetrante tem razão, e nem lhe tolheria a razão o artigo 218, que manda observar a legislação específica. Porque, se a observação da legislação específica, a Lei nº 1.079, encontrasse sua fonte de derivação num dispositivo do Regimento, é óbvio que esse próprio Regimento poderia excetuar do regime legal a que remeteu a forma de votação e impor-lhe, como impôs no artigo 188, II, o escrutínio secreto. Se legal, impõe-se a solução oposta, dado que inequívoco o ditado do artigo 23 da Lei nº 1.079, onde só muita imaginação criadora pôde chegar a pôr em dúvida a evidência de que votação nominal tem o único sentido — que lhe empresta, aliás, o Regimento Interno da Câmara — de ser um dos processos da modalidade de votação **ostensiva**, que se opõe, a votação **ostensiva**, esta sim, à votação **secreta**.

A favor da alçada regimental da matéria, o que se buscou trazer foi a leitura conjugada do teor literal de três dispositivos: o primeiro, o artigo 85, parágrafo único, da Constituição — onde o que se reserva, o que se remete à disciplina da lei ordinária especial é o processo e o julgamento dos crimes de responsabilidade — combinado com o artigo 52, I, que, rompendo com a tradição brasileira, dá ao Senado, não apenas a competência para o julgamento mas para o processo e julgamento dos mesmos crimes, ao passo que o artigo 51, I, refere-se a competência da Câmara apenas para autorizar a instauração do processo — leia-se, instauração pelo Senado. Para os defensores dessa exegese, essa autorização se teria reduzido, em seu conteúdo e em seu significado jurídico, a um mero juízo político pré-processual, o que a excluiria do âmbito do artigo 85, parágrafo único, da Constituição, o que restaria, assim, era a disciplina de um exercício, de um mero juízo político pré-processual da Câmara dos Deputados a recair, a compreender-se no campo regimental da autonomia da Casa.

Foi essa, em termos, a tese defendida, com brilho, no Mandado de Segurança nº 20.941, pelo eminente Ministro Célio Borja, que, no entanto, coerente com a premissa, dela extraiu que, em se cuidando de matéria mera e essencialmente regimental, isso excluiria o controle jurisdicional das decisões com base nela exaradas.

Não creio, entretanto, que seja essa a melhor leitura do contexto normativo da disciplina constitucional do **impeachment**: ela parte, a meu ver, de um conceito restritíssimo de processo, no artigo 85, parágrafo único, que reduz processo, enquanto objeto da disciplina legal ali encomendada, ao que, depois de autorizado pela Câmara, se instaurará no Senado Federal.

Mas, essa visão restritíssima do conceito de processo se me afigura inaceitável, porque mutila, sob vários prismas, a compreensão mínima da noção de processo, adequada ao contexto global da Constituição.

De logo, senhor Presidente, a própria linguagem da Constituição Federal, não restringe o conceito de processo ao processo jurisdicional **stricto sensu**: no artigo 5º, inciso LV, as garantias do contraditório e da ampla defesa se aplicam expressamente ao processo judicial e ao processo administrativo; o mesmo está implícito no inciso LVI do artigo 5º, o **due process of law**, que, suponho, nenhum intérprete de tomo tentará reduzir à área do processo jurisdicional, sob pena de esvaziar as potencialidades da garantia. Isso sem lembrar as alusões ao processo legislativo e ao processo eleitoral, obviamente com significado diverso ou pelo menos muito maior que o de processo judicial.

E não creio que essa utilização não unívoca do termo processo, na Constituição, seja mais uma das imprecisões técnicas da sua sistematização. Não é só na área da ciência política, a exemplo da obra de Luhmann, ou do Direito Constitucional, mas também na área, antes fechada, dos processualistas, que se pode observar a tendência crescente a temperar e minimizar a distinção, até há pouco, ciosamente mantida pelos especialistas do processo judicial, entre processo e procedimento, na qual a referência a procedimento — abrangente de tudo quanto não fosse o processo judicial — tinha tons quase pejorativos. O que se vê hoje é a tendência para alargar a compreensão do conceito de processo para compreender todo e qualquer mecanismo instrumental do exercício do poder mediante procedimentos normativamente regulados, que assegurem a

participação, em contraditório, dos interessados na decisão. São significativos neste campo, no Brasil, os magníficos estudos do Professor Cândido Dinamarco na linha das especulações de Fazzalari e outros. Mas, o aprofundamento dessas reflexões nos levaria a desvios e digressões teóricas dispensáveis.

A verdade é que a disciplina constitucional do **impeachment** — particularmente a disciplina constitucional do **impeachment**, na tradição brasileira — não obstante o caráter político, essencialmente político, do juízo de mérito em que culmina, tende a assimilá-lo às regras do processo jurisdicional. Por isso já se falou, e creio ser expressão usada no bem posto parecer da Procuradoria-Geral, terminologia de sabor «ponteano», de processo judicialiforme. Por isso preferimos nos manter no campo restrito do processo, enquanto instrumento da jurisdição, seja, embora, no caso, de uma excepcional jurisdição política, mas — vá lá o neologismo — «judicialiformemente» organizado e, como tal, objeto do direito processual.

Ora, jamais se pretendeu circunscrever o campo normativo do Direito Processual ao processo, **stricto sensu**, vale dizer, aos momentos lógicos e cronologicamente subsequentes à instauração do processo. Não é preciso lembrar a concepção clássica de Ramiro Podetti — muito divulgada no Brasil por Frederico Marques — sobre a chamada «trilogia estrutural do processo»: constituída pela jurisdição, a ação e o processo. Nela, dois dos três momentos, a jurisdição e a ação, são, por definição, lógica e cronologicamente antecedentes à instauração do processo, e nem por isso, deixam de ser objeto da disciplina normativa do Direito Processual. É manifesto, por exemplo, que o Direito Processual abrange, entre os momentos antecedentes da instauração do processo, tudo o que diz com os pressupostos processuais e as condições da ação. E é na área das condições da ação que se vai situar um instituto de maior interesse para a espécie, o das condições de procedibilidade, que são requisitos a que se subordina o exercício válido e eficaz do direito de ação.

Ora, o mínimo a reconhecer à natureza jurídica da autorização pela Câmara dos Deputados para o processo de **impeachment** é a de ser uma condição de procedibilidade. Não importa que se trata organicamente de uma decisão do Poder Legislativo. A autorização questionada jamais será um simples ato **interna corporis** do Legislativo, porque toda a sua eficácia específica projeta-se para fora, como pressuposto da legitimidade do exercício da ação, e, conseqüentemente, como pressuposto da validade do processo de **impeachment** conseqüentemente instaurado no Senado Federal.

Isso basta para que, se a lei processual do **impeachment** impõe, ao implemento dessa condição de procedibilidade, requisitos formais ou substanciais específicos, com isso não invade o campo da disciplina da matéria **interna corporis** dos corpos legislativos, que é a área do Regime Interno. Mormente no Brasil, Senhor Presidente, mormente na disciplina brasileira do **impeachment**, onde há — suponho que sem similar nos ordenamentos mais próximos, ao menos — a exigência de definição por lei dos crimes de responsabilidade, mas, também da disciplina do seu processo.

Dáí o terceiro ângulo a partir do qual, a meu ver, se dá a inserção, na reserva legal do artigo 85, parágrafo único, do procedimento da autorização pela Câmara dos Deputados da instauração do processo contra Presidente da República por crime de responsabilidade.

Vale insistir: no artigo 85, parágrafo único, há uma peculiaridade do constitucionalismo republicano brasileiro em matéria de **impeachment**, tanto para a tipificação dos crimes de responsabilidade — que no direito comparado se definem por alusões abertas a certos valores abstratos protegidos — quanto para a disciplina processual da sua persecução pelas Casas do Parlamento.

Ora, Senhor Presidente, essa reserva, que se repete sistematicamente nos textos constitucionais brasileiros, não é uma regra neutra de competência legislativa. Vejo no artigo 85, parágrafo único, uma reserva legal plena do significado político de garantia do **due process** no mecanismo do **impeachment**: ela traduz uma recusa dos sucessivos constituintes brasileiros à concentração, concentração satânica, nas Casas do Congresso Nacional, do poder de julgar no mérito, que é seu e exclusivamente seu, com o de editar e alterar ao seu talante a única garantia do acusado, que são as regras do jogo, as quais, se relegadas à alçada regimental, em princípio, são de interpretação e aplicação conclusivas pela mesma Casa que julga e pela mesma Casa que, não fosse a reserva da matéria à lei — solitariamente, sem dependência, sequer da sanção, nem o risco do veto —, poderia elaborar e alterar, ao sabor da conjuntura, as regras do processo de **impeachment**.

Vale enfatizar o ponto, Senhor Presidente: reduzir o processo de **impeachment** a matéria regimental, em qualquer das suas fases, é deixar tudo nas mãos do Congresso Nacional: o poder de elaborar e o poder de alterar a qualquer momento, até na iminência de um caso determinado, as regras do jogo e, em princípio, excluir o controle do Poder Judiciário sobre os atos de interpretação e aplicação, porque tudo se reduziria à decisão parlamentar de questões **interna corporis**, de alçada puramente regimental.

A mim, não importa que se trate de um momento anterior ao início do processo em sentido estrito. Basta-me que se trate, com a autorização da Câmara, do implemento de uma condição de procedibilidade, vale dizer, de um pressuposto da instauração válida do processo.

E vou mais longe. É certo que o papel da Câmara dos Deputados, na Constituição de 88, não é mais o de tribunal de pronúncia. Mas, a meu ver, no que toca ao **impeachment**, no que toca aos crimes de responsabilidade, a função da Câmara dos Deputados também não se pode reduzir à mera licença de processar. No processo de **impeachment**, a autorização da Câmara dos Deputados ocupa, pelo menos, a área correspondente, no processo penal judicial, ao recebimento da denúncia.

É previsível a réplica. Seria possível cindir a natureza da autorização da Câmara dos Deputados, conforme se trate de crime comum ou de crime de responsabilidade? Aparentemente, não! A Constituição trata, promiscuamente, de ambas, quer ao outorgar competência à Câmara no artigo 51, quer no **caput** do artigo 86: segundo o artigo 21, compete à Câmara autorizar a instauração do processo por crime comum ou por crime de responsabilidade; a teor do **caput** do artigo 86, admitida a

acusação pela Câmara dos Deputados, o Presidente será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

Mas, a unidade de natureza das duas autorizações referidas, que daí se pretendesse extrair, a meu ver, é só aparente. É que o preceito seguinte, o do artigo 86, § 1º, pela radical diversidade das conseqüências que dá à autorização, num e noutro caso, ao que entendo, destrói a identidade aparente de ambas e impõe uma diferença ontológica, de natureza, entre uma e outra modalidade de autorização.

De fato, no artigo 86, § 1º, dispõe a Constituição:

«O Presidente ficará suspenso de suas funções:

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

II — Nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.»

Veja-se, Senhor Presidente, a primeira hipótese, a dos crimes comuns. Aí, de fato, a autorização da Câmara, seja qual for o conteúdo que se lhe queira dar — juízo político discricionário, juízo de admissibilidade ou razoabilidade da acusação — na verdade, tem eficácia processual de mera condição de procedibilidade. Ela apenas afasta, suspende, levanta aquela imunidade relativa do Presidente da República à persecução dos crimes comuns. Concedida a autorização, a instauração do processo, no Supremo Tribunal Federal, se subordinará às mesmas regras de qualquer outra ação penal da sua competência originária: notificação do acusado, resposta escrita, julgamento plenário do Tribunal, para, aí sim, se recebida a denúncia, instaurar-se o processo. Só desse juízo liminar, precedido de defesa e tipicamente jurisdicional, é que decorrerá, na hipótese de crime comum, a gravíssima conseqüências político-institucional e pessoal da suspensão do Presidente da República do exercício das suas funções.

No processo de **impeachment**, tudo é diferente. Já ouvi repetida, aqui, a afirmação, que independe de texto expresso, de que esta autorização vincula e não apenas libera o Senado, impõe-lhe a instauração do processo.

Esse relevo excepcional da autorização para abertura do processo de **impeachment** não permite reduzi-la, e ao procedimento que a antecede, a fatos pré-processuais **interna corporis**, da órbita da autonomia do Poder Legislativo, sob comando privativo da disciplina do seu Regimento Interno: essa redução importaria esvaziar inteiramente, diminuir a pouco mais que nada o sentido de garantia da tradicional, da centenária reserva à lei formal da regulação do processo de **impeachment**.

Por isso, Senhor Presidente, não tenho dúvida: o âmbito material a reserva legal do artigo 85, parágrafo único, não começa com a instauração do processo: cobre toda a fase desenvolvida na Câmara, que culmina com uma autorização que já tem, pelo menos, repito, o significado de um recebimento de denúncia.

Se a matéria, assim, é de alçada da lei, e não regimental, cabe indagar: há lei vigente sobre o processo de **impeachment**? A Lei nº 1.079 — que de resto não trouxe inovações profundas à velha Lei nº 27, causa dos incidentes do início da República —, editada sob o regime de 46, sobreviveu, impávida, aos vários textos constitucionais posteriores. Aliás, ressalvada a particularidade da organização do **impeachment**, na Constituição de 34, em todas as Constituições, a letra mesma da regra de demarcação da competência funcional nele da Câmara dos Deputados traduziu sempre, nitidamente, a imitação do processo do Júri. E não é de espantar: **impeachment** e júri vieram, ambos, das raízes anglo-saxônicas dos dois institutos. Quando se falava, em 91 e em 37, que à Câmara competia «decretar a procedência da acusação», assim como se passou a falar, a partir de 46, que a Câmara «declararia a procedência da acusação», as expressões traíam a assimilação — aliás, depois, didaticamente posta na Lei nº 1.079 — da função da Câmara dos Deputados à do «Grand Jury», no sistema anglo-saxão, ou, mais próximo a nós, do Júri de Acusação do processo imperial brasileiro.

