

30/09/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO PENAL Nº 305-7

ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉU : FERNANDO COLLOR DE MELLO

01689010
00300000
03051000
00000190

E M E N T A - 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 À 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 À 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, § 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 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



2-002
Cpal

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, dentre 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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, resolvendo questão de ordem, em declarar sua incompetência para o processo e julgamento do feito, e em determinar o retorno dos autos ao Juízo de origem, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 30 de setembro de 1992.

SYDNEY SANCHES - PRESIDENTE



CELSON DE MELLO - RELATOR

/tam.



30/09/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO PENAL N° 305-7 (QUESTÃO DE ORDEM)

ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉU : FERNANDO COLLOR DE MELLO

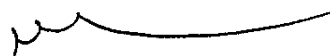
R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - Trata-se de ação penal pública ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral contra o então candidato a Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, por suposta prática dos delitos de difamação e injúria contra a honra do Chefe do Poder Executivo da União, José Sarney.

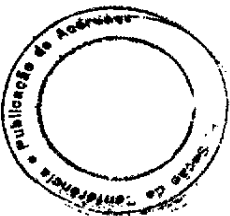
A denúncia - recebida pela autoridade judiciária de primeira instância - decorreu de **notitia criminis** formalizada pelo Ministro da Justiça, Dr. Saulo Ramos, que, ao sumariar os fatos alegadamente delituosos que teriam sido cometidos pelo ora denunciado, imputou-lhe a prática dos crimes de calúnia, difamação e injúria, todos tipificados no Código Eleitoral (fls. 10/12).

Os autos da presente ação penal foram encaminhados ao Supremo Tribunal Federal porque o denunciado opôs ao então Presidente da República, vítima das supostas ofensas eleitorais, a pertinente **exceção da verdade**, a qual, admitida pelo Juiz de 1º grau (fls. 139/140), foi submetida à apreciação desta Corte.

O Ministério Público Federal, ao opinar sobre a



01689010
00300000
03052000
00000220



Supremo Tribunal Federal

AP 305-7

4

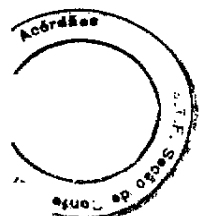
imputação penal deduzida contra o denunciado, ora investido no desempenho das funções de Presidente da República, invocou - para identificar, na espécie, uma situação de imunidade processual temporária e reconhecer, em consequência, a configuração de causa suspensiva da prescrição penal - a norma inscrita no art. 86, § 4º, da Constituição.

Tendo em vista, ainda, a circunstância de o fato penal ora atribuído ao Presidente da República não ter ocorrido durante a vigência de seu mandato, o Chefe do **Parquet** manifestou-se pela **incompetência** do Supremo Tribunal Federal, propondo que a presente causa tenha o seu curso no Juízo de origem (1ª Zona Eleitoral do DF), após cessada a suspensão da prescrição, ou seja, uma vez findo o mandato presidencial.

E concluiu, nos seguintes termos, o pronunciamento (fls. 157), **verbis**:

"A competência dessa colenda Suprema Corte só se justificaria se o fato tivesse ocorrido durante o exercício do mandato presidencial, segundo entendimento consubstanciado no enunciado da Súmula 394 desse mesmo Tribunal Maior.

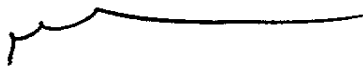
Por todo o exposto, o Ministério Público Federal opina pela impossibilidade temporal de prosseguimento da ação penal, devendo ser declarada a suspensão do prazo de prescrição e a incompetência desse colendo Supremo Tribunal Federal para o processo e julgamento do fato



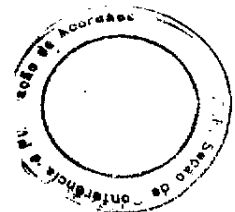
delituoso, porque só serão possíveis após a cessação do exercício do mandato presidencial."

Para exame das questões suscitadas no parecer do Ministério Público Federal, notadamente aquela referente ao alcance da norma inscrita no art. 86, § 4º, da Constituição, trago o feito em questão de ordem para deliberação plenária.

É o relatório.



/tam.



