

Este texto foi publicado no Jus no endereço <https://jus.com.br/artigos/75649>
Para ver outras publicações como esta, acesse <https://jus.com.br>



Impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal

Breves considerações acerca de sua possibilidade no âmbito do sistema jurídico brasileiro

Impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal. Breves considerações acerca de sua possibilidade no âmbito do sistema jurídico brasileiro



Raphael Molina

Publicado em 07/2019. Elaborado em 06/2018.

De sua origem inglesa ao advento da Constituição Americana de 1787, o instituto do impeachment é contextualizado historicamente; posteriormente, sob a Constituição de 1988, considerações são feitas quanto à possibilidade de impeachment de ministros do STF

RESUMO

Contextualizando historicamente o instituto do impeachment, de sua origem inglesa ao advento da Constituição Americana de 1787, bem como apresentando-o no âmbito do hodierno sistema jurídico brasileiro, o presente artigo objetiva ponderar acerca da possibilidade - e dos complicadores - de seu processamento no Brasil especificamente quanto a Ministros do Supremo Tribunal Federal brasileiro. Num contexto de Estado de Direito, de equilíbrio entre os Poderes, considerar uma medida deveras rispida certamente exige uma análise cuidadosa de sua aplicação - propondo-se por meio deste fazê-lo.

Palavras-chave: Brasil, Direito Constitucional, Impeachment, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Crimes de Responsabilidade.

ABSTRACT

Historically contextualizing the process of impeachment, from its English origin to the advent of the American Constitution of 1787, as well as presenting it within the framework of the current Brazilian legal system, the present article aims to consider the possibility - and obstacles - of its processing in Brazil, specifically regarding Justices of the Brazilian Supreme Federal Court. In a context of rule of law, of balance between the three branches of government, to consider an indeed severe measure certainly requires a careful analysis of its application - and hereby we propose to do so.

Keywords: Brazil, Constitutional Law, Impeachment, Ministers of the Supreme Federal Court, Crimes of Responsibility.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. A Origem do Impeachment no Contexto Inglês. 3. O Advento da Constituição Americana de 1787. 4. O Impeachment na Constituição de 1988, Crimes de Responsabilidade. 5. Considerações sobre a Possibilidade de Impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal. 6. Conclusão. 7. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Instrumento de julgamento político destinado à apuração e punição de condutas tidas como inaceitáveis que praticadas por agentes públicos - usualmente exercendo funções políticas -, o impeachment, ainda que medida de caráter extremo, de fato não pode ser considerado em desuso no Brasil. Desde o advento da Constituição Federal de 1988, um número considerável de procedimentos foi iniciado, tendo dois deles desencadeado no afastamento de dois Presidentes da República eleitos[1] (#_ftn1) . E não se deve considerar seu uso como restrito ao Poder Executivo.

Num contexto de inépcia do Legislativo e de ineficiência do Executivo em responder à altura às demandas sociais do presente, o Poder Judiciário - leia-se, em especial o Supremo Tribunal Federal (STF) - tem sido posto a atuar mais ativamente na vida institucional brasileira, seja em razão dos temas abordados[2] (#_ftn2) , seja por motivo do foro por prerrogativa de função[3] (#_ftn3) . No tocante ao primeiro ponto, a questão do ativismo judicial foi trazida à tona no sentido de questionar até que ponto a atuação do Judiciário não estaria de alguma forma tomando a si a decisão sobre temas que seriam da competência originária do Legislativo[4] (#_ftn4) . Quanto ao processar e julgar de autoridades com o apelidado “foro privilegiado”, Ministros julgadores decidindo ora monocraticamente - questão atinente à sobrecarga de uma corte de número reduzido de membros como o é o STF -, ora em conjunto (nas Turmas ou mesmo no Plenário), sobre investigados de peso a quem não raramente são próximos ou de alguma forma possuem algum tipo de vínculo, acabou por pôr em xeque - não só aos olhos da opinião pública, mas inclusive na visão de seus pares - a sua imparcialidade em decorrência de atos praticados no exercício de sua função.

Sabendo-se que de sua nomeação e posterior confirmação em sabatina pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal somente deixam seus cargos quando do atingimento da idade de aposentadoria compulsória aos setenta e cinco anos, assim como nos casos de renúncia ou morte, a dúvida acerca da possibilidade de abertura de um processo de impeachment contra os referidos Ministros vem à baila. Eis sobre o que ir-se-á aqui ponderar.

