

**MINISTRO DE ESTADO — CRIME DE RESPONSABILIDADE — LEGITIMAÇÃO
ATIVA**

— *Congressista em exercício do cargo de Ministro de Estado não goza de imunidade parlamentar.*

— *Legitimidade ativa para iniciativa de crime de responsabilidade atribuído a Ministro de Estado*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Petição n. 1.113

Requerentes: Paulo Rocha e outro

Requerido: José Eduardo de Andrade Vieira (Ministro de Estado)

Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

Despacho do Relator

DESPACHO: Trata-se de Petição dirigida ao Supremo Tribunal Federal, em que se veicula, formalmente, a comunicação de *notitia criminis* concernente à suposta prática, pelo

Senhor José Eduardo de Andrade Vieira, Ministro de Estado da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, de *delitos comuns* contra a Administração Pública e de *crimes de responsabilidade*, por alegada ofensa à probidade administrativa.

Os peticionários — *que são membros do Congresso Nacional* — pedem a abertura de investigação penal contra o Ministro de Estado da Agricultura, para que se comprove a alegada ocorrência de fatos delituosos que teriam sido cometidos por essa autoridade do Poder Executivo da União no episódio concernente à fiscalização do noticiado desvio, “por parte de armazenadores particulares”, de estoques públicos, com vultosos prejuízos para o Tesouro Nacional e grave comprometimento dos princípios ético-jurídicos que devem reger a atividade estatal.

2. Os ora requerentes — sustentando que o Senhor Ministro da Agricultura teria frustrado a ação fiscalizadora da CONAB em armazéns do Estado do Rio Grande do Sul, impedindo a punição daqueles “*que há muito vêm se locupletando dos dinheiros públicos*” (fls. 3) e favorecendo os “*que desviaram estoques*” (fls. 3/4) — entendem que esse comportamento ministerial ter-se-ia subsumido aos tipos penais que descrevem os crimes de *prevaricação* (CP, art. 319) e de *advocacia administrativa* (CP, art. 321).

Tratando-se de infrações delituosas *perseguíveis mediante ação penal públicas incondicionada*, impõe-se a prévia e necessária audiência do eminente Procurador-Geral da República, pois incumbe ao Ministério Público, por definição constitucional, cuidando-se de tais ilícitos, o monopólio da *persecutio criminis in judicio* (CF, art. 129, I).

3. É certo que o Senhor José Eduardo de Andrade Vieira, hoje investido no cargo de Ministro de Estado, também ostenta a condição de *Senador da República*.

Essa circunstância — *vale dizer*, a de o ora requerido ser membro *licenciado* do Congresso Nacional — *não legitima a invocação* da garantia constitucional da imunidade parlamentar, eis que, tal como acentua ROBERTO ROSAS (“*Direito Sumular*”, p. 14, 7ª ed., 1995, Malheiros), o Supremo Tribunal Fede-

ral cancelou a Súmula n. 4 e, ao fazê-lo, firmou orientação do sentido de que o parlamentar, embora *não perdendo* o mandato legislativo — eis que a Carta Política expressamente o autoriza a exercer o cargo de Ministro de Estado (CF, art. 56, I) —, “*não leva consigo a imunidade material ou processual*”.

Na realidade, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem enfatizado que o membro do Congresso Nacional, desde que licenciado do exercício do mandato legislativo, não pode invocar a prerrogativa da imunidade parlamentar material e formal quanto aos delitos supostamente cometidos *durante* o período de seu afastamento (RTJ 99/477, Rel. Min. DJACI FALCÃO), eis que essa garantia de índole constitucional destina-se, *unicamente*, a proteger o legislador que se encontra *efetivamente desempenhando* o ofício congressional.

É preciso enfatizar que o instituto da imunidade parlamentar existe *em função do exercício do mandato representativo* e traduz prerrogativa intitucional necessária ao desempenho independente da função de representação política, revelando-se, por isso mesmo, garantia inerente ao congressista *que se encontre em plena atividade legislativa* (PONTES DE MIRANDA, “*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*”, tomo III/10 e 43, 2ª ed., 1970, RT; JOÃO BARBALHO, “*Constituição Federal Brasileira*”, p. 64, edição fac-similar, 1992, Senado Federal; PINTO FERREIRA, “*Comentários à Constituição Brasileira*”, vol. 2/625, 1990, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “*Comentários à Constituição de 1988*”, vol. V/2.624-2.625, item nº 204, 1991, Forense Universitária; MICHEL TEMER, “*Elementos de Direito Constitucional*”, p. 129/130, 5ª ed., 1989, RT, v.g.).