Ora, Senhor Presidente, no processo do Júri, a imputação sujeita-se ao crivo de três momentos sucessivos de apreciação judicial: o do recebimento da denúncia, onde se apura a idoneidade formal e se procede à deliberação da justa causa; o da pronúncia, que é a sentença declaratória da probabilidade da procedência da acusação, com o fim processual de submeter o caso ao juízo natural do Júri; e, finalmente, a do veredicto do Júri, que é o juízo de mérito, fundado na certeza moral da imputação.

Sucedem que essa linguagem tradicional, nos textos constitucionais republicanos, tomada de empréstimo ao Júri, como aqui já se assinalou à exaustão, é abandonada pela Constituição de 1988, que passa a falar, ao invés de «decreto de acusação» ou em «declaração de procedência da acusação», em «autorização» ao processo ou, no máximo, no artigo 86, em «admissão da acusação». Daí — não me lembro bem se no parecer nos autos, se nas notas de ontem — a Procuradoria sustentar que não há diferença substancial, porque de qualquer modo haveria um juízo de admissão da acusação, a cargo da Câmara dos Deputados.

Eu mesmo, Senhor Presidente — quando posto de improviso ante o tema, na discussão do MS nº 20.941 — tendi, inicialmente, a minimizar a inovação. Mas o aprofundamento das reflexões sobre o tema me leva a dissentir, neste ponto, do Ministério Público: a alteração da linguagem não foi inócua, é profundamente significativa de um esforço de simplificação do mastodôntico processo de **impeachment**.

E nesse esquema constitucional novo, nesse bosquejo de um processo simplificado, o símile adequado para esse juízo liminar de admissibilidade da Câmara já não é mais a pronúncia, porque a pronúncia é, sim, um juízo de admissibilidade, mas um juízo de admissibilidade qualificado, porque precedido do que, na velha linguagem do Júri, se vai chamar de «formação» ou de «sumário de culpa», que é uma instrução completa, contraditória, que se teria de repetir no juízo da causa, ociosamente.

Creio que essa decisão constituinte, que me parece clara, de simplificação do processo do **impeachment**, ao menos na fase da Câmara dos Deputados — o que isso vai trazer de repercussões, no andamento do processo no Senado, não está em causa — impõe, hoje, que a afirmativa de recepção da Lei nº 1.079 se apresente mais inçada de perplexidades do que a recepção da mesma lei, nas mudanças constitucionais subseqüentes à sua edição.

Assim, por exemplo, Senhor Presidente — e nesse ponto me ponho de acordo, salvo engano, com todos os votos já proferidos — todo o artigo 22 da Lei nº 1.079 se torna uma superfetação, porque ele é exatamente, em síntese apertada, a disciplina do «sumário de culpa», da «formação da culpa».

Estou convencido de que a inovação da Constituição vigente, ao deslocar, terminologicamente, o processo para o Senado, seria inócua, se não reduzisse o juízo da Câmara dos Deputados, da antiga pronúncia — esta, sim, uma declaração provisória de procedência da acusação, necessariamente subseqüente a uma instrução contraditória — a uma admissão da acusação, que muito mais se aproxima do que é o recebimento da denúncia, no processo judicial.

Creio que foi exatamente por isso — e nessa linha também os votos já pronunciados — que posto ante o problema do prazo de defesa, o Supremo Tribunal afastou, no julgamento liminar, a regência do artigo 22 da Lei nº 1.079. Por quê? Porque se o prazo ali concedido constituía um momento imbricado, inteiramente, no «sumário de culpa», um prazo a que se seguia um direito à produção de provas. Mas, tudo isso perdeu sentido com a diminuição do papel da Câmara, no novo esquema constitucional. Onde, o apelo, no juízo liminar, que me pareceu adequado, e que, agora, em juízo definitivo, me parece correto, ao artigo 217, I, do Regimento da Câmara como padrão adequado de analogia para a solução daquele problema específico.

Mas, agora, o que cumpre indagar não é da recepção do artigo 22 da Lei nº 1.079, mas do artigo 23, e à recepção desse último — em toda a brilhante discussão à qual, nos autos e fora dele, o tema tem dado margem, nada se opôs de incompatibilidade substancial com a Constituição de 1988.

Não procederia, evidentemente, o ensaio de reduzir à expressão mais simples o papel da Câmara para fazer aplicar, ao invés do artigo 23, a parte inicial do artigo 22 da Lei nº 1.079, que aí, sim, se cuida de mero exame formal prévio ao encaminhamento da denúncia até o juízo de admissibilidade.

Por que, Senhor Presidente, não caberia reduzir tudo àquela primeira deliberação de mera admissão da denúncia à deliberação da Câmara? É que, embora simplificado em seu procedimento, em seus pressupostos, a autorização da Câmara mantém na Constituição vigente o mesmo drástico efeito da antiga declaração de procedência da acusação, da velha pronúncia do antigo processo do **impeachment**: o afastamento do Presidente da República. A diferença é formal: antes, o afastamento decorria **ipso iure**, da pronúncia da Câmara dos Deputados. Hoje, ela ocorrerá tão logo o Senado tenha instaurado o processo, por decisão, no entanto, vinculada à autorização da Câmara.

Revela-o, aliás, a Constituição, ao reclamar para essa autorização o imenso **quorum** de dois terços dos Membros da Casa que, como notam eloqüentemente as informações do Presidente da Câmara, é um **quorum** superior ao da reforma constitucional.

Malgrado já não se reclame o juízo subjacente à pronúncia — a declaração provisória da procedência da acusação — mas, apenas, a admissibilidade da acusação, a Constituição, mediante o **quorum** altamente qualificado que impôs a essa deliberação, quis cercá-la das precauções da pronúncia, salvo as inconciliáveis com o novo sistema.

Mas, se a matéria é de ordem legal, como entendo eu, e se a lei contém preceito específico sobre a modalidade da votação, o certo é que só a incompatibilidade da lei com a Constituição Federal lhe afastaria a incidência, abrindo passagem a normas regimentais da Câmara dos Deputados. Ora, repita-se, nenhuma incompatibilidade substancial se argüiu entre o artigo 23 da Lei nº 1.079 e a Constituição. Basta isso para que se afaste a incidência do artigo 188 do Regimento Interno.

Ouvi encantado uma declaração de vários dos colegas que me precederam — senão formal, uma declaração branca — da inconstitucionalidade do artigo 188, § 2º, do Regimento da Câmara, seja à vista do caráter de enumeração taxativa atribuído às previsões constitucionais de deliberações sigilosas do Parlamento, seja do princípio geral da publicidade dos atos do Poder Público.

Vejo com a maior simpatia tudo quanto se disse aqui a propósito. E fui buscar, nos meus guardados amarelecidos dos tempos da advocacia. Um momento dramático das vésperas da última eleição presidencial pelo Colégio Eleitoral quando um ato do Presidente do Congresso decretou o voto secreto na escolha, pelas bancadas majoritárias das Assembléias Legislativas, dos seus delegados ao Colégio Eleitoral.

Disse então, como advogado — e disso continuo convencido —, que «o voto secreto é proteção devida ao sufrágio do eleitor comum. No Colégio Eleitoral, ao contrário, congressistas e delegados não exercem direito político individual: agem como mandatários populares, em primeiro grau, no caso dos congressistas, em segundo grau, no caso dos delegados, investidos nessa condição pela indicação da bancada do partido majoritário. Ora, quem vota como mandatário — dizia então, com aplicação também a este caso — não tem, regra geral, porque receber o manto protetor do voto secreto, na medida em que, ao contrário, deve contas ao juízo político do seu eleitorado».

Mas não me vou comprometer com a tese neste julgamento, até porque ela me levaria a incursões pelo próprio Regimento da Câmara, desnecessárias, porque não estão em causa neste processo.

Basta-me o que antes ficou dito neste voto: sendo a matéria reservada à lei, basta-me que o Regimento Interno disponha diferentemente da lei para que se afaste a incidência da norma regimental por simples ilegalidade. É que pode existir ilegalidade do Regimento, se o campo for de reserva legal e não de matéria regimental.

De tudo, Senhor Presidente, a minha convicção é no sentido de que já se corrigiu, do ato questionado, com todas as vênias e o respeito devido por esta Casa à direção da Câmara, o que nele havia a censurar, em nome das garantias constitucionais da defesa. No mais, tudo o que dispôs o Presidente da Câmara está adequado à Constituição e à lei. Não digo que seja, o ato impugnado, a única solução constitucional e legal para a necessidade de dar andamento ao processo, na ausência de uma lei nova adequada ao novo esquema constitucional do **impeachment**.

Creio que, nessa demorada transição dos regimes constitucionais, a que as vicissitudes dos nossos últimos anos nos tem exposto, só um esforço de construção poderá preencher os vazios e resolver as perplexidades devidas à ausência das alterações legais adequadoras da Lei nº 1.079 ao novo esboço constitucional do **impeachment**. Mas, Senhor Presidente, é óbvio que o primeiro artífice dessa construção é o Congresso Nacional, por seus órgãos dirigentes. E, no caso, se essa construção da Presidência da Câmara dos Deputados não ofende a Constituição nem a lei, cessa a legitimidade de qualquer intervenção nossa.

Com todas as vênias e as homenagens de sempre à elegância e precisão do voto do eminente Relator, concedo parcialmente a segurança, apenas para ratificar e tornar definitiva a liminar, indeferindo o pedido, quanto a tudo mais.

VOTO

O Sr. Ministro Paulo Brossard: Senhor Presidente, hoje, mais do que ontem, estou convencido de que o STF não deve interferir em assuntos da competência privativa do Congresso Nacional, agora da Câmara, depois do Senado, da mesma forma que ao Congresso não cabe introduzir-se nas decisões do Supremo, nem mesmo na ordem de seus trabalhos. Cada poder tem sua área própria de atuação, da qual decorre a regra segundo a qual a ele, e só a ele, compete dispor. Tenho como sacrilégio a interferência do Poder Judiciário na intimidade de outro Poder, para dizer o que ele pode e como pode obrar. Lembro a propósito o que ocorreu quando editada a Lei nº 2.970, de 24-XI-56, que dava nova redação ao art. 875 do CPC, pelo qual o advogado passava a falar depois do voto do Relator. Seis dias depois da lei, o STF, em questão de ordem, sem que houvesse uma controvérsia, **ex officio**, vencidos os Ministros **Luiz Gallotti** e **Hahneman Guimarães**, declarou-a inconstitucional, sob o argumento de que era de competência dos tribunais a elaboração de seus regimentos internos, embora a lei em causa se limitasse a alterar artigo do CPC, nunca antes questionado. Para fundamentar a decisão, o Presidente da Comissão do Regimento, Ministro Edgar Costa, asseverou que a Lei nº 2.970 contrariava a «tradição dos julgamentos coletivos» e «a própria autonomia interna dos tribunais» e citava o Ministro Costa Manso — «as leis do processo não devem ocupar-se dos atos da economia interna dos tribunais, análogos aos que as Câmaras do Parlamento regulam nos seus respectivos regimentos», O Processo na Segunda Instância, v. I, pág. 19, **Diário da Justiça**, 1º-XII-56; **Cordeiro de Mello**, o Processo no STF, 1964, v. I, págs. 157 a 159. A inconstitucionalidade da Lei nº 2.970, estava longe de ser manifesta, como o demonstrou, com a precisão e objetividade habituais, o juriconsulto Miguel Seabra Fagundes em exposição feita no Instituto dos Advogados Brasileiros; no entanto, a Corte fulminou-a, **ex officio**, por entender que ela bulia em sua prerrogativa de regular a ordem dos seus trabalhos.

2. Não houve quem mais defendesse os tribunais em geral, o STF em particular, do que **Rui Barbosa**. De uma feita disse ele:

«A Constituição ... é o Supremo Tribunal Federal... O Supremo Tribunal Federal é essa força, criada, sobretudo, para isso, tendo essencialmente por fim isso: dizer ao Poder Executivo como ao Poder Legislativo: até aqui, permite a Constituição que vás; daqui, não permite a Constituição que passes», Documentos Parlamentares, Intervenção nos Estados, VIII, 88.

Pois foi o mesmo **Rui** quem asseverou, em ocasião solene, que o Judiciário não poderia interferir em processo do **impeachment**:

«Demos agora a hipótese de um Presidente da República, já no exercício do seu cargo. Nos crimes de responsabilidade o seu tribunal é o Congresso, que, revestido desta judicatura, nos termos da Constituição, arts. 53º e 54º, o pode suspender e destituir. Imagine-se, porém, a título dessa autoridade, o destitui sem o processo ou lhe atropela, conculcando as formas necessárias, ou lhe instaura, sem verificar nenhum dos casos legais de responsabilidade, e, de qualquer desses modos, consuma o atentado faccioso, declarando vago o lugar de Chefe do Estado. Concebe-se que a um conflito desta natureza pudesse caber, como solução jurídica, a impetração de um **habeas corpus**, pela vítima do esbulho, ao Supremo Tribunal Federal? Ninguém o diria», Comentários à Constituição, III, 176.

3. Por que o judiciário não interfere em processo de **impeachment**? Por tratar-se de questão **exclusivamente política**? Seguramente não. Por cuidar-se de questão **interna corporis**? Também não. Mas por estar em face de uma jurisdição extraordinária que a Constituição dele retirou, expressamente, para conferi-la, explicitamente, ao Congresso Nacional.

4. Na área, pela Constituição, reservada ao Congresso pode ocorrer erro, abuso ou excesso? É claro que pode. Story, cuja autoridade não esmaeceu nos cento e sessenta anos decorridos desde a publicação de seus Comentários à Constituição, disse isso de maneira lapidar — todo poder que a alguém se outorga traz em si a possibilidade de ser exercido abusivamente, «**for in all such cases there must be power reposed in some person or body, and wherever it is reposed it may be abused**» Commentaries, 1891, I, § 754, pág. 552.

Tudo pode ser resumido em um enunciado trivial — por mais trabalhadas que sejam as instituições, por não serem perfeitas, não chegam a impedir o erro, o excesso, o abuso, sempre possível, a despeito de todos os mecanismos engendrados pelos espíritos mais esclarecidos.

