

pragmática como a de seu país, Rawls entende, porém, não ser injusta a existência de uns mais ricos do que outros, desde que todos concomitantemente melhorem a própria situação, vigorando a democracia como condição de paz e mútuo desenvolvimento. Não creio se possa melhor ajustar o problema da justiça às contingências da sociedade capitalista.

As teorias até agora lembradas – e muitas outras perspectivas que foram omitidas em razão do espaço disponível – vêm confirmar o dito inicialmente sobre a justiça como uma idéia sempre enquadrada em uma visão geral do universo e da vida (*Weltanschauung*), sujeita às mutações históricas, o que me leva a preferir estudá-la na concepção do processo histórico-cultural.

Essa vinculação da *justiça à história* resulta da natureza mesma do homem, que é um ser histórico, ou seja, não apenas um ente que “está aí” (como uma coisa), mas que, ao contrário, continuamente se transcende visando a realizar os valores que lhe são imanes e dos quais ele adquire consciência ao longo do processo histórico, conferindo-lhes a força de invariantes axiológicas, como se fossem inatos. Se, como Ortega y Gasset o demonstra, o homem é a sua circunstância, compreende-se a natureza ao mesmo tempo circunstancial e histórica da justiça, tornando-se transparente a complementaridade destas duas asserções: o Direito positivo pressupõe a justiça como condição de sua legitimidade; e a justiça põe o Direito positivo como condição de sua realizabilidade.

## Do Processo contra o Presidente da República por Crime de Responsabilidade

Miguel Reale\*

Miguel Reale Júnior\*\*

### I Parte

#### A competência da Câmara dos Deputados

Restou claramente definido, no julgamento do mandado de segurança impetrado pelo Presidente Fernando Collor de Mello perante o Supremo Tribunal Federal, que compete tão-somente à Câmara dos Deputados proferir um juízo de admissibilidade da acusação a ela apresentada.

A competência privativa da Câmara, de conformidade com o art. 51, I, da Lei Fundamental, circunscreve-se a autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração do processo, por entender, à vista dos elementos constantes da denúncia e dos contrapostos pelo acusado, que há necessidade ou conveniência de ser a denúncia objeto de processo e julgamento.

Nessa fase preliminar, por conseguinte, tudo se resume na edição de um juízo político que enseja a devida apuração da verdade, motivo pelo qual é assegurado ao acusado o direito de contestar a denúncia, argüindo sua improcedência ou falsidade, mas sem que haja, nessa fase, propriamente, produção de prova com oitiva de testemunhas, diligências ou perícias. Nada impede, é claro, que o acusado ofereça documentos em reforço de suas alegações.

Em artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, de 15 de setembro último, o primeiro signatário do presente parecer salientou que cabe à Câmara dos Deputados “tão-somente editar um juízo político quanto à admissibilidade da acusação formulada”, ressaltando, logo a seguir, “que não há que falar em produção de provas”.

Como é notório, foi esse o entendimento que prevaleceu na histórica decisão do Supremo

\* Professor catedrático emérito da Universidade de São Paulo.

\*\* Professor titular da Universidade de São Paulo, ex-Ministro da Justiça.

Tribunal Federal, supra-referida, por seis votos, tendo os eminentes Ministros Carlos Veloso, Celso Mello, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard, Néri da Silveira e Sidney Sanchez, aqui nomeados segundo a ordem da votação, aduzindo argumentos da mais alta investigação jurídica, cujo teor infelizmente não podemos aqui reproduzir por não ter sido ainda publicado o venerando acórdão. É certo, todavia, que nossa mais alta Corte de Justiça reconheceu caber à Câmara dos Deputados tão-somente admitir a procedibilidade da denúncia, visto ter a Carta de 1988 transferido para o Senado Federal, conforme art. 52, I, a atribuição privativa de “processar e julgar o presidente” na espécie ora analisada.

