

ARI FERREIRA DE QUEIROZ

*Doutor em Direito Constitucional
Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais*

Mestre em Direito do Estado

Juiz de Direito no Estado de Goiás

Ex-Presidente da turma recursal dos juizados especiais

Professor da Escola Superior da Magistratura do Estado de Goiás

Professor da Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUCGoiás

Integrante do Corpo Acadêmico da ESUP - Escola Superior Associada de Goiânia

Professor de pós-graduação em várias instituições

DIREITO CONSTITUCIONAL



- ▶ Constitucionalismo ▶ Controle da constitucionalidade ▶ Direitos fundamentais
- ▶ Norma constitucional ▶ Processo legislativo ▶ Repartição de competência
- ▶ Teoria da Constituição



JHMIZUNO
EDITORA DISTRIBUIDORA

Direito Constitucional - 16ª edição

© Ari Ferreira de Queiroz

J. H. MIZUNO 2014

Revisão:

Douglas Dias Ferreira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Maurício Amormino Júnior, CRB6/2422)

Q3d	Queiroz, Ari Ferreira de. Direito constitucional / Ari Ferreira de Queiroz. – 16.ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014. 821p. 24cm. Inclui referências Inclui índice alfabético remissivo. 1. Direito constitucional e administrativo. 2. Constituição. 3. Teoria da constituição. I. Título.
ISBN 978-85-7789-178-8	CDD-342
Índice para o Catálogo Sistemático	
1. Direito constitucional e administrativo 342 2. Instrumentos básicos do governo : Constituição 342.02	

Nos termos da lei que resguarda os direitos autorais, é expressamente proibida a reprodução total ou parcial destes textos, inclusive a produção de apostilas, de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, reprográficos, de fotocópia ou gravação.

Qualquer reprodução, mesmo que não idêntica a este material, mas que caracterize similaridade confirmada judicialmente, também sujeitará seu responsável às sanções da legislação em vigor.

A violação dos direitos autorais caracteriza-se como crime incurso no art. 184 do Código Penal, assim como na Lei n. 9.610, de 19.02.1998.

O conteúdo da obra é de responsabilidade do autor. Desta forma, quaisquer medidas judiciais ou extrajudiciais concernentes ao conteúdo serão de inteira responsabilidade do autor.

Todos os direitos desta edição reservados à
JH MIZUNO

Rua Prof. Mário Zini, 880 – Cidade Jardim – CEP: 13614-230 – LEME/SP
Fone/Fax: (19) 3571-0420

Visite nosso site: www.editorajhmizuno.com.br
e-mail: atendimento@editorajhmizuno.com.br

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Mais uma vez, privei-me do convívio familiar para me dedicar à revisão, ampliação, reestruturação e atualização deste livro, com sacrifício, inclusive, de período de férias no exercício da judicatura.

Foi essencial a compreensão da Eliane, minha esposa, e de meus filhos, Ricardo, Henrique e Fernando, por tolerarem minha ausência mesmo estando em casa. Sou grato e lhes peço desculpas.

Também me moveram ao trabalho a memória de minha mãe, dona Nina, e de meu pai, seo Estevo, pessoas simples que me deram as primeiras e fundamentais lições da vida.

Igualmente, embora por outros motivos, não me escaparam do pensamento meus alunos e ex-alunos dos cursos de graduação, preparação para concursos, especialização e mestrado.

Com todos vocês no pensamento e embalado pela vontade de não guardar apenas para mim o que aprendi, encontrei forças para, aproveitando o tempo de que não disponho, escrever todos os dias até altas horas da madrugada e nos finais de semana e feriados.

O meu abraço a todos acompanhado do pedido de proteção e guarda ao nosso Grande Arquiteto do Universo.

Ari Queiroz

providências que julgar necessárias; b) exercer o comando supremo das Forças Armadas, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; c) nomear, após aprovação do Senado Federal, os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos demais tribunais superiores, os governadores de Territórios, o procurador-geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, nos casos determinados por lei; d) nomear três ministros do Tribunal de Contas da União para as vagas que não couberem à Câmara dos Deputados ou Senado Federal; e) nomear os juizes dos tribunais regionais federais e do trabalho e os advogados que comporão os tribunais regionais eleitorais –, e, também, o advogado-geral da União; f) nomear dois cidadãos brasileiros natos para integrar o Conselho da República (art. 89, VII); g) convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; h) declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; i) celebrar a paz mediante autorização ou com o referendo do Congresso Nacional; j) conferir condecorações e distinções honoríficas.