Que a possibilidade de abuso existe, escrevi alhures, ninguém contesta. Nem foi por outro motivo que a Constituição norte-americana levantou uma barreira aos possíveis desmandos, ao estabelecer que nenhuma condenação se fizesse, em

processos de **impeachment**, sem o voto de dois terços dos senadores presentes à sessão de julgamento, quando na Inglaterra a decisão dos Lordes é tomada por maioria simples, «O **impeachment**», 1965, nº 156, pág. 176.

No Brasil, como se sabe, as exigências são maiores: dois terços da Câmara, dois terços do Senado.

Longe dos acontecimentos atuais, tive ocasião de escrever:

«É verdade, como lembra **Hare**, que uma corporação da eminência e dignidade do Senado dificilmente acolheria acusação frívola ou facciosa por maioria tão qualificada; mas se tal possibilidade existe, é risco, este, inerente à natureza das coisas e impossível de ser evitado de modo absoluto. A questão se resume, para **Hare**, em escolher entre a inteira irresponsabilidade do executivo e sujeitar sua conduta a uma côrte que pode não ser imparcial. Obviamente, conclui, é preferível correr o risco de parcialidade no julgamento a consagrar a plena irresponsabilidade.

Aliás, **Pomeroy** já observara que o possível abuso de poder não é objeção válida à existência do poder.

Destarte, embora os abusos sejam possíveis, eles são mais aparentes que reais, e não é provável que a autoridade processada mercê do voto da maioria absoluta da Câmara (dois terços, atualmente) e condenada pelo voto de dois terços do Senado, ao cabo de processo no qual vigoram, em princípio, regras de direito processual comum, seja livre de faltas e isenta de culpas. Quando, porém, tal situação ocorresse, haveria ela de ser tomada como tributo pago à natureza do homem e à precariedade e imperfeição de suas instituições.

Descabendo apelo ao judiciário, dir-se-á que, a despeito do zelo com que a Constituição procura evitar o transbordamento das paixões e assegurar uma decisão fundada, a Câmara, sem fundamento razoável, ou mesmo arbitrariamente, pode decretar o afastamento provisório do Presidente, e que abuso maior e violência mais graúda o Senado pode praticar, alijando-o definitivamente da presidência, sem motivo bastante», **op. cit.**, nº 156, pág. 177.

Isto pode acontecer? Volto a indagar, e não hesito em responder: pode, embora seja improvável que dois terços da Câmara autorize a instauração de processo contra o Presidente da República e dois terços do Senado venha a afastá-lo da presidência, por motivo fútil.

Mas, a evidenciar que, a partir de um certo ponto os mecanismos institucionais se rarefazem para dar lugar ao homem, a mais maravilhosa das maravilhas, na frase do **Sófocles**, em «**Antígona**», é oportuno notar que a medida adotada para evitar abusos e excessos de maiorias, pode converter-se em broquel de impunidade de grandes malfeitores da nação, a ser usada como arma de minoria.

Dir-se-á que respeitáveis direitos individuais podem ficar ao desabrigo de proteção adequada; exatamente para evitar que isso possa ocorrer, a Constituição estatuiu o **quorum** altíssimo de dois terços, tanto da Câmara, como do Senado; se, a despeito dessa precaução extraordinária, o desvario tomar conta de dois terços da Câmara e de dois terços do Senado, realmente não haverá remédio legal; será um tributo a ser pago à imperfeição humana e às humanas instituições. Aliás, é preciso reconhecer que a lei pode muito, mas não pode tudo, e não tem como dar solução a todos os problemas possíveis.

5. A propósito vale lembrar página quase antiga, na qual o problema é examinado; serve ela para mostrar, pelo menos, que a minha preocupação com o tema, que é escabroso, não é de agora:

«Mas se é certo que tanto a Câmara como o Senado podem cometer abusos, ao acusar e condenar, mesmo cumprindo a rigor as legais formalidades, não é apenas na acusação ou no julgamento condenatório que um e outro podem claudicar. Igualmente facciosa pode ser a Câmara abstendo-se de decretar a acusação, e arbitrário o Senado no absolver, quando devera condenar.

Podem os fatos, certos, documentados, notórios, cercados de circunstâncias acabrunhadoras, autorizar, reclamar a acusação de um Presidente que, de mil formas, avilta a Nação, intranqüiliza a sociedade, semeia a insegurança, promove a desordem, desorganiza o trabalho, desestimula a produção, subverte as instituições, causa o pânico... O Presidente pode cercar-se de elementos corruptos e incapazes, entregando os mais altos cargos da República, cujo provimento a lei defere à sua sabedoria, a pessoas sem idoneidade moral ou profissional. O paço do governo pode converter-se numa praça de negócios. O opróbio pode atingir o ponto de a suprema autoridade executiva exigir pecúnia de potências estrangeiras ou receber propinas em retribuição a atos que pratique. O Presidente pode violar imunidades parlamentares, usurpar funções legislativas, descumprir decisões judiciais; sob inspirações facciosas, entrar em conflito com outros Poderes ou com os Poderes constituídos dos Estados; exercer de modo caprichoso e abusivo suas prerrogativas, negligenciar o cumprimento dos deveres oficiais. Pode arruinar o crédito nacional e comprometer o bom nome do país pelo acintoso descaso com que desrespeita obrigações internacionais. Pode alienar bens nacionais, contrair empréstimo e emitir moeda, sem autorização legal.

Pode o Presidente retardar dolosamente a publicação das leis, decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso, e, sem licença deste, ausentar-se do país. Pode vender cargos públicos ou distribuí-los entre os seus íntimos, para que seja mercadejados. Pode exercer pressão eleitoral, impedindo a livre execução dos prélios; exceder as verbas do orçamento, realizar estorno, não prestar contas.

Pode, enfim, provocar animosidade entre as Forças Armadas, com o premiar a indisciplina, galardoar a incompetência, fomentar o nepotismo; pode cometer atos de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo de guerra, celebrar tratados e convenções humilhantes para a nação...

O Supremo Magistrado pode proceder de modo incompatível com a honra, a dignidade ou o decoro do cargo. Em suma, infringir a Constituição e as leis.

Este painel terrível pode ser o retrato do país e obra de uma governante. Está na Câmara decretar sua acusação, para que o Senado, dando pontual cumprimento aos seus deveres constitucionais, afaste do convívio político a autoridade nociva.

O comportamento do Presidente da República pode ilustrar cada um dos incisos dos oito artigos em que se enumeram os crimes de responsabilidade... e a Câmara não vota o **impeachment**.

Qual a solução jurídica para o caso esdrúxulo, uma vez que a competência do Senado, para exercer-se, supõe decreto acusatório da Câmara?

Nenhuma solução legal existe.

Admita-se que o Senado, à unanimidade, esteja pela condenação do Presidente. Todavia, em face da inação da Câmara, nada pode aquele fazer, senão assistir à dissolução do país, contemplar a anarquia, presenciar a comoção civil, testemunhar, quiçá, a guerra intestina, até que a Câmara acorde e cumpra seus altos deveres. Faltando o órgão incumbido pela Constituição de praticar o ato inicial do processo, providência legal ou solução jurídica não existe para a catástrofe.

Assim, se grave é o abuso da Câmara ao acusar injustamente, não menos grave será o abuso da Câmara deixando de fazê-lo, quando a acusação se impuser como dever seu.

Para um e outro caso recurso ou solução legal não existe, porque a Constituição conferiu à Câmara, competência para encetar o processo político e afastar, pelo menos provisoriamente, o Presidente da República que entrou em conflito com a Constituição.

Formule-se hipótese contrária. É a Câmara, numa arrasadora maioria ou em impressionante unanimidade, que, apresentada denúncia contra o Presidente da República, a recebe como objeto de deliberação, cumpridas pontualmente as formalidades legais, decreta a acusação, afasta provisoriamente a autoridade e faz chegar ao Senado a denúncia da nação, que ela representa. Para a comissão acusadora, elege as primeiras figuras da Assembléia, nimbadas de autoridade moral e política. Em nome da Câmara, a comissão comparece ao Senado e, com o libelo, apresenta provas irretorquíveis.

Mas o Senado, por erro ou prevaricação, repele a acusação parlamentar. Ela não obtém os dois terços necessários para que a condenação se opere, e se transforme em definitivo o afastamento provisório da autoridade deletéria. Quarenta e três senadores (dois terços menos um, hoje seriam cinquenta e três senadores) votam pela condenação do Presidente; os restantes vinte e três (hoje, vinte oito) ou votam pela absolvição, ou votam em branco ou simplesmente não votam, porque ao Senado não comparecem. Pode ocorrer que quarenta e três senadores estejam presentes ao julgamento e quarenta e três (atualmente, cinquenta e três) votos condenatórios sejam contados. Faltou um voto para a condenação política. A Câmara, o Senado, a Nação hão de contemplar a funesta ocorrência, como quem assiste, a algumas braças da praia, ao naufrágio das instituições... pois remédio jurídico para a errônea ou criminosa decisão senatorial não existe. A acusação seria arquivada e a autoridade, afastada da magistratura suprema desde o decreto acusatório, ao cargo retornaria para prosseguir na sinistra tarefa de destruir o país.

Alegue-se que a imaginação carregou nas cores do quadro. Talvez. Mas ele serve para mostrar que, se grave é o abuso do Senado ao condenar injustamente, não menos grave é o Senado absolver a autoridade que devia ser despejada do governo, como imperativo de salvação nacional.

Da mesma forma, se por erro, prepotência, espírito de vingança ou mesquinho faccionismo, a Câmara decreta a acusação do Presidente, e o Senado a julga procedente, a autoridade injustamente acusada e destituída injustamente, não tem recurso algum, nem corte de justiça, ante a qual possa pleitear e haver reforma ou revisão da iniquidade de que tenha sido vítima. Recurso ou ação judicial não existe, como tribunal competente não há, através do qual a autoridade condenada em processo de responsabilidade possa pleitear a reforma ou revisão. A lei não estabelece o recurso, nem institui o tribunal.

Não existe remédio legal para a decisão do Senado, seja ela contrária à autoridade, seja contrária à nação.

É natural que seja assim. Por mais que o legislador se esmere em prever hipóteses e prescrever soluções, por mais prudente e avisado que seja em conceber cautelas e instituir garantias, nas instituições sempre resta um vazio, a ser preenchido pelo homem.» **O impeachment**, 1965, nº 157 a 164, págs. 177 a 181.

Isto mostra como, perseguindo um objetivo, outro, diverso, pode ser alcançado; é que as instituições humanas, por mais aperfeiçoadas que sejam, apresentam fissuras pelas quais pode infiltrar-se o erro, o abuso, a injustiça, até a violência; por mais sábio que seja o legislador, sempre alguma coisa escapa por entre os seus dedos; e não se imagine que o Judiciário possa dominar, corrigir e salvar a realidade inteira. Aliás, ele correria o risco de substituir o Congresso, decidindo em seu lugar, ou de procrastinar, tolher ou adiar medidas inerentes ao seu poder, por ele recebido da Constituição para desempenhar atribuições privativas.

6. É preciso convir ainda em que o Judiciário trabalha segundo critérios que não são exatamente os mesmos que dominam os parlamentos, mesmo quando uma de suas Casas funcione como tribunal, e tenha, em tal emergência, de aplicar a lei; a respeito, vale lembrar o que escreveu **Chase**, que presidiu o Senado quando do julgamento de **Andrew Johnson**: «that when the Senate sits for the trial of an **impeachment**, it sits as a court, seems unquestionable»; contudo, o Senado terá presentes dados e circunstâncias que as cortes de justiça, normalmente não levam, nem podem levar em conta.

O que me parece importante ressaltar é que o STF não pode corrigir todos os desvios de poder, os excessos ou abusos do poder. **Rui** disse isso com clareza meridiana:

«cada um dos Poderes do Estado tem, invariavelmente, a sua região de irresponsabilidade. É a região em que esse poder é discricionário. Limitando a cada poder as suas funções discricionárias, a lei, dentro nas divisas em que as confina, o deixa entregue a si mesmo, sem outros freios, além do da idoneidade, que lhe supõe, e do da opinião pública, a que está sujeito.

Em falecendo eles, não há, nem pode haver praticamente, responsabilidade nenhuma, neste particular, contra os culpados. Dentro no seu círculo de ação legal, onde não tem ingresso nem o corpo legislativo nem a justiça, o Governo pode administrar desastrosamente, e causar ao patrimônio público danos irreparáveis. Em casos tais, que autoridade o poderá conter, neste regime? Por sua parte, o Congresso Nacional, sem ultrapassar a órbita da sua autoridade privativa e discricionária, pode legislar desacertos, loucuras e ruínas. Onde a responsabilidade legal, a responsabilidade executável contra esses excessos? E, se os dois poderes políticos se derem as mãos um ao outro, não intervindo, moral ou materialmente, a soberania da opinião pública, naufragará o Estado, e a Nação poderá, talvez, soçobrar. Nem por isso, contudo, já cogitou alguém de chamar, nessas conjunturas, contra os dois poderes políticos, o poder judicial. É que, contra os desacertos deste gênero, não se concebe outra responsabilidade, senão a da conta que todos os órgãos da soberania nacional a ele devem.

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

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

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

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

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

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

Em minucioso estudo sobre a contribuição do excelso brasileiro ao Direito Constitucional em geral e à Constituição de 46 em particular, ao apreciar o disposto no § 4º do art. 141, segundo o qual «a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual», **Levi Carneiro** faz este comentário: «esta é a Súmula da mais alta e insistente doutrinação de **Rui Barbosa**», Dois Gigantes da Democracia, 1954, pág. 158.

