

Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 01.10.99
EMENTÁRIO Nº 1 9 6 5 - 1

1

01/09/99

TRIBUNAL PLENO

AGRAVO REG. EM PETIÇÃO N. 1.738-2 MINAS GERAIS

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
AGRAVANTE: SINDICATO DOS FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO
ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG
ADVOGADOS: ROBERTO TANURE ROQUE E OUTRA
AGRAVADO: HÉLIO CALIXTO DA COSTA

E M E N T A: **PROTESTO JUDICIAL** FORMULADO CONTRA DEPUTADO
FEDERAL - MEDIDA **DESTITUÍDA** DE CARÁTER PENAL (CPC, ART. 867) -
AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -
RECURSO DE AGRAVO **IMPROVIDO**.

A **PRERROGATIVA DE FORO** - UNICAMENTE INVOCÁVEL NOS
PROCEDIMENTOS DE CARÁTER PENAL - NÃO SE ESTENDE ÀS CAUSAS DE
NATUREZA CIVIL.

- **As medidas cautelares** a que se refere o art. 867 do
Código de Processo Civil (protesto, notificação ou interpelação),
quando promovidas contra membros do Congresso Nacional, **não se**
incluem na esfera de competência originária do Supremo Tribunal
Federal, **precisamente** porque **destituídas** de caráter penal.
Precedentes.

A **COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL** - CUJOS
FUNDAMENTOS REPOUSAM NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - SUBMETE-SE A
REGIME DE DIREITO ESTRITO.

- A **competência originária** do Supremo Tribunal Federal, por
qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de
extração **essencialmente** constitucional - e ante o **regime de direito**
estrito a que se acha submetida - **não comporta** a possibilidade de
ser estendida a situações que **extravasem** os limites fixados, em
numerus clausus, pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da
Constituição da República. **Precedentes**.

O **regime de direito estrito**, a que se submete a
definição dessa competência institucional, tem levado o Supremo
Tribunal Federal, por efeito da **taxatividade** do rol constante da
Carta Política, **a afastar**, do âmbito de suas atribuições
jurisdicionais **originárias**, o processo e o julgamento de **causas** de



natureza civil que **não** se acham inscritas no texto constitucional (ações populares, ações civis públicas, ações cautelares, ações ordinárias, ações declaratórias e medidas cautelares), mesmo que instauradas contra o Presidente da República ou contra **qualquer** das autoridades, que, **em matéria penal** (CF, art. 102, I, **b e c**), dispõem de prerrogativa de foro perante a Corte Suprema ou que, **em sede de mandado de segurança**, estão sujeitas à jurisdição imediata do Tribunal (CF, art. 102, I, **d**). **Precedentes.**

A C Ó R D ã O

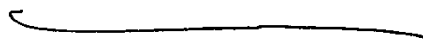
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em **negar** provimento ao recurso de agravo.

Brasília, 01 de setembro de 1999.

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE



CELSON DE MELLO - RELATOR



01/09/99

TRIBUNAL PLENO

AGRAVO REG. EM PETIÇÃO N. 1.738-2 MINAS GERAIS

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
AGRAVANTE: SINDICATO DOS FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO
ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG
ADVOGADOS: ROBERTO TANURE ROQUE E OUTRA
AGRAVADO: HÉLIO CALIXTO DA COSTA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de recurso de agravo contra decisão que negou trânsito a pedido de protesto judicial, que, desvestido de qualquer conotação penal (CPC, art. 867), foi deduzido por entidade sindical contra o Deputado Federal, HÉLIO CALIXTO COSTA, em virtude de esse parlamentar, por intermédio da imprensa, haver atribuído a prática de "Terrorismo Fiscal" aos "Agentes Fazendários do Fisco Mineiro".

A decisão por mim proferida, objeto do presente recurso de agravo, está assim ementada (fls. 102/103):

"Interpelação judicial formulada contra Deputado Federal. Finalidade de caráter civil (CPC, art. 867). Ausência de competência originária do Supremo Tribunal Federal. Ilegitimidade ativa de entidade sindical, para, em sede penal, promover a interpelação judicial a que se referem o Código Penal (art. 144) e a Lei de Imprensa (art. 25). Inaplicabilidade do art. 5º, XXI, da Constituição. Pedido de que não se conhece.



- O Supremo Tribunal Federal - mesmo tratando-se de pessoas ou autoridades que dispõem, em razão do ofício, de prerrogativa de foro, nos casos estritos de crimes comuns - **não** tem competência originária para processar interpelação, notificação ou protesto judiciais, quando, requeridos com fundamento no art. 867 do CPC, busquem alcançar fins de caráter extrapenal.

