COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.754, de 2016

(Apensado: Projeto de Lei no 1.182/2019)

Altera a redação do art. 39 da Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950.

Autor: Deputado Sóstenes Cavalcante (DEM/RJ) e outros.

Relator: Deputado Pompeo de Mattos.

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO GILSON MARQUES

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei nº **4.754, de 2016,** de autoria do nobre Deputado Sóstenes Cavalcante (DEM-RJ) e outros parlamentares, que visa alterar dispositivo da lei 1.079, de 10 de abril de 1950, para tornar crime de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal a usurpação de competência do Poder Legislativo e Executivo, como vemos na proposição:

> "Art. 1º Esta lei acrescenta o inciso 6º ao art. 39 da no 1.079, de 10 de abril de 1950, para incluir como crime de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal a usurpação de competência do Poder Legislativo.
>
> Art. 2º O art. 39, da Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso 6o:

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

CD218486755000

> “Art.
> 39.....
>
> 6. usurpar competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo.” (NR)
>
> Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Como justificativa, o autor argumenta que a medida é necessária para combater o ativismo judicial, e que: “Não existem atualmente, por outro lado, normas jurídicas que estabeleçam como, diante desta eventualidade, esta casa poderia zelar pela preservação de suas competências. De onde decorre a importância da aprovação deste projeto.”

No dia 28 de março de 2019, o presidente da Câmara determinou que fosse apensado a este projeto o projeto de lei nº 1182, de 2019, de autoria da deputada Bia Kicis (PSL-DF).

O projeto apensado também propõe alteração da lei 1.079, de 10 de abril de 1950, para ampliar os casos de crime de responsabilidade cometidos por Ministros do Supremo Tribunal Federal, como vemos na íntegra o texto da proposição:

> “Art. 1º - A Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> “Art.3.....
> ....
> .....
>
> 6 – instituir mediante decisão, sentença, voto, acórdão ou interpretação analógica, norma geral e abstrata de competência do Congresso Nacional (arts. 21 e 48 da Constituição do Brasil).
>
> Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

CD218486755000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

Na justificativa, a autora argumenta que sua proposta equipara os crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal com os crimes previstos ao Presidente da República, qual forem, os de atentarem contra o livre exercício dos demais poderes:

> "A inserção de tal dispositivo emparelha a atividade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal com as do Presidente da República sem tolher o exercício da jurisdição nos termos e limites da Constituição. O artigo 4º Inciso II da Lei alterada criminaliza os atos do Presidente da República que atentam contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados. Por simetria, não se deve admitir que os Ministros do Supremo Tribunal Federal invadam ou usurpem a competência do Congresso Nacional instituindo normas gerais e abstratas nas mais diversas matérias, em ofensa ao princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes."

Nesta Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania os projetos foram debatidos na reunião do dia 05 de maio do corrente ano, tendo sido o parecer da então relatora Chris Tonietto derrotado por margem apertada de 33 votos (contra) a 32 (a favor).

Designado novo relator conforme manda o regimento interno desta Casa[1], o relator deputado Pompeo de Mattos se manifestou pela inconstitucionalidade dos projetos de lei nº 4.754 de 2016 e nº 1.182 de 2019. Os argumentos do novo relator seguem a linha de que (1) os projetos faltam com critérios objetivos que definam a usurpação de poder pelo judiciário e que (2) afrontam a cláusula pétrea da separação dos poderes, prevista na Constituição da República.[2]

É o relatório.

1 Art. 57. [...] XII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

2 Art. 60, § 4o, inciso III da Constituição Federal

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

CD218486755000

II - VOTO

Constante do despacho de 23 de março de 2016, compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, além da manifestação quanto à constitucionalidade e técnica legislativa, a manifestação também sobre o mérito da presente proposição, na forma do regimento.[3]

No projeto ora em análise, a análise de constitucionalidade e de mérito se confundem. E não poderia ser diferente, dada a profundidade e caráter constitucional do tema. Por este motivo, inicio o voto abordando um assunto que foi tema de discordâncias nas "idas e vindas" do projeto: a separação dos poderes.

A separação dos poderes, cláusula pétrea de nossa Constituição, é o grande ponto de discordância quanto aos projetos de lei em análise. As justificativas das proposições trazem a proteção à cláusula pétrea como motivo de apresentação destes projetos - pois seria exatamente para proteger a competência do Poder Legislativo que se criaria um freio ao Poder Judiciário.

Na mesma linha de raciocínio procedeu o parecer da então relatora, Chris Tonietto, que, analisando sob a ótica do equilíbrio e harmonia entre os poderes, concluiu pela aprovação da matéria.

Não obstante, o atual relator da matéria, Pompeo de Mattos, apresentou parecer pela inconstitucionalidade dos projetos de lei sob análise da comissão justamente por compreender que a separação dos poderes é ameaçada pelo presente projeto.