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

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

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

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

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

não haveria razão para deixar de atribuir ao STF o processo e julgamento do Presidente da República nos impropriamente chamados crimes de responsabilidade, quando a ele compete processar e julgar a mesma autoridade nos crimes comuns. De mais a mais, o Poder Judiciário, por mais ilustrados e íntegros que sejam os seus integrantes, não acerta sempre. Ele também erra. E decidindo originária e conclusivamente, o seu erro não tem reparação. Foi o que disse **Rui Barbosa**, falando no Senado, aliás, em defesa do STF; notou o grande advogado, jurista e homem de Estado, forrado de saber e experiência, que

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

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

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

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

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

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

14. Os demais envolvem, direta ou indiretamente, a aplicabilidade da Lei nº 1.079. Sustenta o impetrante que essa lei foi revogada pela Emenda nº 4, de 1961. Não vejo fundamento na alegação. Bastaria lembrar que o art. 5º da Emenda nº 4 é meramente exemplificativo, **verbis**, «são crimes funcionais os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, os que atentaram contra: ...» Não me demorarei, porém, na análise da tese; limitar-me-ei a lembrar que esse tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo.

Com efeito, bem depois de derogada a Constituição de 46, ao apreciar o MS nº 20.442, de 1984, Relator o Sr. Ministro **Francisco Rezek**, por unanimidade, a lei em causa foi tida como recepcionada pela nova ordem. O segundo julgado traz o prestígio de sua assinatura, Sr. Presidente; foi prolatado no MS nº 20.474, de 1986; nele a vigência da Lei nº 1.079 não foi sequer debatida. O terceiro é de ontem, já posterior à Constituição de 88; trata-se do MS nº 20.941, Relator o Sr. Ministro **Aldir Passarinho**, mas cuja ementa foi redigida pelo Sr. Ministro **Sepúlveda Pertence**, por determinação da Corte; neste caso não se questionou diretamente a aplicabilidade da Lei nº 1.079, mas mais de uma vez se aludiu a ela; a respeito houve até mesmo um **qüiproquó**, havendo quem entendesse que o eminente Ministro **Aldir Passarinho** concluía pela revogação da parte relativa ao procedimento na Câmara dos Deputados, o que não correspondia ao pensamento de S. Exa., como deixou explícito em carta dirigida a V. Exa., divulgada pela imprensa.

Isto não quer dizer que todos os artigos da Lei nº 1.079 estejam em vigor. Alguns foram revogados pela Constituição de 88 e mesmo antes dela, por diplomas intermediários. O art. 2º, por exemplo, dizia que «... são passíveis de perda do cargo, com inabilitação até cinco anos...». A fórmula correspondia à Constituição de 46; a Carta de 67, não disse mais «até cinco anos», mas «por cinco anos». E a Constituição de 88 fala «por oito anos». É claro que a Lei nº 1.079 há de ser lida à luz das disposições supervenientes. Segundo o art. 81, «a declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a proferir». Desde 67, não é suficiente a maioria absoluta, mas dois terços. E hoje a Câmara não decreta a acusação, autoriza o processo a ser instaurado no Senado. O art. 82, que provocou grandes debates quando da elaboração da lei, dispunha que o processo «não poderia exceder o prazo de cento e vinte dias». Desde a Carta de 67, porém, o artigo está revogado, pois aquele diploma dispôs que o processo deveria estar ultimado em sessenta dias e se tal não ocorresse seria arquivado. Hoje a Constituição preceitua «se decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo», art. 87, § 2º. E assim por diante. Em síntese, a Lei nº 1.079 é aplicável, na medida em que não tenha sido revogada, e em vários passos ela o foi, como penso ter demonstrado em casos didaticamente claros; mas nem todas as normas têm esta transparência e o problema essa simplicidade.

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

Também me parece, Senhor Presidente, que as normas por lei endereçadas à Câmara, desde o momento em que a Câmara deixou de ter competência para processar a autoridade, serão aplicáveis, no que couber, ao Senado, que passou a ter a atribuição de «processar e julgar», o Presidente, quando tinha apenas a de «julgar».

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

Dir-se-á que, nessa matéria, não há lugar para o regimento? Há, como se vê da Lei nº 1.079, cujo art. 38 preceitua:

«Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros e Estados, serão subsidiárias desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.»

16. Pretende o impetrante que o Supremo Tribunal Federal determine à Câmara a aplicação do disposto no art. 217, § 1º, do seu Regimento Interno, e nesse sentido logrou obter os votos dos eminentes Ministros **Octavio Gallotti** e **Ilmar Galvão**; peço licença para externar minha respeitosa divergência, pois entendo que este Tribunal não poderia fazê-lo e neste passo acompanho os votos dos eminentes Ministros **Carlos Velloso**, **Celso de Mello** e **Sepúlveda Pertence**.

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

«12. Considerando o exposto, as normas às quais cabe recorrer para embasar o processo e julgamento, inclusive o procedimento que culmina com a admissibilidade da acusação, isto é, o procedimento para autorizar a instauração de processo por crime de responsabilidade contra o Presidente da República são:

a) a Constituição Federal (em especial, artigos 51, I; 52, I e parágrafo único; 85 e 86);

b) a lei especial, ou seja, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, no que não contraria o espírito e a letra da Constituição de 1988;

c) subsidiariamente, no que forem aplicáveis, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como o Código de Processo Penal (art. 38 da Lei nº 1.079/50).

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

a) há perfeita harmonia entre o estatuído nos incisos I a VII do art. 85 da Constituição e o que se explicita nos artigos 5º a 12 da Lei nº 1.079/50 — a simples leitura da legislação ordinária, neste particular, evidencia a perfeita adequação dos tipos aos parâmetros genéricos fixados na Constituição;

b) no que diz respeito à parte processual, o texto promulgado em 1988 importou em grandes inovações.

14. Considerando as inovações do texto constitucional, ou seja, que compete privativamente à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo e, ao Senado Federal, processar e julgar o Presidente da República, a fase procedimental, na Câmara dos Deputados, deverá ser, repetindo o Ministro **Célio Borja**, **discricionária autorização como simples condição de procedibilidade judicial** e, não mais, juízo de procedência da acusação.

15. Considerando que a Constituição defere à Câmara dos Deputados, no dizer do Ministro **Celso de Mello**, **a competência para proferir julgamento sobre a processabilidade da acusação**, com exclusão de qualquer outro órgão do Estado, a fase na Câmara dos Deputados, embora não seja o processo propriamente dito, que é da competência do Senado, deve revestir-se de formalidades procedimentais, que são as estatuídas na Lei nº 1.079/50, **naquilo que não contrariar a Constituição** — expurgada toda a parte estritamente processual.

16. Considerando que a ação se insere no processo e está subordinada à mesma regulamentação normativa que disciplina os atos processuais, isto é, ao direito processual, a pretensão punitiva nos casos de crime de responsabilidade obedece a regras especialíssimas, tanto no que diz respeito à respectiva titularidade, quanto no tocante ao órgão julgador; enquanto nos delitos comuns é o Ministério Público o titular da ação, nos casos de crime de responsabilidade do Presidente da República atribui-se ao cidadão a faculdade de iniciativa mediante denúncia, a qual constitui o momento inicial de todo procedimento persecutório. Portanto, as normas que disciplinam o oferecimento da denúncia, assim como aquelas que tutelam as fases subseqüentes, inclusive as relativas à condição de procedibilidade (autorização da Câmara dos Deputados por maioria de dois terços dos seus membros) só podem estar contidas na lei a que se refere o parágrafo único do artigo 85 da Constituição.

17. Considerando que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados somente atuará em tais assuntos subsidiariamente, o comando constitucional será obedecido aplicando-se a Lei nº 1.079/50 na parte procedimental que diz respeito à tramitação da denúncia no âmbito da Casa, ou seja, artigos 14 e 18, porque dispõem sobre os requisitos da denúncia, formais e materiais, em pleno vigor porque compatíveis com o texto constitucional.

18. Considerando que os artigos 19 e 22 (primeira parte), da Lei nº 1.079/50, dispõem sobre a tramitação inicial do pedido, na Câmara dos Deputados e, que se destinavam à formação de um juízo prévio sobre a admissibilidade da denúncia, as etapas previstas devem ser entendidas à luz do novo comando constitucional, razão pela qual, à falta de norma legal expressa, é de se recorrer subsidiariamente ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

19. Considerando a alteração constitucional aludida, mas, para não desatender a um outro princípio, que é o da ampla defesa assegurada aos acusados em geral (art. 5º, LV, da Constituição Federal) e, ainda, em atenção a que a peça vestibular encerra uma denúncia de cidadão que, como tal, na tramitação de projeto, tem regime prioritário na Câmara dos Deputados (art. 151, II, a, do RI), foram aplicados, em caráter subsidiário, as normas disciplinares do Regimento Interno da Casa.

20. Considerando que, o prazo previsto para as Comissões examinarem proposições, quando se tratar de matéria em regime de tramitação com prioridade, é de cinco sessões, podendo ser prorrogado até a metade, nos termos do art. 52, II, do Regimento Interno, entendeu-se satisfeito o princípio constitucional da ampla defesa, dando-se ao denunciante prazo de cinco sessões dentro das sete reservadas à Comissão, que corresponde ao máximo com prorrogação.

21. Considerando as premissas supra, foram acolhidas e adaptadas as seguintes etapas:

a) recebimento da denúncia (art. 19, da Lei nº 1.079/50);

b) leitura do texto na sessão seguinte (art. 19, da Lei nº 1.079/50);

c) eleição dos membros de uma «Comissão Especial», cuja finalidade é exarar parecer sobre a admissibilidade da denúncia (art. 19, da Lei nº 1.079/50, em consonância com os artigos específicos da Constituição: 51, I; 52, I; 85 e 86);

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

e) eleição de Presidente e Relator (art. 20, da Lei nº 1.079/50);

f) prazo de cinco sessões para o denunciado apresentar defesa (art. 5º, LV, da Constituição Federal, e art. 52, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados);

g) prazo de sete sessões para a comissão concluir seus trabalhos;

h) votação nominal do parecer (art. 23, da Lei nº 1.079/50, combinado com o art. 186, I, do Regimento Interno).

i) **quorum** de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados para aprovação de parecer que admita a acusação (art. 51, I e 86, **caput**, da Constituição Federal).»

Pensando que à Câmara compete riscar seu plano de trabalho, nos limites da lei, não me cabe impor-lhe outro traçado, como pretende o impetrante, nem me cabe julgar o desenho que ela riscou; isto não me impede de reconhecer que ele se contém nos limites da Constituição, da Lei nº 1.079 e do Regimento. É possível que se pudesse alvitrar, aqui ou ali outro caminho, mas ao Poder Judiciário não cabe fazê-lo. Não me animaria a proclamar que ele seja incensurável, como foi dito, mas não se negará que, pelo menos, é razoável e se comporta nos limites da lei, e é o que basta.

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

19. Depois de pedir que o STF determinasse à Câmara que seguisse, na espécie, o disposto no art. 217 do seu Regimento Interno, o impetrante requer que o STF determine «seja a deliberação cameral tomada por escrutínio secreto (Reg. Int. art. 188, II)».

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

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

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

«44. Em relação à forma da votação, através da qual esta Casa decidirá se concede a licença para o processo contra o Presidente da República, decidimos pela votação ostensiva nominal, levando em consideração os seguintes fatores:

45. A questão constitucional. A atual Constituição brasileira adotou como regra geral o princípio da votação ostensiva e nominal. Naqueles casos em que o constituinte julgou conveniente a utilização do voto secreto, ele o indicou expressamente, a título de exceção. As hipóteses contempladas pela Constituição com a indicação de que a elas se deve aplicar o voto secreto não podem ser ampliadas pelo intérprete, sob pena de agredir-se o sistema por ela adotado.

46. Não tendo a Constituição Federal apontado a forma da votação, para que se conceda ou não a licença para o processo contra o Presidente da República, deve-se aplicar, então, a regra geral — que é a do voto nominal.

47. Convém, aqui, lembrar distinção singela, mas que vem sendo convenientemente esquecida por alguns: o princípio do voto secreto aplica-se ao representado, isto é, ao eleitor que escolhe o seu representante junto ao Parlamento: a este representante, até pelo dever moral que tem ele de prestar contas de suas ações aos representados, aplica-se a regra geral do voto ostensivo e nominal — para que o povo possa saber com exatidão qual é o sentido da atuação do parlamentar — exceto nos casos, repita-se, em que o constituinte julgou conveniente excepcionar a regra geral.

48. Considerou-se, a par disso, que a Constituinte, ao elaborar as normas da nova Carta Magna, não o fez a partir do nada. Fê-lo tendo por arcabouço o ordenamento jurídico preexistente, e onde julgou conveniente implementar modificações ele o fez. Exemplo elucidativo é o do processo e julgamento do Presidente da República, onde a CF de 1988 inovou, rompendo com longa tradição do direito pátrio, retirando parte das atribuições que a Câmara detinha anteriormente, mas silenciando sobre a modalidade da votação.

49. Ainda que se considerasse não estar a questão resolvida a partir do sistema adotado pela CF, necessariamente ter-se-ia de procurar a solução na lei. E, ainda que se considere não ter sido a Lei nº 1.079/50 recepcionada pela nova constituição, naqueles dispositivos que tratam de atos típicos de processo, não há como considerá-la derogada no tocante à modalidade da votação.

50. Pois que esta, em verdade, não se prende a ato processual; vincula-se ela à apuração do convencimento a que chegaram os deputados, em razão de atos transcorridos ao longo do procedimento adotado **anteriormente à votação**. Esta apenas exterioriza o resultado a que se chegou — tenha este origem em processo ou em procedimento.

51. Prosseguindo no raciocínio que me levou à decisão tomada, admitamos, por hipótese, que a Lei nº 1.079/50 estivesse revogada. Teríamos, então, de recorrer ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

52. Note-se que, então, estaríamos em sede onde a interpretação das normas regimentais é questão incontroversamente **interna corporis**.

53. Relembra-se este fato, para que se aponte a resolução do conflito existente entre as normas do artigo 188, II, e do artigo 186, I.

54. Nessa hipótese (retenha-se que consideramos ter esta questão sido resolvida pela Lei nº 1.079/50 — e então não caberia procurar a solução no Regimento Interno desta Casa) não haveria como escapar à conclusão de que a disposição do artigo 188, II, é inconstitucional, além de chocar-se frontalmente com o artigo 218, que remete a questão do procedimento relativo aos crimes de responsabilidade do Presidente da República à lei em vigor (tendo nele o vocábulo «processo» sido utilizado de maneira evidentemente atécnica) — sendo evidente que tal Lei é a 1.079/50, ou, ao menos, assim julgaram os deputados que aprovaram a Resolução que trouxe nosso Regimento Interno ao universo jurídico.