A competência originária do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração **essencialmente** constitucional - e ante o regime de direito estrito a que se acha submetida - **não comporta** a possibilidade de ser estendida a situações que **extravasem** os rígidos limites fixados, em **numerus clausus**, pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Constituição da República. **Precedentes.**

- **Falta** legitimidade ativa **ad causam** à entidade sindical (ou à entidade de classe), para, **agindo em sede estritamente penal**, promover, em nome dos associados ou da categoria que representa, a interpelação judicial a que se referem o art. 144 do Código Penal e o art. 25 da Lei de Imprensa.

Essa medida de caráter processual **somente** pode ser utilizada, **em juízo penal**, por quem se julga ofendido pelas declarações dúbias, ambíguas ou equívocas feitas por terceiros, eis que o patrimônio moral das pessoas constitui **bem personalíssimo**, revelando-se **inaplicável**, em conseqüência, ao pedido de explicações, a norma inscrita no art. 5º, XXI, da Constituição. **Precedentes** (Pleno): Pet nº 1.249-DF (AgRg), Rel. Min. CELSO DE MELLO e Pet nº 1.673-DF (AgRg), Rel. Min. MOREIRA ALVES."

A entidade sindical, **não** se conformando com a decisão em causa, **ênfatizou** que, por tratar-se de **protesto judicial** fundado no art. 867, **in fine**, do CPC - e ante a condição de Deputado Federal do requerido, ora agravado - **justificava-se** o reconhecimento da competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar



essa medida cautelar, **ainda** que **desvestida** de finalidade de ordem penal.

Mais do que isso, a entidade sindical ora agravante **insiste** no argumento de que **não** pretende promover, contra o ora agravado, **qualquer** medida de natureza civil ou penal, objetivando, **unicamente**, com o procedimento cautelar de protesto judicial, "(...) zelar pela imagem e honra dos sindicalizados, abaladas pela manifestação generalizada e leviana de prática de 'terrorismo fiscal' na receita estadual de Minas Gerais" (fls. 112).

De outro lado, a parte ora agravante, invocando **precedentes** desta Suprema Corte (precedentes estes que se referem, **unicamente**, a medidas de caráter penal - fls. 113) - e não obstante visando, com **este** procedimento, a uma finalidade de natureza **não-criminal** (registrar e manifestar, formalmente, o **repúdio institucional** da categoria dos fiscais e agentes fiscais de tributos à expressão "terrorismo fiscal" atribuída ao ora agravado) - **sustenta** que este, por dispor de prerrogativa de foro, **ex vi** do art. 53, § 4º, da Constituição, **deve sofrer**, perante o Supremo Tribunal Federal, o **protesto judicial** que lhe foi dirigido pela entidade sindical em referência.



AGRPET 1.738-2 MG

Por não me haver convencido das razões expostas pela parte ora agravante, **submeto** o presente recurso à apreciação do Egrégio **Plenário** do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a long, horizontal, wavy line that tapers to the right. Below this line, there is a shorter, similar wavy line.

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Não assiste razão à parte agravante, eis que, mesmo tratando-se de membro do Congresso Nacional - que detém prerrogativa de foro **ratione muneris**, nas infrações penais comuns (CF, art. 102, I, b) - **falece** competência originária ao Supremo Tribunal Federal para processar **qualquer** das medidas cautelares a que se refere o art. 867 do CPC (protestos, notificações ou interpelações), posto que **desvinculadas**, em função de sua própria natureza, de **qualquer** finalidade de ordem penal.

No caso, a parte ora agravante enfatiza que os objetivos por ela visados com o protesto judicial em causa resumem-se, **unicamente**, a um propósito de caráter ético, **desvestido** de qualquer finalidade de natureza penal (fls. 112).

Assistiria competência originária ao Supremo Tribunal Federal, **se**, por exemplo - **como pude ressaltar na decisão ora agravada** -, a medida em causa, **assumindo** a forma de interpelação de natureza criminal, **fosse** requerida com fundamento no **Código Penal** (art. 144) **ou** com suporte na **Lei de Imprensa** (art. 25), consoante



reconhece a jurisprudência desta Corte (RTJ 159/107, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

É que a interpelação judicial, em tais hipóteses, qualifica-se como típica medida preparatória de futura ação penal referente a delitos contra a honra, consoante assinala ROGÉRIO LAURIA TUCCI ("Pedido de Explicações", in RT 538/297).

Em tal situação, o pedido de explicações - que se destina, enquanto providência de ordem cautelar, a aparelhar o futuro ajuizamento de ação penal condenatória - deverá ser processado em sede penal, e não, consoante adverte MANOEL PEDRO PIMENTEL ("Legislação Penal Especial", p. 168, 1972, RT), perante juízo civil.