Foi essa a diretriz seguida, outrossim, pelo douto Relator da Comissão Especial, eleita pela Câmara, Deputado Nelson Jobim, nos seguintes termos:

Desta forma e neste foro de admissão da denúncia e de autorização para instauração do processo e do julgamento, compete, exclusivamente, indagar se os fatos narrados constituem-se ou podem constituir-se, em tese, em crimes de responsabilidade.

Opinando favoravelmente à admissão da denúncia, o mencionado relator teve o cuidado de analisá-la, à luz da Constituição e da legislação em vigor, nos seguintes termos:

Ora, a denúncia descreveu conduta do senhor presidente da República e as classificações nos arts. 8, número 7, e 9, número 7, ambos da Lei 1.079/50, que dispõem:

“Art. 8 – São crimes contra a segurança interna do País:

7 – permitir, de forma expressa ou tácita a infração da lei federal de ordem pública;

Art. 9 – São crimes de responsabilidade contra a probidade da Administração.

7 – proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.”

A imputação acusatória procedeu a seguinte classificação:

a) a mentira, como hipótese de crime contra a probidade na Administração, por constituir-se em

procedimento incompatível com a honra do cargo (fls. 10 e 13).

b) “o recebimento de vantagens indevidas”, “a desordem e imoderação de vida” e a “ligação com pessoas desonestas”, como hipótese de crime contra a propriedade, na Administração, por constituírem-se em procedimentos incompatíveis com o “decoro” e a dignidade exigíveis para o exercício do cargo (fls. 13 e 14).

c) “grave omissão” quanto ao recebimento injustificado de vultosas quantias por meio de correntistas “fantasmas” e quanto ao tráfico de influência exercido por Paulo César Farias, como hipóteses de crimes contra a segurança interna do País, por configurarem conduta que, expressa ou tacitamente, permitiu a infração da lei federal de ordem pública, a saber: art. 5º, I e VII, da Lei 8.027/90; art. 117, IX e XII, da Lei 8.112/90 (fls. 15, 1º parágrafo, e 16, último parágrafo).

Estão, portanto, os fatos devidamente descritos e classificados, com a indicação das normas legais pertinentes.

Assim sendo, já está definido o âmbito da acusação, seja pela denúncia, plenamente admitida pela Câmara dos Deputados, seja no relatório da comissão, que claramente a especifica.

Finalmente, a memorável votação do dia 29 de setembro representou a última decisão que cabia à Câmara dos Deputados tomar, consoante estatui o art. 86 da Constituição Federal.

Em verdade, admitida a acusação contra o presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, está finda a sua alta missão, não lhe cumprindo senão encaminhar os papéis da instrução da admissibilidade ao Senado Federal para que o acusado seja submetido a julgamento, por tratar-se, como vimos, de crimes de responsabilidade.

Não há, portanto, que se cogitar de eleição, pela Câmara dos Deputados, de uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado, como reza o § 3º do art. 23 da Lei 1.079/50,

uma vez que isto importaria em converter a Câmara em órgão acusatório, em contradição manifesta com o papel que desempenhou dando justa interpretação à Carta de 1988, que deixou de conferir-lhe – como faziam os Estatutos de 1946 e 1969 – processo de acusação (*judicium accusationis*).

Pelas mesmas razões, não compete mais à Câmara dos Deputados participar do processo no Senado Federal, por meio de uma comissão acusadora, para apresentar libelo, inquirir testemunhas etc., de conformidade com os arts. 24 e 27 da citada Lei 1.079, que está, nesse ponto, em manifesto conflito com a atual Constituição.

Donde deve-se concluir que a acusação, que deve ser objeto de processamento e julgamento pelo Senado Federal, é aquela que consta da denúncia, que a Câmara dos Deputados soberanamente considerou conter imputações e elementos bastantes para o processo.

Além disso, os atos que antes a Lei 1.079 outorgava à comissão acusadora da Câmara deve competir aos denunciantes, a começar pelas provas por eles já requeridas, participando do processo no Senado Federal *ex vi* da autorização recebida da Câmara dos Deputados.