55. Assim, ou sendo o artigo 188, II, inconstitucional (o que remeteria a solução à CF), ou não podendo ele prevalecer sobre o artigo 218 (que remeteria a solução para a Lei nº 1.079/50) o resultado a que se chega é sempre o mesmo: a votação, no caso em tela, é ostensiva e nominal, procedimento regimental adotado, como regra, quando se trata de votação de matéria com **quorum** qualificado (art. 186, I).

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

«60. Relativamente à modalidade de votação, há regra própria e específica para o caso, a do art. 23, da Lei nº 1.079, de 1950, que dispõe:

«Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidos, então, questão de ordem, nem encaminhamento de votação.»

61. A disposição transcrita refere-se ao juízo a respeito da procedência ou improcedência da acusação, ou seja, ao juízo acerca de sua admissibilidade.

62. É verdade que o art. 188, nº II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a votação por escrutínio secreto no caso de autorização para instauração do processo nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade contra o Presidente da República.

63. No que se refere aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, porém, regra aplicável é a do art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950, recebida como norma da lei especial, a que se refere o parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal.

64. Ressalte-se, a propósito, que o fundamento de validade e eficácia do art. 23, assim como de outras normas da Lei nº 1.079, de 1950, deriva diretamente do disposto no art. 85, parágrafo único, da Lei Maior, prevalecendo, por isso mesmo, sobre normas regimentais em sentido contrário. Na parte em que dispõe sobre a forma de votação, no tocante aos crimes de responsabilidade, o art. 188, nº II, do Regimento Interno, é incompatível com a Lei nº 1.079, de 1950, e, portanto, com o art. 85, parágrafo único, da Lei Fundamental.

65. Já o art. 218 do Regimento Interno, por força do qual o processo nos crimes de responsabilidade do Presidente da República obedecerá às disposições da legislação especial em vigor, não acrescenta nenhum **plus** de força vinculativa às regras especiais da Lei nº 1.079, de 1950.

66. O parágrafo único do art. 85 da Constituição de 1988 reproduz literalmente as regras constantes de textos constitucionais anteriores, a partir da Carta de 1946, em que foi editada a Lei nº 1.079, de 1950 (CF/46, art. 89, parágrafo único; CF/67, art. 84, parágrafo único; EC 1/69, art. 82, parágrafo único), não deixando dúvidas quanto ao fundamento de validade do citado diploma legal.

67. Acrescente-se que o conceito de votação nominal se contrapõe ao de escrutínio secreto: o Regimento Interno de 15-9-36, no art. 250, na linha de normas regimentais anteriores, estabelecia como processos de votação o simbólico (nº I), o nominal (nº II) e o de escrutínio secreto; o Regimento Interno de 1947, no art. 119, acrescentava a essas três modalidades, o processo de votação automática; o Regimento Interno de 19-8-49, no art. 134, referia-se aos três primeiros processos, como modalidades distintas. Essa regra do art. 134 do Regimento de 1949 foi reproduzida nos textos regimentais posteriores (RI de 1º-7-55, art. 139; RI de 10-3-59, art. 140; RI de 12-1-64, art. 155; RI de 31-10-72, art. 177; RI de 13-

1-78, art. 175; e RI de 25-11-82, art. 175). E o próprio Regimento Interno da Assembléia Constituinte de 1946 (Resolução nº 1, de 12-3-46), no art. 65, referia-se aos três processos de votação — o simbólico, o nominal e o de escrutínio secreto — como conceitos distintos.

68. Por último, o Regimento Interno de 21-9-89, em vigor, na mesma linha de distinção, dispõe no art. 184:

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

69. Não há dúvida, portanto, de que a votação nominal, a que se refere o art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950, é a ostensiva nominal, que se opõe à votação secreta ou por escrutínio secreto.»

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

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

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

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

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

«Esse mandato é nacional, disse o preclaro brasileiro. Quem o confere é a nação, que elege os membros do Congresso.

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

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

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

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

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

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

Pontes de Miranda, por sua vez, doutrina que o voto do eleito é aberto, em regra e salvo disposição expressa em contrário, «A tese da excepcionalidade da votação secreta, só determinada pela Constituição, foi levantada na Câmara dos Deputados, em 1951. O líder da maioria, deputado **Gustavo Capanema** e o Relator da questão na Comissão de Justiça, deputado **Antônio Horácio**, defenderam-na, energicamente. Disse o Relator: «A votação pública constitui a regra geral, o processo costumeiro, nos parlamentos livres; não é possível negar, ou sequer, atenuar, o imperativo categórico dessa verdade, proclamada, unanimemente, por comentadores, estadistas e sociólogos, tanto nacionais, como estrangeiros. **Pontes de Miranda** escreve: «O voto nas câmaras é secreto nas eleições e nos demais casos especificados no art. 43 da Constituição. No regime pluripartidário, em Constituição que mandou atender-se à representação dos partidos nas comissões e adotou outras medidas de responsabilização, é difícil explicar-se esse receio de votação aberta. O eleitor é que deve votar secretamente; não, o eleito. O voto secreto é excepcional. Nenhum dos corpos legislativos pode deliberar que a votação seja secreta: pode, no entanto, fazer secreta a discussão dos projetos, em resolução **in casu**». Comentários à Constituição de 1946, 1960, II, pág. 403.

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

Bastava isto. Mas, tenho como dado certo e da maior importância, tratando-se de um expediente constitucional pelo qual o titular de um Poder é questionado e julgado por outro Poder, por indisponíveis motivos de ordem pública, que interessam à nação inteira, que a publicidade deve ser a mais ampla, para que a nação saiba o que ocorreu, como ocorreu e porque ocorreu, e possa por sua vez apreciar, com conhecimento de causa, o procedimento de seus representantes. Não se trata de um problema de somenos, mas nada menos do que afastar da Presidência da República o seu titular, eleito pela nação; como a nação pode ficar sem saber porque a autoridade que ela elegeu e consagrou foi afastada por seus representantes e quais deles assim decidiram? Parece-me por isto, que em caso de dúvida, por mais fundada que fosse, impunha-se a solução que concluisse pela publicidade do voto de deputados e senadores.

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

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

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

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: É possível afirmar que, desde o último quartel do século XVIII, com as Revoluções americana e francesa, na esteira do pensamento liberal que ganhou curso, a concepção de uma ordem constitucional não prescinde de dois componentes: separação de poderes e garantia de direitos. Na lição de **Burdeau**, a constituição foi, historicamente, no Ocidente, um instrumento de limitação do poder. Não se adotou, entretanto, na Europa, desde logo, a concepção americana que, no dizer de **Eduardo Garcia de Enterría**, devia supor-se essencial em todas as Constituições escritas, segundo a qual a lei que repugna a Constituição é nula, tal como afirmara o Juiz **Marshall**, em sentença célebre da Suprema Corte.

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

Entre nós, a influência dos dois sistemas fez-se notar. A Constituição Imperial de 1824 orientou-se no sentido do liberalismo de tendência européia, colocado o Judiciário em uma posição secundária, no confronto com o Legislativo e o Executivo.

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

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

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

Foi na concepção desse sistema do primado da Constituição e da independência do Judiciário que se criou o Supremo Tribunal Federal, como órgão de cúpula do Poder Judiciário republicano. Em realidade, desde o advento do regime de 1891, reconheceu-se-lhe a função precípua de guarda da Constituição, ora conferida, em regra expressa, no art. 102 da Lei Magna de 1988. «Sentinela da Constituição e da liberdade», nos moldes do modelo americano, definiu-o o saudoso Ministro **Aliomar Baleeiro**.

Na linha dessa função institucional, já secular, cumpre-lhe, assim, ao dirimir controvérsias, de forma terminativa, enunciar, no curso do tempo, o sentido e o alcance dos dispositivos da Lei Maior, compreendendo-se, aí, por isso mesmo, a competência de definir os exatos limites dos poderes que a Constituição quer investidos o Congresso, o Governo e os Tribunais, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como os precisos conteúdos dos direitos e garantias fundamentais, dos princípios regentes da ordem social, da ordem econômica e financeira e de quaisquer preceitos básicos do ordenamento maior da nação. Em tal perspectiva, desempenha o Supremo Tribunal Federal o múnus eminente de árbitro dos conflitos entre os Poderes, ou entre a União e os Estados-membros, ou destes entre si, numa autêntica função de poder moderador. Expressivo, no particular, o registro de **Seabra Fagundes**: «Com relação ao Supremo Tribunal Federal, o exercício de função política não se dá na rotina de suas atividades, senão quando chamado ele, na aplicação da Constituição da República, a manifestar-se sobre a validade de leis e atos executivos em face de princípios constitucionais basilares, como os que dizem com a significação do regime federativo, com a independência e harmonia dos poderes do Estado, com a definição e a proteção dos direitos individuais (ou, em expressão mais abrangedora, dos direitos públicos subjetivos do indivíduo), com as conceituações da segurança nacional e da ordem econômica etc... Ao manifestar-se, em qualquer dessas matérias, como árbitro do que é a Constituição, o seu desempenho é político. Porque a Lei Maior será aquilo no conteúdo e na extensão que os seus arestos declarem que é» (apud «**As funções políticas no STF, Arquivos do Ministério da Justiça**, nº 157, págs. 30/31). Nessa mesma linha, a nota de **Mauro Cappelletti**: «o controle judicial de constitucionalidade das leis sempre é destinado, por sua própria natureza, a ter também uma coloração política mais ou menos evidente, mais ou menos acentuada, vale dizer, a comportar uma ativa e criativa intervenção das Cortes investidas daquela função de controle, na dialética das forças políticas do Estado». (In «**O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado**», ed. Sérgio Fabris, Porto Alegre, 1984, pág. 144).

De outra parte, ao Supremo Tribunal Federal, aplica-se a nota exata de **Willoughby** («A Suprema Corte dos Estados Unidos», pág. 33), acerca do papel da Corte Suprema americana: «O mais poderoso dos freios no garantir as relações regulares entre o poder federal e os poderes dos estados e ainda entre os próprios ramos do poder federal, tem sido inquestionavelmente a Corte Suprema. No mecanismo da República o seu papel tem sido «o da roda mestra». A Constituição, no exercício da sua supremacia a respeito de todos esses poderes, a todos lhes pôs limites, e o instrumento para efetuar essa limitação tem sido a Corte Suprema como intérprete do direito constitucional.» Talvez, por isso mesmo, o Imperador Pedro II, em julho de 1889, recomendara a Salvador Mendonça e Lafayette Rodrigues Pereira, ao partirem em missão oficial aos Estados Unidos: «Estudem com todo o cuidado a organização do Supremo Tribunal de Justiça de Washington. Creio que nas funções da Corte Suprema está o segredo do bom funcionamento da Constituição norte-americana. Quando voltarem, haveremos de ter uma conferência a esse respeito. Entre nós, as coisas não vão bem, e parece-me que se pudéssemos transferir para ele as atribuições do Poder Moderador da nossa Constituição, ficaria esta melhor. Dêem toda a atenção a este ponto». (apud **História do Supremo Tribunal Federal**, Lêda Boechat Rodrigues, tomo I, pág. 1). Ora, o Poder Moderador de acordo com o art. 98 da Carta Política do Império era «a chave de toda a organização política», delegado privativamente ao Imperador, «para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos.» Anota, nesse sentido, **Lêda Boechat Rodrigues**: «Quatro meses depois o Imperador era deposto, mas essa sua idéia parecia estar na consciência de outros. Proclamada a República, a Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, copiando em grande parte o sistema americano de governo, copiava

também em certos pontos a Corte Suprema dos Estados Unidos e outorgou expressamente ao Supremo Tribunal Federal o poder de declarar a inconstitucionalidade das leis. Este poder fora, na República do Norte, conquistado para a Corte Suprema através da interpretação judicial, a partir do célebre caso *Marbury v. Madison* (1803).» (Op. cit., pág. 1). Nesse sentido, escreveu, também, o ilustre Ministro **Rafael Mayer**: «Ainda que nem sempre advertida, essa função de poder moderador será a nota dominante do Supremo Tribunal Federal, em sua história, e o seu desígnio maior no futuro. De fato, o degrau que separa o antigo Supremo Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal é o de confiar-se a este a missão precípua de guarda da Constituição e de fiscalizar a constitucionalidade das leis, verificação esta que, no Império, somente cabia ao Poder Legislativo e ao Poder Moderador.» (In **Arquivos do Ministério da Justiça**, nº 173, págs. 3/4). Dele se pode predicar, como afirmou da Corte americana Lord Salisbury, comparando-a com o sistema inglês: «Se os Estados Unidos, se as Câmaras ali adotarem qualquer medida infensa à Constituição do país, há um tribunal, que a paralisará; e esse fato dá às instituições nacionais uma estabilidade, que em vão esperamos sob o nosso sistema de vagas a misteriosas promessas.»

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

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

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

Também não é possível entender que, na Câmara dos Deputados, haja ocorrido a instauração do processo de **impeachment**, contra o Presidente da República, e não apenas o procedimento de autorização a que refere o art. 51, I, da Lei Magna, como se alega na inicial, em decorrência do que se contém na Mensagem nº 13/92, de 8-9-1992, em que a autoridade impetrada dá ciência ao ilustre impetrante da denúncia contra ele oferecida, remetendo-lhe cópia, para eventual manifestação, no prazo assinado, o que guarda, à evidência, o caráter de resposta ou defesa, a viabilizar a posterior deliberação da Câmara dos Deputados, nos limites de sua competência.

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

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

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

«Ora, na espécie, o impetrante é acusado de prática de crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados, e deduz, na via eleita, queixa contra ato do Presidente da referida Casa do Congresso Nacional que estaria violando — «ou pelo menos, ameaçando violar gravemente — seu direito líquido e certo ao devido processo legal e ao consectário da ampla defesa». Pleiteia medida liminar para «sustação do procedimento do **impeachment**, já virtualmente instaurado na Câmara dos Deputados, até o final julgamento do **writ**, «ou para que se faculte à ilustre autoridade coatora, desde logo, submeter à Câmara a denúncia, apenas para os efeitos do art. 51, 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 à deliberação cameral tomada por escrutínio secreto (Req., art. 188, nº II)».