V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - A imputação de infração penal ao Chefe do Poder Executivo da União, decorrente de comportamento verificado em fase anterior ao do exercício do mandato presidencial, estimula, a partir do que proclama o par. 4º do art. 86 da Constituição, a análise do alcance e da aplicabilidade desse preceito, que assim dispõe:

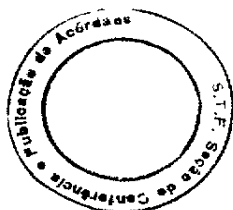
"Art. 86 -

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

A imunidade processual decorrente dessa fórmula adotada pela nova Constituição do Brasil suscita a discussão do tema concernente à responsabilidade dos detentores do poder.

A responsabilidade dos governantes, num sistema constitucional de poderes limitados, tipifica-se como uma das cláusulas essenciais inerentes à configuração mesma do primado da idéia republicana, que se opõe - em função de seu próprio conteúdo - às formulações teóricas ou jurídico-positivas que proclamam, nos regimes monárquicos, a absoluta irresponsabilidade pessoal do Rei, tal como ressaltado por JOSÉ ANTONIO PIMENTA BUENO ("Direito Público Brasileiro e Análise da

01689010
00300000
03053000
01550300



Constituição do Império", p. 203, item n. 267, 1958, Ministério da Justiça - DIN).

Embora irrecusável a posição de grande eminência do Presidente da República no contexto político-institucional emergente de nossa Carta Política, impõe-se reconhecer, **até mesmo como decorrência necessária do princípio republicano**, a possibilidade de responsabilizá-lo, penal e politicamente, pelos atos ilícitos que eventualmente venha a praticar no desempenho de suas magnas funções.

Mesmo naqueles Países, cujo ordenamento político revele uma primazia do Poder Executivo, derivada do crescimento das atividades do Estado, ainda assim - e tal como salienta JOSAPHAT MARINHO (RDA 156/11) - essa posição hegemônica no plano jurídico-institucional "*não equivale a domínio ilimitado e absorvente*", basicamente porque a expansão do arbítrio deve ser contida por um sistema que permita a aferição do grau de responsabilidade daqueles que exercem o poder.

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

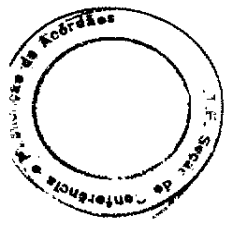
Não obstante a posição hegemônica que detém na estrutura político-institucional do Poder Executivo, ainda mais



acentuada pela expressividade das elevadas funções de Estado que exerce, o Presidente da República - que, como qualquer outro cidadão deste País, é também súdito das leis - não se exonera da responsabilidade emergente dos atos que tenha praticado.

A regra consubstanciada no par. 4º do art. 86 da Constituição Federal não ostenta qualquer caráter de originalidade no plano de nosso constitucionalismo republicano, visto que se limitou a reproduzir o conteúdo de norma semelhante inscrita no art. 87 da Carta Política outorgada por Getúlio Vargas em 1937.

O sistema hoje consagrado na Constituição Federal brasileira de 1988 - não obstante o caráter paradoxal do preceito em causa, que se revela hostil ao dogma republicano da plena responsabilização do Chefe de Estado - guarda correspondência, em grau de maior ou menor similitude, com as diversas Constituições republicanas de Portugal (Constituição de 1911, art. 64, parágrafo único; Constituição de 1933, art. 78, parágrafo único; Constituição de 1976, art. 133, n. 4), com a Constituição da V República Francesa de 1958 (art. 68), com a Constituição da República Italiana de 1947 (art. 90) e com a Lei Fundamental de Bonn de 1949 (art. 60, 4, c/c art. 46, 2 a 4). É de registrar, ainda, que uma das matrizes inspiradoras dessa orientação promana da Constituição da Polônia de 1935 - a Constituição do Mal. Pilsudski -, que não admitia qualquer responsabilidade do Presidente da República, fosse por atos oficiais, fosse por atos praticados fora do exercício das funções executivas (art. 15).

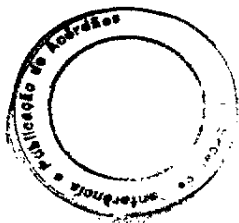


Somente estão abrangidas pelo preceito inscrito no par. 4º do art. 86 da Carta Federal as **infrações penais comuns** eventualmente cometidas pelo Chefe do Poder Executivo da União que não guardem - ainda que praticadas na vigência do mandato - qualquer conexão com o exercício do ofício presidencial.