2. A ORIGEM DO IMPEACHMENT NO CONTEXTO INGLÊS

O instituto do impeachment tem origem no contexto parlamentarista inglês, forjado a duras penas no período das Revoluções Liberais^[5] (#_ftn5). Valem, inicialmente, as considerações de Sérgio Resende de Barros^[6] (#_ftn6):

Genericamente, o impeachment é um processo destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por um órgão legislativo, contra um agente público, para impedi-lo de continuar no exercício da função pública. Surgiu na Inglaterra como processo criminal, cujas penas incluíam multas e prisão.

E, mais especificamente quanto ao contexto inglês:

Entre os ingleses, as origens do impeachment remontam aos séculos XIII e XIV, quando ele despontou como um meio de instaurar nas casas parlamentares uma investigação com vistas a prover a punição de alguém que era acusado pelo clamor público. Em 1283 houve um procedimento tal - que alguns apontam como o pioneiro - contra um certo David, conhecido como "o irmão de Llewellyn". Outros se seguiram, como o de Thomas, Conde de Lancaster, em 1322, o de Roger Mortimer e o de Simon de Beresford, em 1330, e o do Arcebispo de Cantuária, John Stratford, que foi acusado ante o Parlamento, em 1341, com base em denúncias notoriamente difamatórias. Esses casos pioneiros ainda não eram o impeachment propriamente dito. Mas aí ele despontava.

[...] Casos mais típicos se configuraram na segunda metade do século XIV. Em 1350, o de Thomas de Barclay. Em 1376, o procedimento instaurado contra um mercador de Londres, chamado Richard Lyons, atingiu a pessoa de William, Lorde Latimer, o que - além de dar ao instituto bem maior repercussão - iniciou uma característica que mais tarde se reafirmou e persistiu: os réus do impeachment são políticos. Ademais, esse foi o primeiro caso em que as casas do Parlamento racionalizaram o impeachment, convertendo-o em processo e julgamento definitivos, tendo os Comuns como acusadores e os Lordes como julgadores.

[...] Foi retomado no século XVII, quando serviu aos Comuns, em 1620, para atacar Sir Giles Momperson. Os Comuns entenderam que não o poderiam processar senão com base em uma competência política própria das Casas do Parlamento. Para isso, sugeriram aos Lordes a reativação do impeachment, ao que se opôs o Rei Jaime I, sem êxito. Cada vez mais cômicos do poder de sua nova arma, os Comuns passaram a atacar altas personalidades do Reino, como Francis Bacon, o Visconde de Saint Albans, o Conde de Middlesex. O sucesso do instituto cresceu na medida em que ministros do Reino foram por ele derrubados. Desde o caso de Lionel Cranfield, Conde de Middlesex, até o de Thomas Osborne, Conde de Danby, a ameaça de impeachment bastou para derrubar ou instabilizar ministros e favoritos do rei, como o Duque de Buckingham (1626), o Arcebispo William Laud (1640), o Conde de Strafford (1641), o Conde de Claredon (1667) e, finalmente, o Conde de Danby (1679), em cujo processo se decidiu que o impeachment, procedimento próprio do parlamento, não era alcançado pelo poder de perdão, prerrogativa própria do rei, o que impediu salvar esse ministro. De 1621 a 1715, ocorreram cerca de cinquenta casos. Todas as tentativas do rei de reduzir o emprego do instituto foram malsucedidas.^[7] (#_ftn7)

Destarte, no sistema inglês, como então estabelecido, o processo de impeachment seria movido contra altas autoridades, acusadas pela Câmara dos Comuns e julgadas pela Câmara dos Lordes. Trata-se, como pode-se notar, de um julgamento político da autoridade, e não puramente jurídico. Ademais, as penas não eram dirigidas unicamente à perda da função pública da autoridade, mas à sua pessoa^[8] (#_ftn8).