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

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

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

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

Não há falar, no caso, em ato político, discricionário, ou **interna corporis**, do Presidente da Câmara dos Deputados, se o que se impugna é a competência para proceder como o fez, ou a lesão a direito subjetivo de defesa. Compreendo, destarte, que a **quaestio juris**, não reside na natureza do processo do **impeachment**, nem em qualquer dúvida quanto à privativa competência da Câmara dos Deputados para, na forma da Constituição, processar a acusação e admiti-la ou não. Descumprindo-o, com a negativa, **in limine**, de seguimento da denúncia, teria o Presidente da Câmara dos Deputados praticado ilegalidade e abuso de autoridade, porque, a tanto, incompetente. Dessa violação da lei, teria resultado lesão ao direito individual dos impetrantes de apresentar denúncia contra o Presidente da República e Ministros de Estado e, assim, vê-la processada, na forma da lei, a teor do art. 14, da Lei nº 1.079/50, tanto mais quanto alegam estar a acusação baseada em provas apuradas por Comissão Parlamentar de Inquérito. Agindo, como o fez, sustenta-se, a autoridade coatora praticou ilegalidade ou abuso de poder, ferindo direito líquido e certo dos impetrantes. Tal a questão, a meu ver, posta no Mandado de Segurança nº 20.941. (Na presente impetração, alega-se lesão ao direito de defesa, perante a Câmara dos Deputados).

Cuidando-se do exercício de poder limitado pela ordem jurídica e, assim, sujeito ao controle judicial, de indagar é se o Presidente da Câmara dos Deputados poderia, **in limine**, negar seguimento à denúncia aludida. Definidos em lei os crimes de responsabilidade e estabelecidas em lei as normas de processo e julgamento, consoante preceito constitucional, bem de ver é que o só fato de reservar a Constituição, privativamente, ao âmbito do Congresso Nacional, o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, não basta a afirmar-se a inviabilidade de o Poder Judiciário, em qualquer caso, ser chamado a fazer efetivas as garantias constitucionais ou legais dos cidadãos, porventura violadas ou ameaçadas por atos de órgão do Congresso Nacional. O que está interdito ao Poder Judiciário, na espécie, é o reexame do mérito das decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a matéria; não, assim, porém, o conhecimento de queixas dos cidadãos quanto à violação de direitos decorrentes da Constituição ou da lei, em processo por crime de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, em virtude de ato praticado com vício de incompetência ou de formalidades essenciais que venham a ferir direito subjetivo do acusado. O caráter político do processo de **impeachment** não pode, em virtude da garantia da Constituição, art. 5º, inciso XXXV, excluir, desde logo, da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, quando resultem de ato contra o qual se alegue incompetência da autoridade ou restrição a direito devidamente comprovado. A competência privativa de um dos Poderes para a prática de determinado ato, prevista na Constituição, não torna imune o ato ao controle judicial, salvo no seu caráter político ou discricionário. A decisão de cunho político é insusceptível, em seu merecimento, da censura judicial, não, porém, nos aspectos de competência do órgão que a profere e das formalidades essenciais de sua prolação, máxime, quando, por um desses vícios, se afirma conseqüente lesão a direito individual. A disciplina e limite do ato, por norma constitucional, quanto à competência para sua prática e à forma de proceder, subordinam-no nesses aspectos, ao exame judicial, desde que haja interesses feridos e direitos individuais comprometidos. Em se cuidando da competência privativa do Congresso Nacional, **ad exempla**, não se tem conhecido de mandado de segurança, em se tratando de atos **interna corporis**, proferidos nos limites da competência da autoridade dada como coatora, com eficácia interna, ligados à continuidade e disciplina dos trabalhos, atacando-se, ao invés, o mérito da interpretação do Regimento, matéria em cujo exame, em princípio, não cabe ao Judiciário ingressar (MS nºs 20.509 e 20.471, RTJ 116/67 e 112/1023). Cuidava-se, então, de atos do Presidente da Câmara,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Em decorrência do que se anotou, não possui maior relevância a alegação de que a denúncia não se deveria ter dirigido ao Presidente da Câmara dos Deputados e sim, diretamente, ao Senado Federal. Os denunciantes seguiram as disposições da Lei nº 1.079/1950, art. 14, que tenho ainda como em vigor, eis que não conflita com a Constituição (arts. 51, I, 86 e 52, I). Conhecendo da denúncia a Câmara dos Deputados, se, nos termos acima, pelo voto de dois terços de seus membros, autorizar o processo e julgamento do Presidente da República, por crime de responsabilidade, **ut** arts. 51, I, e 86, ambos da Constituição, será o feito encaminhado ao Senado Federal, onde, então, o processo de **impeachment** se instaura. O que sucedeu, na Câmara dos Deputados, onde se protocolizou a denúncia, não conflita com o art. 52, I, da Constituição, pois não implica usurpação, pela Câmara dos Deputados, da competência do Senado Federal, máxime se se considerar que norma legislativa não dispõe em termos diversos do art. 14, da Lei nº 1.079/1950. Constituindo a autorização da Câmara dos Deputados, **ut** art. 51, I, da Lei Magna, condição de procedibilidade, sem essa deliberação positiva não se pode instaurar, no Senado Federal, o processo de **impeachment** contra o Presidente da República.

6. Também não considero procedente a alegação da inicial, no que concerne à revogação da Lei nº 1.079/1950, na parte em que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, pela Emenda Constitucional nº 4, de 2-8-1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo. A esse respeito, adoto, por inteiro, o parecer da Procuradoria-Geral da República e os brilhantes votos dos ilustres Ministros Relator e Celso de Mello. Assim se fundamentou o parecer referido, em seus itens 70 a 74, **in verbis**:

«70. Alega o impetrante, por último, que a Lei nº 1.079, de 1950, na parte em que define os crimes de responsabilidade do Presidente, teria sido revogada pela Emenda Constitucional nº 4, de 2-8-61, que instituiu o sistema parlamentar de governo, porquanto o art. 5º dessa Emenda não tipificou como crimes de responsabilidade os atos que atentassem contra a probidade da administração, a lei orçamentária, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos (item não reproduzido na Constituição vigente) e o cumprimento das decisões judiciais, como fizera a Constituição de 1946 (art. 89, nºs V a VIII).

71. Como referem as informações, a Emenda nº 4, de 1961, deixou de descrever como crimes de responsabilidade do Presidente da República os atos enumerados nos incisos V a VIII do art. 89 da Carta de 1946, porque, instituído o regime

parlamentar, a responsabilidade pelos atos contra a probidade da administração e pela conduta do governo em geral passou a ser do Presidente do Conselho de Ministros, com os mecanismos de afastamento peculiares a esse regime.

72. Em primeiro lugar, nota-se que a Emenda nº 4, de 1961, não revogou os arts. 9º a 12 da Lei nº 1.079, de 1950, nem contemplou norma de teor idêntico à do art. 89, par. único, da Constituição de 1946, que determinava a definição dos crimes de responsabilidade em lei especial, de modo que não limitou a definição legal dos crimes de responsabilidade às hipóteses ali enumeradas. Não foram revogados, portanto, o art. 89, par. único, da Carta de 1946, que determinara a definição legal dos crimes de responsabilidade relacionados com os atos elencados nos incisos I a VIII do mesmo artigo nem a parte da Lei nº 1.079, de 1950, que, em cumprimento à norma constitucional, se limitou a definir objetivamente os delitos de responsabilidade correspondentes.

73. A mudança temporária do sistema de governo, que, alterando substancialmente as atribuições do Presidente da República, importou em reduzir o elenco dos crimes de responsabilidade do Chefe de Estado, não interferiu na descrição legal das infrações correspondentes.

74. Tendo a Emenda Constitucional nº 6, de 23-1-63, restabelecido o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946, subsistiram íntegras as normas dos arts. 9º, 10 e 12 da Lei nº 1.079, de 1950, também em face das Constituições posteriores que, salvo no tocante à «guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos», reproduziram os incisos do art. 89 daquela Constituição, que enumeravam os atos configurados de crimes de responsabilidade. A Constituição de 1988, nos incisos V, VI e VII do art. 85, repete os incisos V, VI e VIII da Constituição de 1946, tornando certa a vigência dos dispositivos citados na Lei nº 1.079, de 1950.»

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

Sustenta a inicial que essa prévia autorização de dois terços da Câmara dos Deputados há de ser objeto de deliberação por escrutínio secreto e não pelo «processo ostensivo nominal», consoante estabelece o ato da autoridade indigitada coatora. Invoca o impetrante, como **sedes materiae**, o art. 188, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê o escrutínio secreto em casos de autorização para instauração de processo, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado. Já, nas informações, secundando os termos do ato impugnado, alega-se, **verbis**:

«55. Assim, ou sendo o artigo 188, II, inconstitucional (o que remeteria a solução à CF), ou não podendo ele prevalecer sobre o artigo 218 (que remeteria a solução para a Lei 1.079/50) o resultado a que se chega é sempre o mesmo: a votação no caso em tela, é ostensiva e nominal, procedimento regimental adotado, como regra, quando se trata da votação de matéria, com **quorum** qualificado (art. 186, I)».

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, entende que a regra aplicável é a do art. 23 da Lei nº 1.079/1950, «recebida como norma de lei especial, a que se refere o parágrafo único do art. 85 da Constituição Federal».

Passo a analisar essa **quaestio juris**.

A Corte está, aqui, julgando um mandado de segurança. De acordo com o art. 5º, LXIX, da Constituição, «conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por **habeas corpus** ou **habeas data**, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.»

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

Anota **Celso Agrícola Barbi**:

«Como se vê, o conceito de direito líquido e certo é tipicamente processual, pois atende ao modo de ser um direito subjetivo no processo: a circunstância de um determinado direito subjetivo realmente existir não lhe dá a caracterização de liquidez e certeza; esta só lhe é atribuída se os fatos em que se fundar puderem ser provados de forma incontestável, certa, no processo. E isto normalmente só se dá quando a prova for documental, pois esta é adequada a uma demonstração imediata e segura dos fatos.» (**In Do Mandado de Segurança**, nº 75, Forense, 4ª ed., pág. 85).

No mesmo sentido, acentuou Othon Sidou, quanto à finalidade da locução «direito líquido e certo» ser «de caráter processual somente», acrescentando, noutro passo: «Daí a locução constitucional ter sentido exclusivamente processual, impondo, assim, o caráter presentâneo do remédio». (**Do Mandado de Segurança**, 3ª ed., págs. 234/235).

Seabra Fagundes, à sua vez, com precisão, anota, em seu clássico «**o controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**» (5ª ed., págs. 271 e ss.): «Assim, ter-se-á como líquido e certo o direito cujos aspectos de fato se possam provar, documentalmente, fora de toda a dúvida, o direito cujos pressupostos materiais se possam constatar pelo exame da prova oferecida com o pedido, ou de palavras ou omissões de informação da autoridade impetrada».

Essa, também, a lição de **Pontes de Miranda**, in **Comentários à Constituição de 1967** com a **Emenda nº 1**, de 1969, 3ª ed., Tomo V, págs. 361/362.

Pois bem, depois de sustentar que a votação há de ser por escrutínio secreto, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 188, II, alega o impetrante que «as heterodoxas regras procedimentais adrede baixadas pela ilustre autoridade coatora» prevêm voto aberto e constituem, «por isso mesmo, outra ameaça de violação ao direito que tem o

impetrante de ser submetido a um julgamento ditado pela liberdade da consciência dos ilustres Deputados, que não seja resultado da coação que sobre eles venha a ser exercida» (fl. 36 da petição inicial).

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

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

Recuso-me admitir que os ilustres Deputados Federais, representantes da Nação, no instante de desempenhar tão extraordinária função, qual seja, autorizar processo por crime de responsabilidade do Presidente da República, possam se submeter a coação do Governo ou do povo, como se afirma em acesa polêmica da imprensa escrita, deixando, ao contrário, de deliberar, como é de seu fundamental dever, de acordo com a consciência e a visão dos interesses e destinos superiores da Pátria. O fundamento da impetração, neste ponto, sobre não estar provado, eis que nenhuma prova de constrangimento se trouxe aos autos, reside em alegação inadmissível, inclusive porque tem o grave sentido de imputar aos parlamentares, de forma generalizada, a possibilidade de, no instante de votar a autorização, estarem a perpetrar ato atentatório ao decoro parlamentar, como seria a prática de ato que afetaria inequivocamente a sua dignidade e significaria, em conseqüência, descumprimento de dever básico no exercício do mandato. Com efeito, cuidando do decoro parlamentar, o art. 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estipula, **verbis**:

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

I — censura;

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

III — perda de mandato.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No sistema da Constituição de 1988, o princípio da publicidade perpassa-lhe o texto, manifestando-se em vários de seus tópicos básicos, a traduzir o espírito que se tem denominado de «transparência», como presente na ordem constitucional, na realização do Estado Democrático de Direito a que se refere o art. 1º.

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

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

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

Anota, nesse sentido, **Sérgio de Andréa Ferreira**, em seus «Comentários à Constituição», 3º vol., pág. 98:

«21.2. Na linha de jurisdicalização do processo administrativo, devemos interpretar extensivamente as disposições do art. 93, incisos IX e X, que, referentes, de modo imediato, aos julgamentos e decisões do Poder Judiciário, estabelecem princípios normativos prevalentes, também, para a atuação dos órgãos administrativos: **a**) obrigatoriedade de serem públicos os julgamentos, sob pena de nulidade, podendo a Lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes; **b**) publicidade dos fundamentos das decisões, ou seja, a generalização do princípio da motivação expressa dos atos administrativos, o que constitui notável avanço na matéria. Aliás, falando a CF de «decisões administrativas», não distingue entre as tomadas por motivos de legalidade ou por motivos de mérito.