Impõe-se registrar, por isso mesmo, que a eventual *reassunção ulterior* do ofício congressional *não faz restabelecer* em favor do congressista, no que concerne às infrações penais por ele supostamente praticadas quando licenciado de seu mandato, a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar, cuja razão de ser — *não custa reiterar* — prende-se à necessidade de tutela do *exercício* de função legislativa.

O Pleno do Supremo Tribunal Federal, tendo presente a *mens constitutionis*, advertiu que, não se achando o parlamentar protegido pela imunidade processual, “no momento de fato tido como delituoso, a posterior reassunção das funções legislativas não o torna protegido, para o processo, pela mencionada imunidade” (RTJ 99/487, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA).

Vê-se, portanto, que a garantia da imunidade parlamentar representa um instrumento vital destinado a tornar mais efetiva a independência do congressista *no exercício do mandato* (PEDRO ALEIXO, “Imunidades Parlamentares”, p. 59/65, 1961, Belo Horizonte), razão por que não se justifica a outorga dessa especial prerrogativa ao legislador eventualmente afastado do desempenho da representação política.

Cumpra enfatizar, no entanto, que o membro do Congresso Nacional, *mesmo quando licenciado do exercício do mandato parlamentar*, estará sujeito à jurisdição penal originária do Supremo Tribunal Federal, nas hipóteses em que lhe for imputada a prática de qualquer ilícito criminal, pois esta Corte Suprema qualifica-se, por efeito de expressa previsão inscrita na Carta da República (art. 53, § 4º), como o *juiz natural* dos congressistas (RTJ 137/570, Rel. Min. CELSO DE MELLO; Rcl 511/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

4. De outro lado, os ora peticionários impõem ao Ministro de Estado em questão a *suposta* prática de infrações político-administrativas tipificadas na Lei n. 1.079/50, alegadamente configuradoras de crime de responsabilidade contra a probidade na Administração Pública (art. 9º).

Tratando-se de crime de responsabilidade atribuído a Ministro de Estado, impõem-se algumas *considerações preliminares* pertinentes à definição da *legitimidade ativa* para a instauração do concorrente processo.

A vigente Constituição Federal — *observando* uma tradição republicana *inaugurada* pela Carta de 1891 (art. 52, § 2º) e *sucessivamente respeitada* pelos textos constitucionais de 1934 (art. 61, § 1º), de 1937 (art. 89, § 2º), de 1946 (art. 92), de 1967 (art. 88) e de 1969

(art. 119, I, b) —, *manteve*, na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal, o *processo de desqualificação funcional* instaurado contra Ministro de Estado pela suposta prática de infrações político-administrativas, *ressalvando*, tão-somente, quanto à regra de competência, a hipótese de crimes conexos com os do Presidente da República (CF, art. 52, I).

Essa, *inclusive*, foi a razão que levou o Supremo Tribunal Federal a reconhecer, nos crimes de responsabilidade de Ministro de Estado, *não conexos com os de Presidente da República* (Lei n. 1.079/50), que assiste a esta Corte Suprema a competência para o respectivo processo e julgamento (*Representação n. 211*, Rel. Min. NELSON HUNGRIA, DJU de 08/09/54).

Sabemos que o processo de apuração de responsabilidade político-administrativa destina-se a operar, de modo legítimo, a destituição constitucional de *determinados* agentes políticos, *dentre os quais os Ministros de Estado*, desde que condenados, por órgão estatal competente, pela prática do crime de responsabilidade. Esse instrumento jurídico-constitucional visa a promover — *e a tanto se resumem os efeitos decorrentes de sua utilização* — a remoção compulsória, com a sua conseqüente inabilitação temporária, dos agentes públicos, que, em face de sua especial condição política, *são qualificados*, expressamente, pelo ordenamento constitucional, como sujeitos ativos *possíveis* de crime de responsabilidade.

Os peticionários pretendem que o Procurador-Geral da República *denuncie* o Ministro da Agricultura *também* por crime de responsabilidade (Lei n. 1.079/50, art. 9º), *muito embora* o nosso sistema jurídico *pareça* conferir ao *cidadão* (eleitor) o poder de acusar, *ele próprio*, perante instância constitucionalmente legítima, *qualquer* Ministro de Estado nos ilícitos de caráter político-administrativo.

Essa questão — que consiste no reconhecimento, ou não da legitimidade ativa de qualquer cidadão (vale dizer, de qualquer eleitor) para fazer instaurar, *perante o Supremo Tribunal Federal*, o concorrente processo de *impeachment* contra Ministro de Estado — assume indiscutível relevo político-jurídico.