Completam o rol de suas atribuições exclusivas: a) permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; b) enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição; c) prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; d) editar medidas provisórias com força de lei; e) exercer outras atribuições previstas na Constituição.

Compete, ainda, ao presidente da República nomear, também após aprovação do Senado Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, § 2º) e do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A).

6 Ministro de Estado

No dizer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁹¹⁴, ministros são os vogais de todo governo com tarefa específica de chefiar departamentos básicos da Administração Pública e conduzir trabalhos das grandes seções especializadas da máquina estatal – os Ministérios. Até o advento da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, a criação e extinção de Ministérios era ato administrativo do presidente da República, que o fazia por meio de decreto; a partir da emenda a criação depende de lei de iniciativa do presidente da República, cabendo ao Congresso Nacional a aprovação ou rejeição⁹¹⁵.

Se o País fosse uma grande empresa, poderíamos considerar o presidente da República como seu diretor-geral, e os ministros, os gerentes dos vários departamentos. As atribuições dos ministros constam do art. 87 da Constituição Federal, destacando-se as seguintes, além de outras estabelecidas em leis: a) exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da Administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo presidente da República; b) expedir instruções

914 *Curso de direito constitucional*. Op. cit., p. 195.

915 BRASIL. Constituição Federal: “Art. 88 A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração pública”.

para a execução das leis, decretos e regulamentos; c) apresentar ao presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério; d) praticar os atos pertinentes às atribuições outorgadas ou delegadas pelo presidente da República.

Quanto aos requisitos para ingresso, exige-se apenas a idade mínima de vinte e um (21) anos, o que merece críticas em face da importância do cargo a ser ocupado. Ideal seriam pelo menos trinta (30) anos, a mesma exigida dos governadores, pois não chega ser raro o Ministério ter orçamento até maior que os de alguns Estados da federação. Na Constituição anterior se exigia idade mínima de vinte e cinco (25) anos.

De lege ferenda, deveria se exigir, como requisito mínimo, ao cargo de ministro de Estado, o diploma de curso superior com especialização na área de seu Ministério, ou, pelo menos, idoneidade moral, reputação ilibada e efetivo exercício por dez (10) anos em atividade que exija os conhecimentos dele esperados. Mesmo sendo o presidente o próprio ministro, isto é, mesmo, em tese, os ministros cumprindo o que o presidente determinar, a experiência tem mostrado exatamente o contrário, de que em grande parte das vezes os ministros fazem e o presidente *aprova formalmente*. Por isso, não seria demais impor alguns requisitos a serem observados pelo presidente da República na escolha de seus auxiliares, por serem eles que, na prática, traçam e conduzem os rumos do País.

7 A responsabilidade do presidente da República

7.1 Noções

Ao tomar posse perante o Congresso Nacional, presidente e vice-presidente prestarão compromisso de cumprir a Constituição e de defendê-la (art. 78). Nisto consiste outro grau de responsabilidade a que não estão afetas as pessoas comuns: o crime de responsabilidade (art. 85), regulamentado pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, atualizada pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Essa lei define os crimes de responsabilidade e dispõe sobre o processo e julgamento.

São crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a existência da União, o livre exercício dos poderes, o exercício dos direitos fundamentais, a segurança interna, a probidade na administração, a lei orçamentária, guarda e o emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento de decisões judiciais, assim definidos na lei de 1950.

Além dos crimes de responsabilidade, o presidente da República pode ser responsabilizado pela prática de crime comum, assim entendida qualquer infração penal fora do conceito de crime de responsabilidade, conexo com o exercício do mandato ou em sua vida particular. Por exemplo, o crime eleitoral é comum, como o são o tráfico de entorpecentes, o homicídio e o furto sem relação com o mandato, ou o peculato, a prevaricação ou a corrupção, conexos com o mandato, e todos os demais previstos em leis penais.

7.2 Processo e julgamento

7.2.1 Noções

O julgamento do presidente da República se desenvolve em duas fases, sendo a primeira um juízo de admissibilidade, de competência da Câmara dos Deputados, e a segunda, o julgamento perante o Senado Federal ou Supremo Tribunal Federal, conforme

seja crime de responsabilidade ou crime comum. O processo tem início mediante denúncia que pode ser oferecida à Câmara dos Deputados por qualquer cidadão. Cabe à Câmara, pelo voto nominal e pessoal de dois terços dos seus membros, autorizar, ou não, a formação do processo em verdadeiro juízo de prelibação.