Ainda no contexto inglês, tem-se que:

Constituíra mescla bastante complexa de processo penal com procedimento político, assegurando amplo direito de defesa, com debates longos e desgastantes. Consolidado o parlamentarismo, sobreveio a preferência pelo bill of attainder, que era uma lei, procedimento puramente legislativo, que condenava ex vi legis, sem defesa. O impeachment caiu em desuso definitivamente, na Inglaterra, a partir do caso em que Lorde Melville, em 1806, foi acusado de malversação das finanças do Almirantado.^[9] (#_ftn9)

Montesquieu, que em muito se inspirou nos acontecimentos além-Mancha para dedicar à Inglaterra um capítulo de seu Do Espírito das Leis,

nunca propagou uma separação extremamente rígida entre os poderes. Defendeu sim um governo moderado com poderes com a separação orgânica funcional dos respectivos órgãos, mas com interferência um sobre outro (direito de veto, impeachment, por exemplo), como forma de assegurar o equilíbrio. Pregava uma reforma radical na monarquia absolutista francesa por meio de uma divisão de poderes.^[10] (#_ftn10)

Esse ponto é de extrema valia para apreender o processo de impeachment não apenas em seu caráter punitivo, mas também como um mecanismo que permitiria (conjuntamente, e.g., ao poder de veto) um equilíbrio entre os Poderes (então legislativo e executivo) do Estado.

3. O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO AMERICANA DE 1787

Inicialmente, cabe a ressalva de que, sob a Constituição Americana de 1787, o aspecto do impeachment em termos de freios e contrapesos numa estrutura institucional de separação de poderes terá grande destaque na transformação do instituto:

Um exame, mesmo rápido, da Constituição britânica mostrar-nos-á que os ramos legislativo, executivo e judiciário estão longe de serem separados e distintos uns dos outros. O magistrado executivo é parte integrante da autoridade legislativa. Somente ele tem a prerrogativa de celebrar tratados com estados-membros estrangeiros, os quais, em determinadas condições, passam a ter força de atos legislativos. Cabe-lhes nomear todos os membros do Judiciário, removê-los, ouvindo as duas Casas do Parlamento, e convocá-los, quando achar conveniente, para constituírem um de seus conselhos constitucionais. Um ramo do legislativo representa também um grande conselho constitucional para o dirigente executivo, bem como, por outro lado, é o único depositário do Poder Judicial em casos de impeachment, sendo investido da suprema instância apelatória em todos os demais casos. Os juízes, outrossim, permanecem intimamente ligados ao Legislativo, a fim de participarem de suas deliberações, embora sem direito a voto.[11] (#_ftn11)

Sob a nova Constituição Americana, todas as altas autoridades, dos três Poderes, passam a estar sujeitas a sofrer um processo de impeachment, de competência do Senado. Assim, exemplificadamente, Presidente e Vice (Executivo), membros do gabinete, membros do Legislativo e juízes da Suprema Corte podem, sim, reitera-se, sofrer um processo de impeachment. Em relação aos procedimentos, terão início na Casa dos Representantes[12] (#_ftn12) e serão definitivamente julgados no Senado (cujo presidente é o Vice-Presidente dos Estados Unidos da América). Nota-se então que o impeachment perde o caráter criminal como o possuía na matriz inglesa, assumindo um cunho unicamente político e dirigindo-se exclusivamente à remoção do agente público de suas funções públicas, não mais atingindo a pessoa do referido agente.

Primeiramente, quanto ao Presidente dos Estados Unidos, no novo modelo como trazido pela Constituição de 1787, a legitimidade (eleições) e a possibilidade de impeachment servem como excelente contraponto - no sentido de equilíbrio entre os Poderes[13] (#_ftn13) - à margem de poder daquele no exercício da função para a qual eleito. Dito isso, iniciado um processo de impeachment contra o Chefe do Executivo, ao Presidente (Chief Justice) da Suprema Corte dos Estados Unidos caberá presidir as sessões no Senado - pois, do contrário, o faria o Vice-Presidente do país (que é também o Presidente do Senado), botando fortemente em xeque sua imparcialidade para conduzir os procedimentos.

Quanto ao Vice-Presidente dos Estados Unidos, muito embora não haja previsão explícita, e considerando o absurdo que seria alguém presidir as sessões de seu próprio processo de impeachment - e que o país se comprometeu desde sua fundação ao *rule of law* -, tem-se entendido que caberia também ao Presidente da Suprema Corte presidir as sessões no Senado. Assim sendo, compreende-se que ao Vice-Presidente dos Estados Unidos caberá presidir as sessões no Senado em casos de impeachment, salvo em procedimentos que envolvam o Chefe (previsão expressa na Constituição) ou o Vice do Executivo (vide supra), bem como quando da ausência deste último (sessões presididas pelo Presidente *pro tempore* de então).