## II Parte

---

### Competência do Senado Federal

Nenhuma dúvida pode substituir, a esta altura das decisões já havidas, de ordem judicial e parlamentar, quanto ao fato de caber por inteiro ao Senado Federal tanto o processo como o julgamento do presidente da República, fazendo-o com base na Constituição, no que resta de válido e eficaz na Lei 1.079/50, bem como nas disposições de seu Regimento Interno, o qual, por sinal, em seu art. 382, só admite a aplicação dessa lei “no que couber”.

Não é demais lembrar o alcance da decisão da Câmara ao autorizar a instauração do processo pelo Senado Federal.

Foi destacado por vários ministros do Supremo Tribunal Federal, no recente julgamento do mandado de segurança impetrado pelo sr. presidente da República que, autorizada a instauração do processo pela Câmara dos Deputados, não cabe ao Senado, senão obrigatoriamente, dar cumprimento à decisão qualificada da Câmara.

Esta é a posição de José Afonso da Silva, ao afirmar:

Não cabe ao Senado Federal 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 a sua competência e já fora feito por quem cabia. (*Direito Constitucional positivo*, São Paulo, 1990, p. 473).

Nesse sentido também foi enfático o voto do ilustre Ministro Aldir Passarinho no Mandado de Segurança 20.941-1, do qual foi o Relator, nos seguintes termos:

Inicialmente, é de se observar que, embora nenhuma disposição constitucional diga expressamente que a instauração do processo deve, obrigatoriamente, fazer-se ante a autorização da Câmara, ou se ainda dependerá tal instauração de algum procedimento anterior no Senado, podendo este vir a iniciar ou não o processo, penso que a instauração é obrigatória, após a manifestação da Câmara dos Deputados em tal sentido, sob pena da atuação desta ficar extremamente limitada, ou seja, somente prevalecendo no caso de negativa. Caso contrário, a autorização cairia no vazio, se o Senado Federal, de pronto, se recusasse a instaurar o processo.

Assente esse ponto, há que se destacar os dois claros e distintos momentos a se darem no Senado Federal, tomando-se como pressuposto o acima lembrado, de que a instauração do processo é feita como consequência lógica do votado pela Câmara dos Deputados.

Importa, em verdade, situar com precisão os dois momentos processuais destacados no Texto Constitucional (art. 52, I), que correspondem ao *processo*, no sentido específico de instrução probatória, e ao *juízo*.

Os dois instantes, processo e juízo, devem ser examinados à luz da Lei 1.079/50, bem como do Regimento Interno do Senado Federal, que deve ser seguido toda vez que as disposições daquele diploma legal conflitam com a Constituição.

O processo compreende a plenitude do contraditório, consagrado na Constituição Federal, art. 5º, LV, respondendo o denunciado à imputação, ou seja, aos fatos alinhados na denúncia e, ao depois, considerados no relatório aprovado pela Câmara dos Deputados como tendo sido devidamente descritos.

Cumpra, desde logo esclarecer-se, em razão da essencial alteração operada pela Carta de 1988, que todo processo e juízo se realiza no Senado, sob a presidência do presidente do Supremo Tribunal Federal, e não somente o juízo, como ocorria sob o regime das Constituições anteriores e era, conseqüentemente, previsto no Capítulo III da Lei 1.079/50, arts. 24 e 27.

Quer parecer-nos que se impõe a primeira assertiva em virtude da determinação contida no parágrafo único do art. 52 da Constituição, segundo o qual, no caso do inciso I (processar e julgar o presidente):

Funcionará como presidente (do Senado Federal) o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para exercício de função pública sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Esse artigo, aliás, vem confirmar que não há processo acusatório na Câmara dos Deputados, tal como sempre o entendeu o primeiro dos signatários deste parecer.

No que se refere ao processo, a matéria acha-se adequadamente disciplinada no Capítulo I do

Título X do Regimento Interno do Senado, arts. 377 *usque* 382, iniciando-se a sua tramitação da seguinte forma:

a) recebida pela Mesa do Senado a autorização para julgamento dos crimes de responsabilidade, “será o documento lido na hora do expediente da sessão seguinte”;

b) na mesma sessão em que se fizer a leitura, caberá ao Senado receber a denúncia, em virtude da autorização dada pela Câmara e;

c) na mesma sessão, “será eleita comissão constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade da representação partidária ou dos blocos parlamentares, que ficará responsável pelo processo”.