EMENTA: 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 1079/50. Revogação de crimes de responsabilidade pela EC 4/61 Repristinção expressa pela EC n.6/63 CF, art. 5º, LV; art. 51, I; art. 52, I; art. 86, *caput*, §1º, II, §2º; emenda constitucional n.4, de 1961; emenda constitucional n.6, de 1963, Lei n. 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). E 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 1079/50.

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. 187, § 1º, VI).

V Admitindo-se a revogação, pela EC n. 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 n. 6, de 1963, que revogou a EC n. 4, de 1961, restabeleceu o sistema presidencial instituído pela CF/46, salvo o disposto no seu art. 61 (EC n. 6/63, art. 1º). É dizer: restabelecido tudo quanto constava da CF/46, no tocante ao sistema presidencial de governo, ocorreu repristinção 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.⁹¹⁶

916 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21564/DF, rel. p/ ac. min. Carlos Velloso, DJ 27.08.1993 pp-17019 ement vol-01714-02 pp-00164 RTJ vol-00169-01 pp-00080.

O recebimento da denúncia ou queixa depende de prévia autorização da Câmara dos Deputados, tanto por pelo Supremo Tribunal Federal, por crime comum, como pelo Senado Federal, por crime de responsabilidade⁹¹⁷. Recebendo o decreto de acusação com o processo enviado pela Câmara dos Deputados, a Comissão Acusadora do Senado Federal deverá elaborar o libelo acusatório para ser encaminhado ao réu como forma de notificação e intimação para comparecimento em dia hora determinados.

7.2.2 Prevalência de juízo político

No processo por crime de responsabilidade perante o Senado Federal, o juízo de valor político prevalece sobre o jurídico, não se aplicando, necessariamente, as regras que norteiam o processo penal, nem os motivos de impedimento ou suspeição. Senadores que hajam participado de eventual comissão parlamentar de inquérito que apurou os fatos objeto da ação por crime de responsabilidade não são impedidos de atuar no processo instaurado e nele votar regularmente. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu mandado de segurança impetrado pelo ex-presidente Fernando Collor, que alegava exatamente o impedimento de senadores:

EMENTA: Constitucional. *Impeachment*: na ordem jurídica americana e na ordem jurídica brasileira. O *impeachment* e o *due process of law*. Impedimento e suspeição de senadores. Alegação de cerceamento de defesa. Constituição Federal, art. 51, I; art. 52, I, parágrafo único; artigo 85, pará. único; art. 86, par. 1., II, par. 2.; Lei n. 1.079, de 1950, artigo 36; artigo 58; artigo 63.

I - O *impeachment*, no sistema constitucional norte-americano, tem feição política, com a finalidade de destituir o Presidente, o vice-presidente e funcionários civis, inclusive juizes, dos seus cargos, certo que o fato embasador da acusação capaz de desencadeá-lo não necessita estar tipificado na lei. A acusação poderá compreender traição, suborno ou outros crimes e delitos ("*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*"). Constituição americana, Seção IV do artigo II - Se o fato que deu causa ao *impeachment* constitui, também, crime definido na lei penal, o acusado responderá criminalmente perante a jurisdição ordinária. Constituição americana, artigo I, Seção III, item 7.

II - O "*impeachment*" no Brasil republicano: a adoção do modelo americano na Constituição Federal de 1891, estabelecendo-se, entretanto, que os crimes de responsabilidade, motivadores do "*impeachment*", seriam definidos em lei, o que também deveria ocorrer relativamente a acusação, o processo e o julgamento. Sua limitação ao Presidente da República, aos ministros de Estado e ministros do Supremo Tribunal Federal. CF/1891, artigos 53, pará. único, 54, 33 e parágrafos, 29, 52 e parágrafos, 57, par. 2º.

III - O *impeachment* na Constituição de 1988, no que concerne ao Presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (C.F., art. 51, I), ou admitida a acusação (C.F., art. 86), o Senado Federal processará e julgará o presidente da República nos crimes de responsabilidade. É dizer: o *impeachment* do presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia)

917 BRASIL. Constituição Federal: "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".

e proferirá o julgamento. C.F./88, artigo 51, I; art. 52; artigo 86, par. 1º, II, par. 2º, (MS no 21.564-Distrito Federal). A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. C.F., art. 85, par. único. Essas normas estão na Lei nº 1.079, de 1950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS n. 21.564-Distrito Federal).