Especificamente em relação aos juízes da Suprema Corte, seus mandatos, vitalícios, encerram-se unicamente nos casos de morte, aposentadoria, presumidamente renúncia, bem como, naturalmente, por meio do impeachment. E, como dito anteriormente, caberá ao Vice-Presidente dos Estados Unidos presidir as sessões no Senado, uma vez que também Presidente do Senado.

Retomando o impeachment como instrumento político, Ricardo de Castro Nascimento relembra eventos à época da presidência da Thomas Jefferson (1801-1809), e que consistiram num marco histórico:

O então Presidente Jefferson não reconhecia a competência do Judiciário para anular os atos legislativos contrários à Constituição. A seu ver, somente o próprio Legislativo poderia anular ou revogar seus próprios atos. Enxergava a Suprema Corte presidida por Marshall como reduto do partido de oposição. Apoiado na maioria do Congresso, Jefferson fez enorme pressão sobre o Judiciário. O ápice do ataque à Suprema Corte foi a abertura do processo de impeachment contra o Juiz Samuel Chase (1742-1811), membro da Corte com vínculos mais intenso com o Partido Federalista e que se utilizava das sessões de julgamento para fazer juízos políticos negativos sobre o Governo Jefferson. O Partido Republicano apontava com a possibilidade da abertura de processos de impeachment contra outros membros, até mesmo contra o próprio Marshall.

O processo de impeachment de Samuel Chase foi o único movido contra um juiz da Suprema Corte na história americana. Foi formalmente aberto com prévia autorização da Câmara dominada pelos Republicanos. No julgamento do Senado, mesmo com a maioria governista, foi aberta uma dissidência na bancada republicana que reconheceu que os atos do acusado não se enquadravam nas hipóteses constitucionais do impeachment. Samuel Chase foi absolvido de três acusações e condenado em duas. No entanto, não foi atingido o quórum constitucional necessário de dois terços da casa em prol das acusações e Chase permaneceu na Corte até o falecimento em 1811.[14] (#_ftn14)

Por fim, estabelecidas as bases que inspiraram a adoção do instituto do impeachment pelo sistema legal brasileiro, destaca-se, em adição e rapidamente, mais um evento envolvendo juízes da Suprema Corte dos Estados Unidos: quando, no governo de Richard Nixon, o então líder da maioria na Câmara, Gerald Ford, tentou a abertura de processo de impeachment contra o juiz William Douglas - conhecido por suas posturas liberais -, mas não obteve êxito.

4. O IMPEACHMENT NA CONSTITUIÇÃO DE 1988, CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Antes de partir à análise do impeachment sob a Constituição brasileira de 1988, vale ressaltar que foi na de 1891 que a recém-formada República dos Estados Unidos do Brasil adotou

a Federação com estados-membros com um amplo leque de competências legislativas e administrativas, ficando a capital, Rio de Janeiro, no Distrito Federal, em situação análoga à capital Washington no Distrito de Colúmbia. Os institutos do veto presidencial no processo legislativo e do impeachment seguiram também o figurino da Constituição Americana.[15] (#_ftn15)

Gilmar Mendes[16] (#_ftn16) , numa análise histórica, nota que:

As Constituições brasileiras a partir da de 1891 têm dedicado atenção especial ao estatuto de responsabilidade do Presidente da República. Assim, as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 estabeleceram ser crimes de responsabilidade - a serem definidos em lei especial - os atos do Presidente que atentassem contra a existência da União, a Constituição e a forma do governo federal, o livre exercício Poderes políticos, a probidade de administração, a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos, o gozo e exercício legal dos direitos políticos, individuais e sociais, as leis orçamentárias, o cumprimento das decisões judiciais e de outras leis.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), quando trata de crimes de responsabilidade, em seus artigos 52, 85 e 86 prevê:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; [...].

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

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 - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

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

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:

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.

§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.

§3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Da leitura do previsto no artigo 52, CF, já se depreende que, muito em consonância com o modelo estadunidense, além do Presidente e Vice da República, e agora dando destaque, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em se tratando de crimes de responsabilidade, poderão ser julgados pelo Senado[17] (#_ftn17) para fins de seu afastamento definitivo.