Os ilícitos penais cometidos **em momento anterior** ao da investidura do candidato eleito na Presidência da República - exatamente porque não configuram **delicta in officio** - também são alcançados pela norma tutelar positivada no par. 4º do art. 86 da Lei Fundamental, cuja eficácia subordinante e imperativa **inibe** provisoriamente o exercício, pelo Estado, do seu poder de persecução criminal.

Impõe-se ressaltar, contudo, que a Constituição, ao contemplar o preceito em análise, **de maneira alguma consagrou** o princípio da irresponsabilidade penal absoluta do Presidente da República. Com efeito, o Chefe de Estado, nos ilícitos penais praticados **in officio** ou cometidos **propter officium**, poderá, **sempre**, ainda que vigente o mandato presidencial, sofrer a **persecutio criminis**, desde que obtida, **previamente**, a necessária autorização da Câmara dos Deputados, nos termos do que prescrevem os artigos 51, I, e 86, **caput**, da Constituição da República.

Todas essas questões, suscitadas em face do art. 86, § 4º, da Constituição Federal, já foram, como se sabe, objeto de apreciação nesta Corte, que, interpretando o sentido,



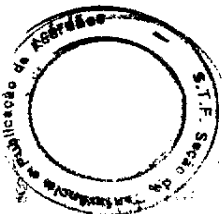
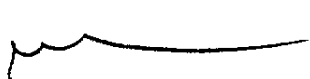
conteúdo e alcance dessa norma constitucional, reconheceu a imunidade temporária do Chefe de Estado à persecução penal em juízo (Inq 567-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE).

Esse entendimento foi ratificado pelo Tribunal ao julgar o Inq 672-DF, Relator Min. CELSO DE MELLO, em acórdão assim ementado:

"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 submissão, em juízo, 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.

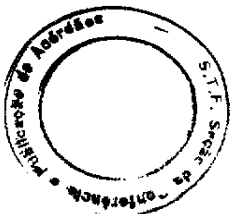
A norma consubstanciada no art. 86, § 4º, da Constituição reclama e impõe, em função de seu caráter excepcional, exegese estrita, do que deriva a sua inaplicabilidade a situações jurídicas de ordem extrapenal.



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, 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."

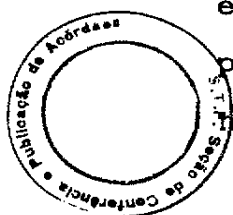


A cláusula de imunidade temporária à persecução penal em juízo, contemplada no preceito constitucional em análise, torna-se plenamente invocável na espécie dos autos, na medida em que os delitos eleitorais imputados ao atual Presidente da República teriam sido por este cometidos no ano de 1989, em momento que **precedeu** ao da sua investidura no mandato presidencial.

De outro lado, a incompetência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar esta causa, que tem por objeto atos estranhos e anteriores à posse do denunciado no cargo presidencial, torna inviável o exame da questão concernente à ocorrência, na espécie, de causa suspensiva da prescrição penal, invocada pela douta Procuradoria-Geral da República em seu parecer.

Esta matéria deverá ser apreciada pelo magistrado eleitoral de primeira instância quando cessada a vigência do mandato presidencial, momento em que deverá, então, ser reiniciado o curso deste processo penal condenatório.

Impõe-se registrar, ainda, que 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, dentre as diversas hipóteses possíveis, com a sua eventual condenação pelo Senado Federal.

De inteira aplicabilidade à espécie, portanto, a norma institutiva da imunidade processual temporária, positivada no art. 86, § 4º, da Carta da República.

Desse modo, determino a devolução dos autos à origem (Juízo da 1ª Zona Eleitoral do DF), com a ressalva de que, enquanto subsistir a vigência do mandato presidencial do ora denunciado, nenhum ato de persecução penal deverá ser contra ele praticado no presente processo.

É o meu voto.



/tam.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ACAO PENAL N. 305-7 - questão de ordem
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AUTOR : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
REU : FERNANDO COLLOR DE MELLO
ADV. : CELIO SILVA

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal, resolvendo questão de ordem, declarou sua incompetência para o processo e julgamento, e determinou o retorno dos autos ao Juízo de origem, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Afirmaram suspeição os Ministros Marco Aurélio e Francisco Rezek. Plenário, 30.9.92.

01689010
00300000
03054000
00000400

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches, Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva.


LUIZ TOMIMATSU

Secretário