É certo que, em tema de ativação de jurisdição constitucional pertinente ao processo de *impeachment*, prevalece em nosso sistema jurídico, *enquanto diretriz básica*, o “princípio da denunciabilidade popular” (Pontes de Miranda, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969”, tomo III/355, 2ª ed., 1970, RT).

Essa circunstância justificaria o reconhecimento, em favor dos *ora peticionários* — todos cidadãos no pleno exercício de seus direitos políticos —, da legitimidade ativa *ad causam* necessária à instauração do processo de apuração da responsabilidade político-administrativa de Ministro de Estado.

Ocorre, *no entanto*, que se registra *amplo dissídio doutrinário* em torno da qualificação jurídica do crime de responsabilidade e do instituto do *impeachment* — (a) processo eminentemente político, ou (b) processo de índole criminal (*como sucedeu sob a legislação imperial brasileira — Lei de 15/10/1827*), ou, *ainda*, (c) processo de natureza mista —, consoante revela o magistério de eminentes Autores (PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, “O *impeachment*”, p. 75/87, 2ª ed., 1992, Saraiva; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 3/596/600, 1992, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/168-172, 1992, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 518-520, 10ª ed., 1995, Malheiros; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Comentários à Constituição de 1988”, vol. V/2931-2945, 1991, Forense Universitária; PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969”, tomo III/351/361, 3ª ed., 1987, Forense; MICHEL TEMER, “Elementos de Direito Constitucional”, p. 165/170, 7ª ed., 1990, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, “Elementos de Direito Processual Penal”, vol. 3/375, Forense; JOÃO BARBALHO, “Constituição Federal Brasileira — Comentários”, p. 133, 2ª ed., 1924; CARLOS MAXIMILIANO, “Comentários à Constituição Brasileira”, p. 105/106, 1954, Freitas Bastos; AURELINO LEAL, “Teoria e Prática da Constituição Fe-

deral Brasileira”, Primeira Parte, p. 480, 1925).

E foi certamente essa *controvérsia*, que se concentra na definição da natureza jurídica do crime de responsabilidade — para alguns, situando-se no plano político-constitucional (PAULO BROSSARD, “O *Impeachment*”, p. 82, item nº 56, 2ª ed., 1992, Saraiva; THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, “A Constituição Federal Comentada”, vol. II/274/275, 1948, Konfino; CASTO NUNES, “Teoria e Prática do Poder Judiciário”, vol. 1/40/41, item nº 2, 1943, Forense, v.g.) e para outros, qualificando-se como instituto de direito criminal (AURELINO LEAL, “Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira”, Primeira Parte, p. 480, 1925, p. ex.) —, que levou o Pleno do Supremo Tribunal Federal a reconhecer a ausência de legitimidade ativa do cidadão para formular denúncia, junto a esta Corte, contra Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, e a proclamar, ainda, a inaplicabilidade de disciplina ritual fixada pela Lei nº 1.079/50 ao processo de *impeachment* instaurado perante este Tribunal (RTJ 111/202, 206, Rel. Min. FRANCISCO REZEK), *verbis*:

“... compete a esta Casa processar e julgar, originariamente, os Ministros de Estado. A regência de semelhante feito é de ser encontrada no Regimento Interno (...).

A seu turno, os arts. 230 e 231 do Regimento deixam claro que a denúncia nos crimes de ação pública — *e tal é o caso dos crimes de responsabilidade* — tem por titular o Chefe do Ministério Público Federal” (grifei).

Essa *mesma* orientação *já havia* sido perfilhada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, *em 1980*, ao apreciar essa mesma questão, enfatizou *serem inaplicáveis*, em relação ao Supremo Tribunal Federal, *as regras procedimentais* fixadas pela Lei nº 1.079/50, *assinlando*, ainda, *não caber ao cidadão* (eleitor) o exercício do poder de acusar Ministro de Estado, perante esta Corte Suprema, pela suposta prática do crime de responsabilidade, razão pela qual proferiu a seguinte decisão:

“*Notitia criminis*.

Petição que se toma por *notitia criminis*,

determinando-se o seu arquivamento, em face da manifestação da Procuradoria-Geral da República”

(*Pet. nº 85-DF*, Rel. p/ o acórdão Min. MOREIRA ALVES)

Impõe-se, *portanto*, para efeito de *reapreciação* do tema pertinente à *definição* da legitimidade ativa para a instauração do processo de apuração da responsabilidade político-

administrativa de Ministro de Estado, por suposta prática de crime de responsabilidade — *se do cidadão (eleitor) ou do Chefe do Ministério Público* —, que se ouça, *previamente*, sobre esse *específico* aspecto da questão, o eminente Procurador-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 16 de fevereiro de 1996.

Ministro CELSO DE MELLO — Relator