IV - O *impeachment* e o *due process of law*: a aplicabilidade deste no processo de *impeachment*, observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do juízo. C.F., art. 85, parág. único. Lei n. 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS n. 21.564-Distrito Federal).

V - Alegação de cerceamento de defesa em razão de não ter sido inquirida testemunha arrolada. Inocorrência, dado que a testemunha acabou sendo ouvida e o seu depoimento pode ser utilizado por ocasião da contrariedade ao libelo. Lei nº 1.079/50, art. 58 Alegação no sentido de que foram postas nos autos milhares de contas telefônicas, às vésperas do prazo final da defesa, o que exigiria grande esforço para a sua análise. Os fatos, no particular, não se apresentam incontroversos, na medida em que não seria possível a verificação do grau de dificuldade para exame de documentos por parte da defesa no tempo que dispôs.

VI - Impedimento e suspeição de Senadores: inocorrência. O Senado, posto investido da função de julgar o presidente da República, não se transforma, às inteiras, num tribunal judiciário submetido as rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa – o Senado Federal – se investe de função judicialiforme, a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, é certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal. Regras de impedimento: artigo 36 da Lei n. 1.079, de 1950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cód. de Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63, ambos da Lei 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva ao art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas “a” e “b”, o alegado impedimento dos Senadores. VII - Mandado de Segurança indeferido.⁹¹⁸

Não poderia ser diferente. No processo penal para apuração da autoria e materialidade de crime comum prevalece o princípio *in dubio pro reo*, devendo-se absolver o réu se não houver prova cabal para formar juízo condenatório. No processo por crime de responsabilidade prevalece o princípio *in dubio pro societate*, devendo o presidente ser afastado do cargo, se assim parecer melhor para a sociedade, segundo o juízo de valor atribuído pelo Senado Federal e desde que se lhe assegure o contraditório e a ampla defesa.

Compete ao presidente do Supremo Tribunal Federal presidir o processo e o julgamento do presidente da República por crime de responsabilidade perante o Senado Federal, o que equivale a dizer que, nesse período, exerce a presidência desse órgão. Além de presidente do julgamento, o presidente do Supremo Tribunal Federal será, também, o relator do processo, inclusive para lavrar a sentença, que terá a forma de resolução.

918 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21623/DF, rel. min. Carlos Velloso, DJ 28-05-1993 pp-10383 ement vol-01705-02 pp-00202 RTJ vol-00167-02 pp-00414.

7.2.3 Impeachment

O *impeachment* – impedimento – do presidente da República não se confunde com a cassação do seu mandato por ser simplesmente seu afastamento temporário, pelo prazo máximo de cento e oitenta dias, para permitir a conclusão da instrução e o julgamento sem que possa se valer da força do poder unipessoal do presidencialismo para interferir na descoberta da verdade. O *impeachment* tem instituto similar quanto aos servidores públicos em geral, envolvidos em processo disciplinar, quando poderão ser afastados de suas funções para não atrapalhar o andamento do processo, residindo a diferença na expressão utilizada, pois para o servidor se diz “*suspenso*”, enquanto para o presidente da República, “*impeachment*”. Não obstante, o termo utilizado no texto constitucional para designar o *impeachment* é exatamente “*suspenso*” (art. 86, § 1º).

Não se confundindo com a cassação do mandato, nem sendo pena, o *impeachment* não pode ser definitivo, nem perpétuo; ao contrário, deve ser de curta duração, até mesmo para não paralisar o País e não acomodar eventuais forças de oposição que encontraria nele uma forma mais simplificada de cassar o mandato. Sem prazo delimitado, o *impeachment* daria ensejo a verdadeira cassação branca do mandato, pois resultaria no afastamento definitivo sem juízo condenatório.

O *impeachment* tem por termo inicial o recebimento formal da denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou a instauração do processo pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. Quanto ao termo final, encerra-se o *impeachment* com a condenação, absolvição ou com transcurso do prazo de cento e oitenta dias sem que ocorra o julgamento, caso em que o presidente poderá retornar ao cargo e funções, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo rumo a seu curso normal.