O artigo 86, no tocante a crimes de responsabilidade, por sua vez, tratando unicamente do Presidente da República, traz o quórum necessário na Câmara dos Deputados - dois terços - ao início do processo - como por vezes referido - de impedimento, e que será, ressalva feita no texto constitucional, resolvido definitivamente no Senado Federal quando se estiver frente a crimes de responsabilidade. Prevê o mesmo dispositivo constitucional, em seus parágrafos, a possibilidade de suspensão de suas funções nesse caso (art. 86, §1º, II), o prazo máximo da referida suspensão (§2º), bem como delimitações à sua responsabilização (§4º).

Atenção seja dada, porém, ao artigo 85 da Constituição, que traz o rol[18] (#_ftn18) de crimes de responsabilidade, que seriam definidos em lei especial, trazendo consigo normas de processo e julgamento (art. 85, Parágrafo único). E, de fato, muito antes do advento da CF, a Lei 1.079/1950 (recepcionada pela Constituição) já definia os crimes de responsabilidade - destaque-se a série de alterações sofridas pela posterior Lei 10.028/2000 (para fins de ampliação do número de condutas tipificadas como infrações político-administrativas), *in verbis*:

Art. 30 A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 10. [...] "5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;" (AC)

"6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;" (AC)

"7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;" (AC)

"8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;" (AC)

"9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;" (AC)

"10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;" (AC)

"11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;" (AC)

"12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei." (AC)

"Art. 39-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas." (AC)

"Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição." (AC)

[...] "Art. 41-A. Respeitada a prerrogativa de foro que assiste às autoridades a que se referem o parágrafo único do art. 39-A e o inciso II do parágrafo único do art. 40-A, as ações penais contra elas ajuizadas pela prática dos crimes de responsabilidade previstos no art. 10 desta Lei serão processadas e julgadas de acordo com o rito instituído pela Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, permitido, a todo cidadão, o oferecimento da denúncia." (AC)

Dando continuidade, é cristalino o artigo 2º, Lei 1.079/1950, quando trata da responsabilização mesmo em crimes tentados, bem como que o processo acarretará não apenas a perda do cargo, como também a inabilitação por até cinco anos para o exercício de qualquer função pública[19] (#_ftn19) :

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Ademais, sobre o procedimento, prevê a referida Lei 1.079/1950 que qualquer cidadão (devidamente investido em seus direitos políticos) pode tomar a iniciativa para fins de instauração de um processo de impeachment (artigos 14, 41 e 75), bem como dispõe sobre o juízo de admissibilidade, processo e julgamento (art. 80)[20] (#_ftn20).

Sem mais delongas, passemos à análise da possibilidade de instauração do processo de impeachment contra Ministros do Supremo Tribunal Federal, objeto do presente trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE IMPEACHMENT DE MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Retomando o disposto nas normas acima mencionadas, bem como complementando. Primeiramente, dispõe a Constituição Federal de 1988:

Art. 52, CF. *Compete privativamente ao Senado Federal:*

[...] II - *processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça [...] nos crimes de responsabilidade; [...]*

Ademais, prevê a lei que define os crimes de responsabilidade e regula seu processo de julgamento (Lei 1.079/1950):

Art. 2º *Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.*

Art. 39. *São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:*

1- *alterar, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal;*

2 - *proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;*

3 - *exercer atividade político-partidária;*

4 - *ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;*

5 - *proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decôro de suas funções.*

Art. 39-A. *Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)*

Parágrafo único. *O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição.*

Art. 41. *É permitido a todo cidadão denunciar perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, pelos crimes de responsabilidade que cometerem (artigos 39 e 40).*

Art. 80. *Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento.*

Parágrafo único. *O Senado Federal, na apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade funciona sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal, e só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.*

Da leitura dos dispositivos, claríssimos diga-se, algumas afirmações se fazem possíveis. Em primeiro lugar, não há que se contestar a possibilidade de perda do cargo por Ministro do Supremo Tribunal Federal em razão de processo de impeachment fundado na prática de crime de responsabilidade. Em segundo lugar, a competência para processar e julgar os Ministros será do Senado Federal - ressalte-se a previsão do art. 80, Lei 1.079/1950, que define o Senado Federal como, simultaneamente, tribunal de pronúncia e de julgamento (ao contrário do que ocorre nos casos de impeachment de Presidente da República, por exemplo). Em terceiro lugar, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, ou seu substituto enquanto no exercício dessa função, responderão caso enquadrem-se em alguma das condutas do art. 10, Lei 1.079/1950 (basicamente crimes contra o orçamento público), já consideradas as alterações realizadas pela Lei 10.028/2000[21] (#_ftn21). Em quarto lugar, cabe a qualquer cidadão (devidamente investido de seus direitos políticos) denunciar, perante o Senado Federal, Ministros do Supremo por crimes de responsabilidade. Em quinto lugar, que a mera tentativa não é suficiente para eximir autoridades de crimes de responsabilidade. Em sexto lugar, que a perda do cargo não obstará a declaração de inabilitação por até cinco anos *para o exercício de qualquer função pública* (art. 2º, Lei 1.079/1950).