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

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

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

Pontes de Miranda, a esse respeito, anotou, em Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, Tomo II, pág. 605:

«Ao tempo do Império, a Constituição de 1824, art. 24, punha por princípio, como hoje, a publicidade das sessões, mas, em vez de dizer quais as que seriam secretas, deixava-o à deliberação dos próprios Deputados e Senadores. A técnica republicana foi diferente. A tese da excepcionalidade da votação secreta, só determinada pela Constituição, foi levantada na Câmara dos Deputados, em 1951. O líder da maioria e o Relator da questão na Comissão de Justiça, Deputado **Antônio Horácio**, defenderam-na, energicamente. Disse o Relator: «A votação pública constitui a regra geral, o processo costumeiro, nos parlamentos livres; não é possível negar, ou, sequer, atenuar o imperativo categórico dessa verdade, proclamada, unanimemente, por comentadores, estadistas e sociólogos, tanto nacionais, como estrangeiros. **Pontes de Miranda** escreve: «O voto nas Câmaras é secreto nas eleições e nos demais casos especificados no art. 43 da Constituição. No regime pluripartidário, em Constituição que mandou atender-se à representação dos partidos nas comissões e adotou outras medidas de responsabilização, é difícil explicar-se esse receio de votação aberta. O eleitor é que deve votar secretamente; não, o eleito. O voto secreto é excepcional. Nenhum dos corpos legislativos pode deliberar que a votação seja secreta: pode, no entanto, fazer secreta a discussão dos projetos, em resolução **in casu**».

Noutro passo, ainda, escreve **Pontes de Miranda**: «As votações secretas, sob a Constituição de 1946, eram nulas: e o controle judicial era permitido, para decretação da inconstitucionalidade. Procurou-se interpretar o art. 43 da Constituição de 1946 como se ele apenas exigisse que, nos casos apontados, o voto fosse secreto, deixando-se à elaboração de regras jurídicas regimentais estabelecerem outras espécies em que podia ser secreta a deliberação de qualquer das câmaras. Segundo tal opinião, portanto, os regimentos poderiam ser acordes em fazer secretas as suas respectivas votações, ou um as fazer e outro não, ou em deixarem, ou um só deixar, que se pudesse pedir, em cada caso, que a votação fosse secreta. Tal interpretação desatendia à tradição brasileira, que é a da publicidade das votações em qualquer das câmaras. Outrossim, se não existisse, no sistema jurídico constitucional brasileiro, regra jurídica, implícita, que diz: «As votações de qualquer das câmaras serão públicas», poderiam os regimentos ou um deles estatuir que todas as votações fossem secretas. Ora, o absurdo ressaltava. É certo que os regimentos poderiam ser observados, a despeito da inconstitucionalidade, e teríamos as votações das leis sem a incidência do «princípio da publicidade das votações», mas seria de esperar-se que a apreciação judiciária repeleria tal prática e tal regra jurídica regimental. Nenhum dos corpos legislativos podia deliberar que a votação fosse secreta, podia no entanto, fazer secreta a apresentação e discussão dos projetos, em resolução **in casu**». (**op. cit.**, págs. 606/607).

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

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

«Ao exigir que dois terços dos deputados se manifestem em matéria de tal relevância, como é o impedimento do exercício das funções presidenciais, à nitidez, pressupõe o voto aberto. Em matéria de tal envergadura, todos têm que ser responsáveis pelo ato que deverão produzir, não se concebendo que possam se esconder atrás do confortável voto secreto, no momento em que o destino da nação está em jogo.»

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

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

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

Outra exceção está no § 2º do art. 55 da Constituição, quanto à perda do mandato, «nos casos dos incisos I, II e VI», do mesmo artigo, que será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa». O escrutínio secreto está previsto, por igual, no art. 66, § 4º, da Constituição, na apreciação do veto presidencial.

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

Ora, enquanto não editada disciplina legislativa nova, prevalece a Lei nº 1.079/1950, nas suas disposições não incompatíveis com a Carta Política de 1988. Nesse sentido, já votei no Mandado de Segurança nº 20.941-1/160 — DF, a 9-2-1990, ao deferir, em parte, o **writ**, para anular o despacho do Presidente da Câmara dos Deputados, à época, que negara seguimento à denúncia, determinando, desde logo, seu arquivamento. Invoquei, ao ensejo, no desate da contenda os arts. 19, 20 e §§ 1º e 2º, e 22. Neste último dispositivo, prevê-se deliberação da Comissão Especial sobre a denúncia, por votação nominal. Pois bem, devendo, no sistema dos arts. 51, I, e 86, da Lei Magna, a Câmara dos Deputados também deliberar sobre a admissão da denúncia (art. 86), autorizando, assim, a instauração do processo contra o Presidente da República, não vejo, **data venia**, jurídico fundamento a afastar a aplicação, nesse ato de caráter decisório da Câmara dos Deputados, da mesma regra do art. 23, da Lei nº 1.079/1950, **verbis**:

«Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido à votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.»

Com efeito, se, no sistema constitucional anterior, a aprovação do parecer da Comissão Especial resultava a procedência da denúncia, considerando-se decretada a acusação pela Câmara dos Deputados, a teor do parágrafo 1º do referido art. 23, no regime atual, admitida a acusação, **ut** art. 86 da Constituição, por dois terços da Câmara dos Deputados, fica autorizada, na letra do art. 51, I, da Carta Política, a instauração do processo contra o Presidente da República, por crime de responsabilidade, no Senado Federal. O procedimento de deliberação da Câmara dos Deputados, destarte, encontra no art. 23 da Lei nº 1.079/1950 sua sede legal, seguindo-se, no particular, o que prevê o parágrafo único do art. 85 da Constituição segundo o qual em lei se definirão as normas de processo e julgamento. Não cabe, ademais, afirmar que a deliberação da Câmara dos Deputados, prevista no art. 23, da Lei nº 1.079/1950, precede à instauração do processo por crime de responsabilidade e, assim, a ela não se refere a regra maior do parágrafo único do art. 85 da Constituição. À evidência, já existente a denúncia, não é admissível asseverar que não se possam compreender, desde logo, no âmbito do parágrafo

único do art. 85, da Constituição, os atos de defesa e de deliberação que ocorrem na Câmara dos Deputados, com vistas ao processo de **impeachment**, tal qual sucedia no regime constitucional anterior.

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

Dessa maneira, havendo a decisão presidencial impugnada, ao definir os atos de processamento da admissão da acusação e autorização a que se referem os arts. 86 e 51, I, da Constituição, invocado o art. 23, da Lei nº 1.079/1950, entendo, **data venia**, que buscou adequação do procedimento aos termos da Constituição (art. 85, parágrafo único), baseando-se em dispositivo da Lei, nessa regra maior prevista, em pleno vigor. Ao considerar inaplicável o art. 188, II, do Regimento Interno, o ato impugnado fê-lo por considerá-lo conflitante com o art. 23 da Lei nº 1.079/1950 e diante do art. 218 do mesmo Regimento Interno da Câmara dos Deputados que, expressamente, estabelece que o processo, nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministro de Estado, obedecerá às disposições da legislação especial em vigor. Desse modo, a regra regimental específica sobre o processo nos crimes de responsabilidade, no âmbito da Câmara dos Deputados, remete à Lei, que outra não é, senão a Lei nº 1.079/1950, na parte em vigor, aí incluído o art. 23 em foco.

Ao justificar a não aplicação à espécie do art. 188, II, do Regimento Interno, porque em conflito com a Lei nº 1.079/1950, art. 23, o ato impugnado não é, pois, ilegal ou abusivo de poder. Ainda sob esse aspecto, o mandado de segurança não logra superfície a seu deferimento.

Por último, ao prever o art. 23, da Lei nº 1.079/1950, o voto ostensivo nominal, penso que a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados não merece reparo, quando, em complementação, invocou os dispositivos constantes do art. 184, **caput**, e 187, parágrafo 1º, inciso VI, ambos do Regimento Interno, que rezam:

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

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

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

.....

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

Assim sendo, não possui o ilustre impetrante direito líquido e certo, no sentido de ver a deliberação da Câmara dos Deputados, para autorizar a instauração do processo por crime de responsabilidade, no Senado Federal, processar-se por votação secreta. Não considero, efetivamente, de outra parte, caracterizado como ilegal ou abusivo de poder o ato da Presidência da Câmara dos Deputados, no ponto em que determina, na deliberação da Câmara dos Deputados, a votação por processo ostensivo nominal; ao contrário, penso que, na espécie, à vista do parágrafo único do art. 85 da Constituição, do art. 23 da Lei nº 1.079/1950 em vigor, e do analisado sistema da Constituição, o voto dos Deputados Federais, para os efeitos dos arts. 51, I, e 86, da Constituição, deve ser nominal e ostensivo.

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

VOTO

(RETIFICAÇÃO DE VOTO)

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

VOTO

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

2. Para julgar o presente mandado de segurança, é indispensável examinar inicialmente se houve, ou não, alteração, pela Constituição de 1988, da disciplina do **impeachment**, e, em caso afirmativo, qual a sua repercussão na vigência da Lei nº 1.079, que, editada em 10 de abril de 1950, o foi sob o império da Constituição de 1946.

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

«Art. 88. O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade.

Parágrafo único. Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções.»

Tendo em vista que o texto constitucional de 1946 determinava que cabia à Câmara dos Deputados a declaração da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, e que competia ao Senado Federal o julgamento dele, jamais se teve dúvida de que a declaração de procedência ou de improcedência da acusação era como que a pronúncia ou impronúncia do Chefe do Estado, ao passo que, de seu julgamento, resultaria a absolvição ou a condenação definitiva dele. Em lapidar síntese, acentuava **Carlos Maximiliano** (Comentários à Constituição Brasileira, vol. II, 5ª ed., nº 393, pág. 261, Livraria Freitas Bastos S.A., Rio de Janeiro, 1954):

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

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

Como o processo de **impeachment** do Presidente da República começava na Câmara dos Deputados e culminava com o julgamento dele pelo Senado, e tendo em vista que o parágrafo único do artigo 89 da Constituição de 1946 estipulava que os crimes de responsabilidade «serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento», a Lei 1.079/50, depois de definir esses crimes, regulou seu processo e julgamento em um título único, dividido em três capítulos: o primeiro, relativo à denúncia e ao seu recebimento, depois de as testemunhas arroladas prestarem depoimento; o segundo, referente à acusação até a declaração de sua procedência ou improcedência, após ampla instrução, pela Câmara dos Deputados; e o terceiro, concernente ao julgamento, pelo Senado, do Presidente da República em face do libelo apresentado pela comissão acusadora (essas três etapas estão disciplinadas nos artigos 14 a 38).

Esse sistema constitucional relativo ao **impeachment** do Presidente da República permaneceu na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, com uma alteração: a exigência, para a declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados, do voto de dois terços de seus membros.

A Constituição de 1988, porém, alterou substancialmente esse sistema. Com efeito, no artigo 51, I, estabeleceu que compete privativamente à Câmara dos Deputados «autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República»; em seguida, no **caput** do artigo 86, preceituou que «admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade»; e, no § 1º desse mesmo artigo, determinou:

«§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

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

II — nos crimes de responsabilidade após a instauração do processo pelo Senado Federal.»

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

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

Conseqüentemente, se o processo de **impeachment** contra o Presidente da República só pode ser instaurado depois dessa autorização, e quem o instaura é o Senado (o § 1º, II, do artigo 86 é preciso no sentido de que a instauração do processo é feita pelo Senado Federal, o que torna inequívoca a sua atuação como o agente dessa instauração), é evidente que essa autorização não se dá no processo de **impeachment**, mas antes dele, para que possa ele ser iniciado. Instauração significa início, começo, princípio, inauguração, instalação — como observou o Prof. **Raul Machado Horta**, em parecer aludido na impetração. Assim, a autorização para a instauração do processo de **impeachment** nada mais é do que a licença prévia da Câmara dos Deputados para que o Senado possa processar e julgar o Presidente da República acusado da prática de crime de responsabilidade. E à semelhança do que ocorre com a licença prévia sem a qual os membros do Congresso Nacional não podem ser processados criminalmente (o que é condição de procedibilidade, e, em conseqüência, pressuposto necessário para que se possa iniciar o processo), essa autorização tem de anteceder ao processo que só pode ser iniciado se ela for concedida.

Ora, não é à lei que compete a disciplina do funcionamento das Casas do Congresso, mas, sim, ao regimento interno delas, cuja elaboração é de sua competência exclusiva (artigo 51, III, no tocante à Câmara dos Deputados; e artigo 52, XII, no concernente ao Senado). Por isso mesmo, é que a Constituição, para afastar essa regra, estabeleceu, como única exceção a ela, que o processo e julgamento do **impeachment** são estabelecidos em lei especial. No âmbito de seu funcionamento, inclusive com relação a terceiros que estejam submetidos à sua deliberação, só o regimento interno das Casas do Congresso pode discipliná-lo, submetido apenas às disposições constitucionais.

Que o regimento de cada uma das Casas do Congresso tem força de lei é doutrina pacífica em nosso sistema constitucional. Em face da Constituição de 1891, escrevia Rui Barbosa (Comentários à Constituição Brasileira coligidos e ordenados por **Homero Pires**, vol. II, págs. 32/33, Saraiva & Cia., São Paulo, 1933):

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

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

Mas entre as duas espécies a homogeneidade se estabelece na substância, comum a ambas, do laço obrigatório, criado igualmente num caso e o outro, para aqueles sobre quem se destina a imperar cada uma dessas enunciações da legalidade.»