Isto posto, quer parecer-nos que a instauração do processo se dá no ato em que o Senado recebe a denúncia e elege a comissão supra-referida, porquanto é óbvio que, se a denúncia é recebida e se constitui tal comissão, é porque com esses atos se instaura, concomitantemente, o processo, não tendo sentido falar-se que a instauração somente se dará após a citação do presidente da República, quando completada a relação processual, tese esta de cunho jurídico-formal inaplicável, a nosso ver, à espécie examinada.

Pois bem, da instauração do processo, em razão da eleição da comissão mencionada, decorrem duas ordens de conseqüências:

a) ao presidente da República dever-se-á enviar cópia dos autos existentes na Câmara dos Deputados, com a sua citação, para apresentar sua defesa e oferecer os meios de prova que entender necessários.

b) ao presidente da República será dada ciência, concomitantemente, de que, em razão da instauração do processo, se acha suspenso de suas funções, tal como dispõe o § 1º, inciso II, do art. 86 da Carta Magna.

É oportuno esclarecer que essa disposição constitucional não possui caráter sancionatório, como comumente se pensa, porquanto tem por

finalidade preservar a rigidez do processo, impedindo que o presidente da República, no exercício das suas atribuições, possa interferir no processo e julgamento.

Perguntar-se-á sobre qual acusação se baseia a instauração do processo, visto como, conforme esclarecido, a Câmara dos Deputados se limita a dar licença à tramitação da denúncia em virtude de reconhecer sua procedibilidade e a necessidade ou conveniência de se apurar o que nela foi articulado. Assim sendo, a resposta nasce da colocação mesma do problema: a acusação é aquela que ficou consubstanciada na denúncia, devendo a instrução do processo resultar das arguições articuladas nessa denúncia, a começar pela produção das provas por ela requeridas.

Estabelecida, assim, a base da acusação, a comissão eleita pelo Senado tem, como reza a letra *c* do art. 380 do Regimento, a atribuição de responsabilizar-se pela instrução do processo.

Dispõe, ainda, a letra *c* do art. 380 do Regimento Interno do Senado, que:

a comissão encerrará seu trabalho com o fornecimento do libelo acusatório, que será anexado ao processo e entregue ao presidente do Senado Federal, para remessa, em original, ao presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para o julgamento.

Note-se que se declara que dita comissão conclui seus trabalhos “com o fornecimento (*sic*) do libelo acusatório” (nosso o grifo) o que quer

dizer que lhe cabe fornecer como libelo acusatório o que, a seu ver, resultar da instrução do processo, a fim de determinar e circunscrever o âmbito da acusação, objetivo essencial do libelo acusatório, o qual consiste em articular a acusação, delimitando-lhe o objeto. Ademais, nada obsta, e seria mesmo aconselhável, que a comissão se limitasse a fornecer ao Senado o libelo acusatório oferecido pelos denunciante.

Dir-se-á que aqueles que acusam não podem, ao depois, julgar, mas devemos, em primeiro lugar, ponderar que cumpre nos atermos à Constituição, que atribui ao Senado competência unitária e indissociável para processar e julgar o presidente, e que, em última análise, o juízo opinativo emitido pela comissão sobre os resultados da instrução é consubstanciado em libelo no interesse da própria defesa.

Fornecido o libelo, terá lugar o julgamento, obedecido o disposto nos arts. 24 e ss. da Lei 1.079/50, com a eliminação, porém, de tudo que importe em conferir à Câmara dos Deputados poder de interferência no processo por meio da antiga e superada sua comissão acusadora, sendo assegurado aos denunciante o papel que o novo sistema de *impeachment*, instituído pelo Estatuto de 1988, implicitamente lhes confere.

Em breves palavras, a comissão acusadora é substituída pelos denunciante para a prática dos atos que a lei especial antes atribuía àquele órgão.

É o nosso parecer.