Ademais, no tocante ao processamento e julgamento, a Lei 1.079/1950 faz duas ressalvas concernentes a Ministros do STF:

Art. 72. Se no dia do encerramento do Congresso Nacional não estiver concluído o processo ou julgamento de Ministro do Supremo Tribunal Federal ou do Procurador Geral da República, deverá ele ser convocado extraordinariamente pelo terço do Senado Federal.

Art. 73 No processo e julgamento de Ministro do Supremo Tribunal, ou do Procurador Geral da República serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, o Regimento Interno do Senado Federal e o Código de Processo Penal.

Feitas todas as observações anteriores, entra-se no ponto nevrálgico - e que aqui apresentar-se-á como estímulo à reflexão acerca - do tema do presente estudo. Como se enquadrar, com razoável segurança, a conduta de um Ministro do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade previstos no artigo 39 da Lei 1.079/1950, em especial nos seus itens 2 (suspeição), 4 (desídia) e 5 (falta de decoro). Ou, até, como considerar, ou melhor, sopesar - e aqui pensa-se também na razoabilidade de um eventual julgamento por parte do Senado Federal - a intensidade das condutas para fins de configuração de crimes de responsabilidade? Pois que válido acrescentar as seguintes considerações.

Eventos recentes demonstram que laços inclusive familiares foram ignorados para fins de suspeição, pedidos de vista por prazos inaceitáveis simplesmente incontestados, bem como que desentendimentos entre os próprios colegas de Plenário chegam a níveis baixíssimos de espírito cívico. E, ainda assim, pouca movimentação se vê no sentido de mudança. Seria essa a primeira consideração.

Tomando-se a liberdade para inferir acerca da efetividade de um processo de impeachment contra Ministro do STF, dada a sua instauração, uma vez que, como mostrou o afastamento definitivo da ex-Presidente da República, Dilma Rousseff, em 2016, o Supremo Tribunal Federal recebeu uma série de pedidos, ora para fins de esclarecimento (inclusive acerca do procedimento) ou - não raro - meramente obstrutivos ou com a intenção clara de desvirtuamento do processo. Imagine-se, então, uma Corte decidir, mesmo que sobre questões incidentais, acerca do processo de impeachment de um de seus membros - desconsiderando o absurdo jurídico de ter um Presidente do STF presidindo uma sessão de julgamento que tenha a si como acusado (como se razoável que de um de seus colegas). Isso sem falar na Corte definindo regras para a condenação (ou não) de um de seus próprios membros pela prática de um ato atentatório contra o próprio espírito da Constituição. Seria essa a segunda consideração.

Ademais, um espírito verdadeiramente cívico deve inspirar os integrantes da mais alta Corte do país, inclusive quando puser a si mesma sob justo escrutínio. Naturalmente, o Judiciário não responde a um eleitorado, mas distanciar-se do bem público como estimado pela própria Constituição - a quem a Suprema Corte está de sua parte incumbida de defender - sob um pretexto sofismático? Seria essa a terceira consideração.

6. CONCLUSÃO

O presente estudo procurou apresentar a origem do que hodiernamente se entende por processo de impeachment - de sua origem inglesa ao advento da Constituição Americana de 1787. Ainda que não nominalmente, o impeachment é previsto na Constituição Federal brasileira de 1988, com a possibilidade de atingir inclusive Ministros do Supremo Tribunal Federal quando da prática de crimes de responsabilidade, como previsto em normas constitucionais e infraconstitucionais.

Embora os procedimentos de instauração e julgamento estejam positivados, por meio do presente pretendeu-se questionar sobre a disposição para, e anotar as dificuldades de, se enquadrar as condutas nos tipos previstos, bem como sobre a efetividade de um eventual procedimento que não possui um rito minuciosamente previsto. Ainda assim, sua possibilidade não deve ser desprezada, até mesmo em razão da capacidade de tomada de iniciativa por parte de qualquer cidadão brasileiro.