Carlos Maximiliano (obra citada, nº 286, pág. 25), ao comentar o artigo 40 da Constituição de 1946, após acentuar que «o Regimento Interno é lei somente para a Assembléia que o decretou», acrescenta:

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

Igualmente, **Pontes de Miranda** (Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969, tomo II, 2ª ed. revista, 2ª tiragem, pág. 592, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1973), ao comentar a competência das Casas do Congresso para a elaboração de seus regimentos, é categórico:

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

Por serem lei em sentido lato — são eles editados por meio de Resoluções normativas que integram o processo legislativo (artigo 59, VII, da Constituição) —, os Regimentos das Casas do Congresso não estão sujeitos às leis infraconstitucionais, mas apenas às normas constitucionais. É doutrina que vem do direito norte-americano, assentada desde que a Suprema Corte decidiu a questão **United States v. Ballin**, ocasião em que o Justice **Brewer** acentuou: «A Constituição autoriza a cada Casa determinar suas normas de procedimentos. Não pode por suas normas ignorar restrições constitucionais ou transgredir direitos fundamentais,...» («The Constitution empowers each House to determine its rules of proceedings. It may not by its rules ignore constitutional restraints or violate fundamental rights,...» — cfe. **Willoughby, The Constitutional Law of the United States**, vol. I, § 250, pág. 565, Baker, Voorhis & Company, New York, 1910). E doutrina que hoje é prevalecte na Europa, ainda em países onde os Regimentos Internos são denominados Regulamentos. Assim, na Itália, onde **Zagrebelsky (La Giustizia Costituzionale**, pág. 116, nuova edizione, Il Mulino, 1988), citando **Crisafulli, Moraati, Modugno, Prisco e Labriola**, salienta que os regulamentos dos órgãos constitucionais, que têm força de lei, «operam em campos reservados e por isso subtraídos da concorrência com a lei» («operano in campi riservati e perciò sottratti alla concorrenza con la legge»). No mesmo sentido, em Portugal, **Canotilho** (Direito Constitucional, 5ª ed., pág. 941, Livraria Almedina, Coimbra, 1991) adverte que «o ato normativo que estabelece as normas necessárias à organização e funcionamento da Assembléia da República não é um regulamento, mas um estatuto, uma lei estatutária»; e, em nota, acrescenta: «A opinião que hoje parece ser prevalente quanto à caracterização jurídica dos regulamentos parlamentares (Gesethatsordnung) é a que os considera como normas autônomas (autonome Satzungen). Cfe. **Maunz/Düring/Herzog, Kommentar**, Vol. I, art. 40º».

Se, portanto, cabe privativamente à Câmara dos Deputados disciplinar sua organização e funcionamento, e só excepcionalmente a disciplina de uma sua atividade pode ser estabelecida por lei, é evidente que essa lei tem de restringir-se estritamente ao âmbito que a Constituição lhe reserva. A única hipótese em que esta excepcional reserva legal se dá na atual Constituição é com relação ao «processo e julgamento do **impeachment**» (parágrafo único do artigo 85).

Como as Constituições de 1946, 1967 e 1969 determinavam que o processo do **impeachment** se iniciasse na Câmara dos Deputados a que cabia a declaração da procedência ou da improcedência da acusação contra o Presidente da República (fase semelhante ao **judicium acusatōnis** que culmina com decisão de pronúncia ou impronúncia) e que findasse no Senado com o julgamento definitivo dessa acusação se tida por procedente pela Câmara dos Deputados (o **judicium causae**), a Lei nº 1.079/50, disciplinando inteiramente essas duas fases, era compatível com a Constituição de 1946, em cuja vigência surgiu, e foi recebida pelas Constituições de 1967 e de 1969, que mantiveram o mesmo sistema com relação ao **impeachment**. O mesmo, porém, não ocorre em face da substancial mudança da disciplina do **impeachment** com relação à Câmara dos Deputados e, em menor intensidade, ao Senado. À Câmara dos Deputados a atual Constituição deu competência, apenas, para autorizar a instauração do processo mediante a admissão da acusação contra o Presidente da República (licença prévia para ser ele processado, e, portanto, condição de procedibilidade para a instauração do processo

contra ele), ao passo que atribuiu ao Senado participação exclusiva no processo e julgamento do **impeachment**, como, sucede quanto ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns de que o Presidente da República é passível de acusação. Tendo a Constituição atual empregado o mesmo termo técnico «processo», não só para caracterizar a atuação da Câmara dos Deputados (que só autoriza sua instauração) e do Senado (que o instaura e desenvolve até o julgamento final — artigos 51, I, e 86, parágrafo 1º, II), mas também para delimitar o âmbito de competência da lei especial (parágrafo único do artigo 85), não há sequer como pretender-se que a palavra «processo» nos dois primeiros artigos tenha sido empregada em sentido técnico, e, no último, que estabelece o âmbito de competência excepcional, tenha sido utilizada em sentido vulgar. Daí decorre cristalinamente que só ao Regimento da Câmara dos Deputados cabe estabelecer as normas de seu funcionamento nesta fase pré-processual da autorização da instauração do processo de **impeachment** pelo Senado, competindo à Lei especial estabelecer as normas do processo e julgamento do **impeachment** que agora se desenrolam integralmente perante o Senado. Isso implica dizer que a parte da Lei nº 1.079/50 que disciplinava a atuação da Câmara dos Deputados na primeira fase do processo de **impeachment** (era perante ela que se instaurava o processo, que, uma vez instaurado, se desenrolava sob a sua condução até a declaração de procedência ou de improcedência da acusação) está irremediavelmente revogada, pois é evidente que, não mais havendo essa fase processual perante a Câmara dos Deputados, suas normas não podem ser aproveitadas aqui e ali para procedimento de natureza inteiramente diversa que é o procedimento pré-processual de autorização de instauração de processos, que sequer leva ao afastamento automático do Presidente da República, o qual — e a Constituição trata destas duas hipóteses no mesmo parágrafo (os incisos I e II do parágrafo 1º do artigo 86 — só se dá, no **impeachment**, com a instauração do processo pelo Senado, e, nos crimes comuns, com o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal.

A incompatibilidade entre a Lei nº 1.079/50 e a posição constitucional que a atual Constituição atribuiu à Câmara dos Deputados no **impeachment** não é, pois, somente formal (a lei especial deixou de poder disciplinar a atividade da Câmara porque esta não mais atua na fase processual do **impeachment**), mas também material, pois a disciplina do procedimento de condição de procedibilidade é ontologicamente diversa da instauração do processo, da realização da instrução e da decisão de procedência ou improcedência da acusação.

De qualquer sorte, pela atual Constituição, é da competência exclusiva da Câmara dos Deputados disciplinar, em seu Regimento Interno, o procedimento da autorização para a instauração do processo de **impeachment** pelo Senado e de crime comum de que o Presidente da República seja passível de acusação pelo Supremo Tribunal Federal. Por isso o atual Regimento da Câmara dos Deputados, no tocante ao procedimento da autorização para a instauração do processo por crime comum pelo Supremo Tribunal Federal, o disciplinou nos artigos 217 e 188, II, ao passo que para a autorização da mesma natureza (tanto assim que a Constituição a ela alude sem distingui-la conforme se trate de crime comum ou de crime de responsabilidade) a ela só se refere no artigo 188, II, ao estabelecer que a autorização para a instauração de processo, nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente da República será votada por escrutínio secreto. É certo que, no artigo 218, o Regimento — embora parecendo não haver atentado para a mudança constitucional da posição da Câmara dos Deputados também no **impeachment** — declara que «o processo nos crimes de responsabilidade do Presidente, do Vice-Presidente da República e de Ministro de Estado obedecerá às disposições da legislação especial em vigor». Assim procedendo, o Regimento da Câmara, que tem competência privativa para disciplinar o procedimento dessa autorização pré-processual, tornou suas, por meio de remissão genérica, as disposições para a instauração do processo de **impeachment** pelo órgão a que agora compete essa instauração — o Senado —, mas que tratam da instauração e desenvolvimento da primeira fase do processo de **impeachment** que culmina com a pronúncia ou impronúncia relativa ao crime de responsabilidade. Em outras palavras, a Constituição mudou, mas o Regimento que regulamentou essa mudança a regulamentou como se mudança não tivesse havido. E, dessa forma, obviamente desrespeitou a Constituição, sendo, pois, nesse ponto, inconstitucional.

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

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

Regimento, o qual diz respeito a esse mesmo procedimento no tocante aos crimes comuns, cujo processo e julgamento depende igualmente dessa autorização.

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

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

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

«Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos:

.....

II — autorização para instauração de processo, nas infrações penais comuns **ou nos crimes de responsabilidade**, contra o Presidente...»

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

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

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

Sustentam as informações da autoridade impetrada que essa questão estaria subtraída da apreciação judicial por se tratar de interpretação do Regimento Interno, e, portanto, de questão **interna corporis**.

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

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

Não tenho dúvida quanto à resposta afirmativa.

Em matéria de **quorum** para a votação e da modalidade de maioria, a Constituição atual, à semelhança das Constituições anteriores de 1946 a 1969, tem preceito imperativo: «Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de

cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros». O mesmo, porém, não ocorre com referência à modalidade de votação, se pública ou secreta. É certo que, em alguns dispositivos ela exige a votação secreta, o que, no entanto, não significa que, em todos os outros casos em que ela silencia a esse respeito, a votação tenha de ser pública. Se a modalidade de votação não é imposta por texto constitucional, cabe ao Regimento Interno de cada uma das Casas do Congresso decidir sobre se ela será pública ou secreta. Aliás, mesmo em face da Constituição de 1946 que, no artigo 43, arrolava as hipóteses em que o voto seria secreto, **Carlos Maximiliano** (ob. cit., págs. 40/41) acentuava:

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

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

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

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

3. Em face do exposto, defiro a segurança, para que ao procedimento da autorização da instauração do processo de **impeachment**, na falta de normas do Regimento Interno especialmente a ele aplicáveis, se aplique por analogia o disposto no artigo 217, complementado, quanto à modalidade de votação, pelo preceito — este específico — do artigo 188, II, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches (Presidente): 1. O art. 5º da Lei nº 1.079, de 10-4-1950, que arrola os crimes de responsabilidade política da União, não foi revogado pela Emenda Constitucional nº 4, de 2-9-1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo, até porque não eliminou o regime republicano, que pressupõe a responsabilidade dos agentes políticos. E se revogado tivesse sido, reprimado estaria pela Emenda Constitucional nº 6, de 23-1-1963, que revogou a Emenda Constitucional nº 4 e restabeleceu o sistema presidencial de governo, instituído pela Constituição Federal de 1946. Nem se haverá de aceitar a idéia de que, em uma República como a nossa, em plena vigência da Constituição de 1988, que elevou ao grau de princípio a moralidade na administração pública, se pudesse admitir a imprevisão de crimes de responsabilidade contra a existência política da União, por falta de lei regulamentadora de seus tipos e penas.

2. Está em vigor a Lei nº 1.079, de 10-4-1950, não só na parte em que define os crimes de responsabilidade, mas também naquela em que regula o respectivo processo e julgamento, exceto nos pontos em que se tenha tornado incompatível com a Constituição de 1988.

3. A Constituição de 1946, não alterada, substancialmente, no ponto, pelas de 1967 e 1969, atribuía à Câmara dos Deputados a função de juízo de procedência ou improcedência da acusação (art. 50, I), e por isso permitia — senão exigia — que a lei reguladora (nº 1.079/50) estabelecesse, naquela Casa, um procedimento instrutório (art. 22 e seus parágrafos) — E como a mesma Constituição de 1946, no art. 62, atribuía ao Senado Federal o poder de julgar o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, desde que julgada procedente a acusação pela Câmara dos Deputados, também ali, no Senado, permitia — senão exigia — que a Lei Ordinária (1.079/50) regulasse, também, o procedimento instrutório (arts. 24 e seguintes).

4. A Constituição de 1988 reduziu a função da Câmara dos Deputados, no processo por crime de responsabilidade do Presidente da República. Atribuiu-lhe apenas a função de autorizar a instauração do processo-crime, perante o Senado. Abolindo sua função de juízo de acusação, eliminou o procedimento instrutório, que ali se destinava, na Constituição anterior, a possibilidade de um juízo de procedência ou improcedência da acusação.

Por aí se vê que os artigos da Lei nº 1.079/50, que tratam do procedimento instrutório, na Câmara dos Deputados, não foram recebidos pela Constituição Federal de 1988.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Assim, votação nominal é espécie da votação ostensiva.

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

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

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

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

11. Por todas essas razões, pedindo vênias aos eminentes Ministros **Octavio Gallotti, Imar Galvão e Moreira Alves** e adotando, no mais, os fundamentos dos votos dos eminentes Ministros **Carlos Velloso, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira**, defiro, em parte, o mandado de segurança, ou seja, apenas para confirmar a medida liminar que ampliou o prazo de manifestação do Presidente da República (de cinco para dez sessões), aliás já decorrido, indeferindo-o quanto ao mais.

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

EXTRATO DA ATA

MS 21.564 — DF — Rel.: Min. Octavio Gallotti. Impte.: Fernando Affonso Collor de Mello. (Adv.: José Guilherme Villela). Impdo.: Presidente da Câmara dos Deputados. (Adv.: Luiz Carlos Lopes Madeira).

Decisão: O Tribunal, por maioria de votos, deferiu, em parte, o mandado de segurança, ou seja, apenas para manter a medida cautelar que aumentara, de cinco (5) para dez (10) sessões, o prazo para manifestação do impetrante perante a Câmara dos Deputados. Ficaram vencidos, em parte, os Ministros Relator (Octavio Gallotti) e Imar Galvão, que deferiram o mandado de segurança, não só para tal fim, mas também para determinar o cumprimento do art. 217, § 1º e seus incisos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, também, o Ministro Paulo Brossard, que indeferiu o mandado de segurança. O Ministro Moreira Alves ficou vencido, em maior extensão, pois deferiu o mandado de segurança para os fins referidos nos votos mencionados e, também, para reconhecer o direito do impetrado à votação secreta naquela Casa. Votou o Presidente. Relator para o acórdão o Ministro Carlos Velloso. Afirmaram suspeição os Ministros Marco Aurélio e Francisco Rezek. Falaram: pelo impetrante, o Dr. José Guilherme Villela; pelo impetrado, o Dr. Luiz Carlos Lopes Madeira; e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, Procurador-Geral da República.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches, Presidente. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Imar Galvão e Francisco Rezek. Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

Brasília, 23 de setembro de 1992 — **Luiz Tomimatsu**, Secretário.