7.2.4 A pena aplicável

Julgando procedente a acusação por crime de responsabilidade pelo voto de dois terços dos seus membros, o Senado Federal deverá aplicar as penas de perda do mandato (cassação) e de inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo período de oito anos⁹¹⁹, as quais são autônomas e independentes, podendo ser aplicada a segunda sem que se tenha aplicado a primeira, como na hipótese de renúncia⁹²⁰.

EMENTA: Constitucional. *Impeachment*. Controle judicial. *Impeachment* do presidente da República. Pena de inabilitação para o exercício de função pública. CF, art. 52, parágrafo único. Lei n. 27, de 07.01.1892; Lei n. 30, de 08.01.1892 Lei n. 1.079, de 1950.

919 Essa proibição para o exercício de função pública inclui a de disputar eleições. O ex-presidente Collor de Mello, que cumpriria pena até o final de 2002, tentou se candidatar à prefeitura de São Paulo em 2000 argumentando não estar com os direitos políticos suspensos, mas apenas impedido de exercer a função. Pretendia, segundo afirmava, uma vez eleito, passar o cargo ao vice-prefeito até completar o período de suspensão. Após, assumiria a titularidade. De fato, no texto do art. 52, parágrafo único, não há qualquer referência aos direitos políticos, como consta do art. 37, § 4º, quanto aos agentes condenados pela prática de atos de improbidade, o que dá certa margem de razão ao ex-presidente. Mas o Supremo Tribunal Federal não aceitou o argumento, entendendo que a proibição alcança o direito de disputar eleições.

920 BRASIL. Constituição Federal: “Art. 52 (...). Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.

I Controle judicial do *impeachment*: possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5º, XXXV - Precedentes do S.T.F.: MS n. 20.941-Distrito Federal (RTJ 142/88); MS n. 21.564-Distrito Federal e MS n. 21.623-Distrito Federal.

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

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

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

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

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

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

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

IX Mandado de segurança indeferido.⁹²¹

No caso "Collor", o Supremo Tribunal Federal desconsiderou a renúncia na manhã do dia em que o Senado iniciara o julgamento por crime de responsabilidade e, mesmo considerando-o ter se tornado ex-presidente da República, aplicou-lhe a pena de proibição de exercer função pública pelo prazo de oito anos.

7.2.5 Apuração de responsabilidade civil ou criminal

Se o caso comportar responsabilidade criminal ou civil, será apurada pelo Supremo Tribunal Federal, desde que provocado por quem tenha legitimidade em processo à parte.

921 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21689/DF, rel. min. Carlos Velloso, DJ 07.04.1995 pp-08871 ement vol-01782-02 pp-00193 RTJ vol-00167-03 pp-00792.

EMENTA: *Habeas corpus*. Impetração contra decisão proferida pelo Senado Federal em processo de *impeachment*. Pena de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. É inidônea a via do *habeas corpus* para defesa de direitos desvinculados da liberdade de locomoção, como é o caso do processo de *impeachment* pela prática de crime de responsabilidade, que configura sanção de índole político-administrativa, não pondo em risco a liberdade de ir, vir e permanecer do presidente da República. Agravo regimental improvido.⁹²²

Melhor dizendo, se, no curso do processo por crime de responsabilidade, surgirem indícios de crime comum, o Senado Federal deverá remeter cópia para o Supremo Tribunal Federal, para tomar as providências cabíveis; se os indícios forem de responsabilidade civil, poderá remeter cópia diretamente ao Ministério Público.

7.2.6 Proibição de prisão do presidente da República

Enquanto não sobrevier sentença condenatória nas infrações comuns, o presidente da República não estará sujeito a prisão porque a todas as pessoas se aplica o princípio da presunção de inocência, só se justificando a prisão antes da condenação nos casos em que se caberia prisão preventiva, como dispõe o Art. 86, § 3º, da Constituição Federal: "Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o presidente da República não estará sujeito a prisão."

Ora, um presidente da República tem todos os requisitos que desaconselham a prisão preventiva, como a profissão, os bons antecedentes e o endereço certo; a segunda, porque o presidente da República não pode estar preocupado consigo mesmo, com seus problemas particulares, enquanto o Estado depende de suas ações, por isso não deve ser responsabilizado por atos estranhos⁹²³ no curso do mandato.