Em momentos de questionamento - especialmente éticos - da atuação da mais alta Corte do país - quando não dos integrantes de toda a estrutura institucional brasileira -, medidas de aprimoramento do sistema como um todo devem ser sempre muito bem-vindas; não obstante toda a cautela necessária à boa formalização e implementação desses novos projetos. Por se tratar de tema extremamente delicado, não tão-somente pela força de abalo institucional que pode trazer consigo, o processo de impeachment deve ser reconhecido, também, como instrumento fundamental ao bom equilíbrio entre os Poderes e ao respeito às normas e princípios constitucionais. E, àqueles que ainda estimam condutas reprováveis, à figura do impeachment pode certamente caber desempenhar seu papel - inclusive quando se tratar de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

NASCIMENTO, Ricardo de Castro. **Divisão de poderes: origem, desenvolvimento e atualidade**. 2017. 276 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

BARROS, Sérgio Resende. **Estudo sobre o "Impeachment"**. Disponível em:

<<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

PERKINS, William B. **The Political Nature of Presidential Impeachment in The United States**. In: BAUMGARTNER, Jody C. KADA, Naoko (org.). *Checking Executive Power - presidential impeachment in comparative perspective*. Nova York: Praeger Publishers, 2003.

BAUMGARTNER, Jody C. KADA, Naoko (org.). **Checking Executive Power** - presidential impeachment in comparative perspective. Nova York: Praeger Publishers, 2003.

SOUTO, João Carlos. **Suprema Corte dos Estados Unidos** - principais decisões.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**, 2009. Artigo disponível em <http://www.cnj.jus.br/eadcnj/pluginfile.php/136607/mod_resource/content/2/BARROSO%2C%20Lu%C3%ADs%20Roberto.%20Ju>. Acesso em: 16 jun. 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 16 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, Brasília, DF, abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967, Brasília, DF, out. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em: 18 jun. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **The Constitution of the United States**. Disponível (em inglês) em: <<https://www.usconstitution.net/const.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

[1] (#_ftnref1) Referindo-se, aqui, aos Presidentes Fernando Collor de Mello (1992) e Dilma Rousseff (2016).

[2] (#_ftnref2) Como exemplos, os julgamentos da ADI 3.150 (que permitiu e disciplinou as pesquisas com células-tronco embrionárias) e da ADC 12 (que vedou o nepotismo no âmbito do Poder Judiciário).

[3] (#_ftnref3) Ainda que tenha o Supremo Tribunal Federal paulatinamente restringido sua competência para processar e julgar tais autoridades, como no caso da decisão tomada no âmbito da Ação Penal (AP) 937, decidindo que o foro por prerrogativa de função conferido aos deputados federais e senadores se aplica apenas a crimes cometidos no exercício do cargo e em razão das funções a ele relacionadas.

[4] (#_ftnref4) Cf. BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**, 2009. Artigo disponível em <http://www.cnj.jus.br/eadcnj/pluginfile.php/136607/mod_resource/content/2/BARROSO%2C%20Lu%C3%ADs%20Roberto.%20Ju>. Acesso em: 18 de junho de 2018.

[5] (#_ftnref5) Referência ao processo de conflito entre os poderes do monarca e do parlamento inglês, com destaque à Revolução Puritana (1642-1649), que teve Oliver Cromwell como grande nome, e a Revolução Gloriosa (1688-1689), que estabeleceu definitivamente uma monarquia parlamentarista no país.

[6] (#_ftnref6) BARROS, Sérgio Resende. **Estudo sobre o “Impeachment”**. Disponível em:

<<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em: 16 de junho de 2018.

[7] (#_ftnref7) BARROS, Sérgio Resende. Op. cit. (vide nota 06).

[8] (#_ftnref8) *O Rei (mantida a hereditariedade do trono) detinha o que hoje chamaríamos de Administração Pública (a modesta máquina administrativa mais o tesouro), as relações exteriores e a força armada (tanto a destinada à defesa externa - no caso a marinha - como a incumbida da manutenção da ordem interna, pois não se distinguia rigorosamente exército de polícia). O Parlamento detinha o poder de formar a lei (formação da qual participava o Rei, pelo assentimento, e que podia ser por ele definitivamente bloqueada pelo veto), o de consentir em novos tributos, o de tomar contas dos dispêndios por meio do que se insinuava o controle político. Também gozava o Parlamento do poder de processar e julgar autoridades, através de ações que o impeachment é exemplo, inclusive impondo penas corporais, como a decapitação.* FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 07.