Essa é a razão pela qual, tratando-se de qualquer das autoridades referidas no art. 102, I, b e c, da Constituição, e estando caracterizada a finalidade de ordem penal da interpelação, revela-se competente o Supremo Tribunal Federal para processar, originariamente, o pedido de explicações, consoante tem sido enfatizado por esta Corte:



“COMPETÊNCIA PENAL ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA O PEDIDO DE EXPLICAÇÕES.

- A competência penal originária do Supremo Tribunal Federal, para processar pedido de explicações em juízo, deduzido com fundamento na Lei de Imprensa (art. 25) ou com apoio no Código Penal (art. 144), **somente se concretizará quando o interpelado dispuser, racione muneris, da prerrogativa de foro, perante a Suprema Corte, nas infrações penais comuns (CF, art. 102, I, b e c).**”

(Pet n° 1.249-DF (AgRg), Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Cuidando-se, no entanto, como **ocorre** na hipótese destes autos, de protesto, de interpelação ou de notificação, promovidos contra membro do Congresso Nacional, nos termos do art. 867 e seguintes do CPC, e requeridos **sem** qualquer finalidade de ordem penal, **falecerá** competência originária ao Supremo Tribunal Federal para processá-los, eis que os Deputados Federais e os Senadores da República **somente** dispõem de prerrogativa de foro, **racione muneris**, perante esta Suprema Corte, nos **estritos** casos de **infração penal** (RTJ 166/785-786, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Na realidade, o pedido de **protesto**, na situação exposta pela entidade sindical ora recorrente - e considerando-se a **finalidade** a que se dirige -, **refoge** à esfera de atribuições jurisdicionais **originárias** do Supremo Tribunal Federal, pois esta Corte **não** possui competência para processar e julgar, em sede



AGRPET 1.738-2 MG

originária, causas de natureza civil (**causa principal**) que possam ser eventualmente promovidas contra membros do Congresso Nacional.

Não constitui demasia insistir na observação de que, **entre o processo cautelar e as demais categorias procedimentais**, há inequívoca **relação de acessoriedade**. A tutela cautelar não existe em função de si própria. **Supõe**, por isso mesmo, para efeito de sua concessão, a perspectiva de um processo principal, o qual, **neste caso**, tendo-se presentes as razões expostas pela parte agravante, **não** figura no âmbito da competência originária do Supremo Tribunal Federal.

A acessoriedade e a instrumentalidade, **nesse contexto**, constituem notas caracterizadoras do processo e da tutela cautelares. "*Destinado a garantir complexivamente o resultado de outro processo*", assinala JOSÉ FREDERICO MARQUES ("**Manual de Direito Processual Civil**", vol. IV/361, item n. 1048, 1976, Saraiva), "**o processo cautelar se relaciona com este, como o acessório com o principal. Daí o predomínio e hegemonia do processo principal, de que o cautelar é sempre dependente**" (**grifei**).



AGRPET 1.738-2 MG

Existe, por isso mesmo, uma situação de **conexão por acessoriedade**, que decorre do vínculo existente entre a medida cautelar, **de um lado**, e a ação principal, **de outro**. Nesse sentido, o magistério, sempre autorizado, de JOSÉ FREDERICO MARQUES ("Instituições de Direito Processual Civil", vol. I/340, 3ª edição e vol. III/256-257, 2ª edição, Forense) e de GIUSEPPE CHIOVENDA ("Instituições de Direito Processual Civil", vol. II/298-299, tradução da 2ª edição italiana por ENRICO TULLIO LIEBMAN, 1943, Saraiva), **dentre outros**.

Não se pode perder de perspectiva, **neste ponto**, que a **competência originária** do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração **essencialmente** constitucional - e ante o **regime de direito estrito** a que se acha submetida - **não comporta** a possibilidade de ser estendida a situações que **extravasem** os rígidos limites fixados, em **numerus clausus**, pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Carta Política, consoante **adverte** a doutrina (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/217, 1992, Saraiva) e **proclama** a jurisprudência desta própria Corte (RTJ 43/129 - RTJ 44/563 - RTJ 50/72 - RTJ 53/776).