EMENTA: Ação penal. presidente da República. Atos estranhos à função presidencial. Fatos supostamente delituosos cometidos durante a campanha eleitoral de 1989 - CF art. 86, § 4º. Disciplina do tema no direito comparado. Imunidade temporária do chefe de Estado a persecução penal em juízo. Prerrogativa constitucional não afetada pela instauração do processo de *impeachment* no Senado Federal. Incompetência do Supremo Tribunal Federal. Devolução dos autos a origem. O art. 86, § 4º, CF, ao outorgar privilégio de ordem político-funcional ao presidente da República, excluiu-o, durante a vigência de seu mandato - e por atos estranhos ao seu exercício - da possibilidade de ser ele submetido, no plano judicial, a qualquer ação persecutória do Estado. A cláusula de exclusão inscrita nesse preceito da Carta Federal, ao inibir a atividade do Poder Público, em sede judicial, alcança as infrações penais comuns praticadas em momento anterior ao da investidura no cargo de chefe do Poder Executivo da União, bem assim aquelas praticadas na vigência do mandato, desde que estranhas ao ofício presidencial. A norma consubstanciada no art. § 4º, da Constituição, reclama e impõe, em função de seu caráter excepcional, exegese estrita, do que deriva a sua inaplicabilidade a situações jurídicas de ordem extrapenal. A Constituição do Brasil não consagrou, na regra positivada em seu art. 86, § 4º, o princípio da irresponsabilidade penal absoluta do presidente da República. O chefe de Estado, nos ilícitos

922 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AGRHC 70055, 04.03.1993, rel. min. Ilmar Galvão.

923 Reflita-se a respeito dessa garantia ao presidente da República analisando o caso Bill Clinton x Mônica Levinski. Quanto custou ao mundo, se não bastasse apenas aos Estados Unidos?

penais praticados "in officio" ou cometidos "propter officium", poderá, ainda que vigente o mandato presidencial, sofrer a "persecutio criminis", desde que obtida, previamente, a necessária autorização da Câmara dos Deputados. A mera circunstância de a Câmara dos Deputados haver autorizado a instauração, pelo Senado Federal, do processo de *impeachment* contra o presidente da República, não afasta a incidência da norma inscrita no § 4º do art. 86 da Constituição. Ainda que temporariamente afastado do desempenho de suas funções, por efeito de ulterior instauração do processo de responsabilização político-administrativa pela Câmara Alta, o Chefe de Estado, não obstante a suspensão funcional a que se refere o art. 86, § 1º, II, da Carta Política, continua a titularizar a condição de presidente da República. Embora afastado do exercício do ofício presidencial, subsiste a vigência do mandato de chefe do Poder Executivo da União, cuja cessação definitiva poderá ocorrer, entre as diversas hipóteses possíveis, com a sua eventual condenação pelo Senado Federal. A circunstância de os fatos apontados como delituosos não terem ocorrido na vigência do mandato presidencial afasta, na hipótese, a competência penal originária do Supremo Tribunal Federal, impondo-se, em consequência, a devolução dos autos ao juízo de origem. Ação penal.⁹²⁴

Naturalmente, sobrevindo condenação transitada em julgado que imponha pena de prisão, poderá ser cumprida antes mesmo de eventual cassação do mandato.

7.2.7 Irresponsabilidade por atos estranhos ao exercício da função

Na vigência de seu mandato, o presidente da República não poderá ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções⁹²⁵. Essa garantia se limita à responsabilidade criminal, nada havendo quanto ao curso de processo civil, por exemplo.

EMENTA: Inquérito. presidente da República. Atos estranhos à função presidencial. Fatos supostamente delituosos cometidos durante a campanha eleitoral de 1989 CF, art. 86, § 4º. Disciplina do tema no direito comparado. Imunidade temporária do chefe de Estado. A persecução penal em juízo. Incompetência do Supremo Tribunal Federal para a eventual ação penal. Devolução dos autos a origem.

O art. 86, § 4º, da Constituição, ao outorgar privilégio de ordem político-funcional ao presidente da República, excluiu-o, durante a vigência de seu mandato – e por atos estranhos ao seu exercício –, da possibilidade de ser ele submetido, no plano judicial, a qualquer ação persecutória do Estado. A cláusula de exclusão inscrita nesse preceito da carta federal, ao inibir a atividade do poder público, em sede judicial, alcança as infrações penais comuns praticadas em momento anterior ao da investidura no cargo de chefe do Poder Executivo da União, bem assim aquelas praticadas na vigência do mandato, desde que estranhas ao ofício presidencial.