[9] (#_ftnref9) BARROS, Sérgio Resende. Op. cit.

[10] (#_ftnref10) NASCIMENTO, Ricardo de Castro. **Divisão de poderes: origem, desenvolvimento e atualidade**. 2017. 276 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 119.

[11] (#_ftnrefi1) Texto elaborado por James Madison (in HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984, Artigo nº 47).

[12] (#_ftnrefi2) Casa análoga à brasileira Câmara dos Deputados.

[13] (#_ftnrefi3) *Importante reconhecer que o impeachment faz parte do conjunto de freios e contrapesos que asseguram o equilíbrio entre os poderes por meio de um sistema de controles recíprocos. A história americana passou por momentos de ataques do Executivo contra a Suprema Corte, frutos das disputas políticas, mesmo assim o judicial review se impôs, transformando-se em parâmetro de atuação do Judiciário no mundo e especialmente no Brasil. Ainda hoje a composição da Suprema Corte Americana espelha a tensão entre os defensores do ativismo judicial e os favoráveis a uma interpretação mais restritiva da Constituição. É na tensão entre essas duas posições que o país mais poderoso do mundo adentrou o século XXI com uma Constituição redigida há mais de duzentos e vinte anos, que vai sendo atualizada pela interpretação do Judiciário, em especial de sua Suprema Corte.* NASCIMENTO, Ricardo de Castro. Op. cit., pp 179-180. Sobre o *judicial review*, valem algumas considerações quanto ao caso Marbury v. Madison (1803), à época da Presidência da Suprema Corte do juiz Marshall: no primeiro ato de invalidação de um ato congressual pelo Judiciário, definiu-se que muito embora a Constituição não havia previsto expressamente, tal forma de controle da constitucionalidade de lei (o *judicial review*) seria implícito, pois ambos o Legislativo e o Executivo deveriam se submeter à autoridade da Constituição; tal raciocínio será complementado pelo decidido em Martin v. Hunter's Lessee (1816, Suprema Corte também presidida pelo juiz Marshall), em que se definiu a autoridade suprema da Corte sobre cortes estaduais em matéria civil de competência legislativa (e regulatória) federal.

[14] (#_ftnrefi4) NASCIMENTO, Ricardo de Castro. Op. cit., pp 178-179.

[15] (#_ftnrefi5) NASCIMENTO, Ricardo de Castro. Op. cit., p. 201.

[16] (#_ftnrefi6) In MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

[17] (#_ftnrefi7) Uma importante diferença em comparação ao modelo estadunidense é que, não exercendo, no Brasil, o Vice-Presidente da República a função de Presidente do Senado, não são necessárias inferências no sentido de afastar a possibilidade de o Vice-Presidente presidir sessões em que porventura seria julgado.

[18] (#_ftnrefi8) Impende destacar que Alexandre de Moraes (in **Direito constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007) entende ser o rol meramente exemplificativo, no sentido de que quaisquer atos atentatórios à Constituição Federal consistiriam em crimes de responsabilidade, dando ênfase, assim, ao sistema de freios e contrapesos que rege o equilíbrio entre os Poderes da República.

[19] (#_ftnrefi9) O que não obsta a responsabilização por crimes comuns ou condenações civis decorrentes ou interligadas com os crimes de responsabilidade.

[20] (#_ftnref20) Tem entendido o Supremo Tribunal Federal que deputados possuem a competência para proceder a *exame liminar da idoneidade da denúncia popular*, “que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciadores e denunciados, mas se pode estender [...] à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa, sujeitando-se ao controle de Plenário da Casa, mediante recurso” [...]. (MS 20.941-DF, Sepúlveda Pertence, DJ de 31.08.1992)

[21] (#_ftnref21) Art. 10, Lei 1.079/1950. *São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: 1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa; 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento; 3 - Realizar o estorno de verbas; 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária; 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.*

Autor

 Raphael
Molina

Raphael Molina

advogado, sócio de Molina & Reis Sociedade de Advogados, mestrando em Direito das Relações Econômicas Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, membro associado do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT).

Site(s):

- www.molinareis.com
-

Informações sobre o texto

Este texto foi publicado diretamente pelo autor. Sua divulgação não depende de prévia aprovação pelo conselho editorial do site. Quando selecionados, os textos são divulgados na Revista Jus Navigandi.