AGRPET 1.738-2 MG

Esse regime de direito estrito, a que se submete a **definição** da competência institucional do Supremo Tribunal Federal, tem levado esta Corte Suprema, por efeito da **taxatividade** do rol constante da Carta Política, a **afastar**, do âmbito de suas atribuições jurisdicionais **originárias**, o processo e o julgamento de **causas** de natureza civil que **não** se acham inscritas no texto constitucional - tais como **ações populares** (RTJ 121/17, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RTJ 141/344, Rel. Min. CELSO DE MELLO - Pet 352-DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES - Pet 431-SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - Pet 487-DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - Pet 1.641-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **ações civis públicas** (RTJ 159/28, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - Pet 240-DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA) ou **ações cautelares**, **ações ordinárias**, **ações declaratórias** e **medidas cautelares** (RTJ 94/471, Rel. Min. DJACI FALCÃO - Pet 240-DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA) - **mesmo** que instauradas contra o Presidente da República, ou contra o Presidente da Câmara dos Deputados, ou, ainda, contra **qualquer** das autoridades, que, **em matéria penal** (CF, art. 102, I, b e c), dispõem de prerrogativa de foro perante esta Corte ou que, **em sede de mandado de segurança**, estão sujeitas à jurisdição imediata deste Tribunal.



Essa orientação jurisprudencial reflete-se na opinião de autorizados doutrinadores (ALEXANDRE DE MORAES, "Direito Constitucional", p. 180, item n. 7.8, 6ª ed., 1999, Atlas; RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, "Ação Popular", p. 129/130, 1994, RT; HELY LOPES MEIRELLES, "Mandado de Segurança, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, 'Habeas Data'", p. 122, 19ª ed., atualizada por Arnaldo Wald, 1998, Malheiros; HUGO NIGRO MAZZILLI, "O Inquérito Civil", p. 83/84, 1999, Saraiva; MARCELO FIGUEIREDO, "Proibidade Administrativa", p. 91, 3ª ed., 1998, Malheiros, v.g.), cujo magistério também assinala não se incluir, na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal, o poder de processar e julgar causas de natureza civil não referidas no texto da Constituição, ainda que promovidas contra agentes estatais a quem se outorgou, *ratione muneris*, prerrogativa de foro em sede de persecução penal, ou ajuizadas contra autoridades públicas que, em sede de mandado de segurança, estão sujeitas à jurisdição imediata do Supremo Tribunal Federal.

A *ratio* subjacente a esse entendimento, que acentua o caráter absolutamente estrito da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, vincula-se à necessidade de inibir indevidas ampliações descaracterizadoras da esfera de atribuições



AGRPET 1.738-2 MG

institucionais desta Suprema Corte, conforme ressaltou, a propósito do tema em questão, em voto vencedor, o saudoso Ministro ADALÍCIO NOGUEIRA (RTJ 39/56-59, 57).

É certo que o Supremo Tribunal Federal, não obstante as considerações precedentes - e sempre enfatizando os propósitos teleológicos do legislador constituinte -, tem procedido, algumas vezes, em casos excepcionais, a construções jurisprudenciais que lhe permitem extrair, das normas constitucionais, por força de compreensão ou por efeito de interpretação lógico-extensiva, o sentido exegético que lhes é inerente (RTJ 80/327 - RTJ 130/1015 - RTJ 145/509, v.g.).

Não é esse, porém, o caso dos autos. É que - como precedentemente enfatizado -, por não assistir competência originária ao Supremo Tribunal Federal para a causa principal (que poderia ser, na espécie, uma ação de natureza civil), torna-se inviável processar a medida cautelar em questão (protesto judicial) perante esta Suprema Corte (CPC, art. 800, caput).

Na verdade, inexistindo - como ocorre no presente caso - qualquer indicação de ato suscetível de definir, para os fins



AGRPET 1.738-2 MG

a que se refere a Constituição, e dentro dos limites por esta taxativamente previstos, a competência originária da Suprema Corte, torna-se **inviável** o processamento de **qualquer** pedido de interpelação, notificação ou protesto, **mesmo** quando dirigido a membros do Congresso Nacional **ou**, até mesmo, ao Presidente da República (RTJ 94/471, Rel. Min. DJACI FALCÃO - Pet 240-DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, v.g.).

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, **nego** provimento ao presente recurso de agravo, **mantendo**, em consequência, a **decisão** por mim proferida a fls. 102/108.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a long, sweeping horizontal line that ends in a small hook.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AGRAVO REG. EM PETIÇÃO N. 1.738-2

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE. : SINDICATO DOS FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO
ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG

ADVDS. : ROBERTO TANURE ROQUE E OUTRA

AGDO. : HÉLIO CALIXTO DA COSTA

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, **negou provimento** ao recurso de agravo. Não votou o Senhor Ministro Maurício Corrêa por não ter assistido ao relatório. Plenário, 01.09.99.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega

Luiz Tomimatsu
Luiz Tomimatsu
Coordenador