A norma consubstanciada no art. 86, par. 4º, da Constituição, reclama e impõe, em função de seu caráter excepcional, exegese estrita, do que deriva a sua inaplicabilidade a situações jurídicas de ordem extrapenal. O presidente da República não dispõe de imunidade, quer em face de ações judiciais que visem a definir-lhe a responsabilidade civil, quer em função de processos instaurados por suposta prática de infrações político-administrativas,

924 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de ordem nº 305, julgamento de 30.09.1992, réu o ex-presidente Fernando Collor de Mello, rel. min. Celso Mello.

925 BRASIL. Constituição Federal: "Art. 86 (...). 4º O presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções".

quer, ainda, em virtude de procedimentos destinados a apurar, para efeitos estritamente fiscais, a sua responsabilidade tributária.

A Constituição do Brasil não consagrou, na regra positivada em seu art. 86, § 4º, o princípio da irresponsabilidade penal absoluta do presidente da República. O chefe de Estado, nos ilícitos penais praticados "in officio" ou cometidos "propter officium", poderá, ainda que vigente o mandato presidencial, sofrer a "persecutio criminis", desde que obtida, previamente, a necessária autorização da Câmara dos Deputados. A circunstância de os fatos apontados como delituosos não terem ocorrido na vigência do mandato presidencial afasta, na hipótese, a competência penal originária do Supremo Tribunal Federal, impondo-se, em consequência, a devolução dos autos ao tribunal de origem, para as providências investigatórias que julgar cabíveis.⁹²⁶

Não corre prescrição da pretensão punitiva enquanto não encerrar o mandato e o processo estiver suspenso⁹²⁷.

8 Órgãos consultivos do presidente da República

8.1 Conselho da República

8.1.1 Natureza

O Conselho da República é órgão superior de consulta do presidente da República, que tem sua organização e funcionamento estabelecidos na Lei nº 8.041, de 5 de junho de 1990, a ele competindo pronunciar-se sobre decretação de intervenção federal nos Estados, ou estado de defesa e ou estado de sítio, bem como sobre questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

8.1.2 Composição

O Conselho da República é presidido pelo presidente da República⁹²⁸ e dele participam: a) o vice-presidente da República; b) o presidente da Câmara dos Deputados; c) o

926 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 672-QO/DF, rel. min. Celso de Mello, DJ 16.04.1993 pp-06431 ement vol-01699-02 pp-00249.

927 BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. Op. cit., p. 848.

928 BRASIL. Lei nº 8.041, de 5 de junho de 1990: "Art. 3º O Conselho da República é presidido pelo presidente da República e dele participam: I O vice-presidente da República; II O Presidente da Câmara dos Deputados; III O Presidente do Senado Federal; IV Os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados, designados na forma regimental; V Os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal, designado na forma regimental; VI O Ministro da Justiça; VII 6 (seis) cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 (trinta e cinco) anos de idade, todos com mandato de 3 (três) anos, vedada a recondução, sendo: a) 2 (dois) nomeados pelo presidente da República; b) 2 (dois) eleitos pelo Senado Federal; e c) 2 (dois) eleitos pela Câmara dos Deputados. § 1º Nos impedimentos, por motivo de doença ou ausência do País, dos membros referidos nos incisos II a VI deste artigo, serão convocados os que estiverem no exercício dos respectivos cargos ou funções. § 2º Os membros referidos no inciso VII deste artigo, terão suplentes, com eles juntamente nomeados ou eleitos, os quais serão convocados nas situações previstas no parágrafo anterior. § 3º O tempo de mandato referido no inciso VII deste artigo será contado a partir da data da posse dos Conselheiros. § 4º A participação no Conselho da República é considerada atividade relevante e não remunerada. § 5º A primeira nomeação dos membros do Conselho a que se refere o inciso VII deste artigo deverá ser realizada até 30 (trinta) dias após a entrada em vigor desta lei. § 6º Até 15 (quinze) dias antes do término do mandato dos Conselheiros a que se refere o inciso VII deste artigo, a Presidência da República e cada uma das Casas do Congresso Nacional farão publicar, respectivamente, o nome dos cidadãos a serem nomeados e os eleitos para o Conselho da República".