É imprescindível que, antes de qualquer análise sobre os projetos, se comente sobre o significado da cláusula pétrea da separação dos poderes.

Em 350 a.C, Aristóteles escreveu um compêndio de oito livros chamado "Política", no qual identificou três funções governamentais: deliberativa (legislativo), magistral (executivo) e adjudicatório (judiciário). Aristóteles não menciona se essas funções deveriam ser exercidas separadamente.

3 Art. 32, IV, e) do Regimento Interno

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

CD218486755000

Foi somente no Iluminismo que Charles de Secondat, mais conhecido como Barão de Montesquieu, apresentou um modelo mais claro de separação e afirmou: "Quando os poderes legislativo e executivo são unidos na mesma pessoa, ou no mesmo corpo que os magistrados, não pode haver liberdade" (O Espírito das Leis, 1748).

Seria forçoso dizer que, no século XXI, o Brasil adotou o modelo proposto por Montesquieu. A proposição do liberal francês vislumbrava juízes eleitos e mero aplicadores da lei, sem poder de anular regras ou declará-las inconstitucionais. O modelo brasileiro de revisão judicial bebe muito em outra fonte, a norte-americana.

O modelo norte-americano incorpora à separação dos poderes a noção de *judicial review,* pelo qual a justiça possui o poder de declarar nula uma regra aprovada pelo parlamento quando entender que esta está em contraposição a um princípio constitucional.

No famoso caso Marbury vs. Madison (1803), a Suprema Corte norte-americana decidiu que, embora o Judiciário não tivesse características legislativas, era o Poder competente para declarar nula uma lei que considerava inconstitucional.

No Brasil, este sistema existe desde a Constituição de 1891, quando a então Carta Magna outorgou ao Supremo Tribunal Federal a competência de contestar leis em face da Constituição[4]. Reconhecemos este mecanismo por controle de constitucionalidade, que hoje é amplamente difundido e utilizado pelo poder judiciário.

Assim, é inegável dizer que o instituto do controle de constitucionalidade se incorporou à ideia de separação de poderes inicialmente proposta pelos pensadores. Hoje, cabe ao judiciário não somente aplicar e interpretar as leis no

4 Art. 59, parágrafo 1º, b, da Constituição do Brasil de 1891

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

CD218486755000

caso concreto, mas também anular as leis que compreende afrontar preceitos constitucionais.

Ocorre que tal sistema também não está livre de críticas. Um dos problemas mais acentuados da doutrina do *judicial review* é a constante ameaça de invalidação e supressão dos poderes legitimamente eleitos (Legislativo e Executivo) por um poder não-eleito (Judiciário).

Tais críticas mereceriam capítulo próprio, o que foge ao escopo do presente voto, mas podem ser sucintamente resumidas no pensamento de um dos maiores juristas brasileiros, Rui Barbosa: "A pior ditadura é a ditadura do Poder Judiciário. Contra ela, não há a quem recorrer."

Barbosa, que foi um dos principais redatores da Constituição de 1891, alertava para os perigos de não termos, aliadas à doutrina do controle de constitucionalidade que ele endossou também, a harmonia e separação entre os poderes.

Ora, se o judiciário dá a palavra final em qualquer disputa entre os poderes, deve existir também, na legislação, garantia suficiente para que tal poder não seja mal utilizado - garantias estas para que o judiciário não tolha o papel do Legislativo ou impeça o trabalho do Executivo.

Neste sentido, a lei 1.079, de 10 de abril de 1950 previu hipóteses de crimes de responsabilidade para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme vemos:

> 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;

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

CD218486755000

> 4 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;
>
> 5 - proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções.

Os projetos ora em análise visam justamente adicionar uma sexta hipótese para crime de responsabilidade cometido por Ministro do Supremo Tribunal Federal, de forma a impedir a má utilização desse poder decisório judicial em detrimento dos demais Poderes da República.

À exceção do poder Legislativo - que por sua própria pluralidade é competente para resolver matéria de cassação de forma interna - os demais Poderes possuem seus representantes máximos abarcados na lei 1.079, de 10 de abril de 1950, com os respectivos crimes de responsabilidade como forma de frear abusos no exercício de suas funções.

A referida lei dispõe, sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da República, oito hipóteses de ações que importariam a perda da função e demais sanções legais, como vemos:

> Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:
>
> I - A existência da União;
>
> II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;
>
> 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 - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
>
> VIII - O cumprimento das decisões judiciárias (Constituição, artigo 89).

CD218486755000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

De uma análise mais detida, percebemos uma flagrante disparidade em favor dos representantes máximos do Poder Judiciário nesta lei, cujo papel também é resguardar a separação de poderes: enquanto os Ministros do STF possuem cinco hipóteses de responsabilização em função de seus cargos, o presidente da república possui oito (sem contar as afrontas à lei de responsabilidade fiscal, que foram adicionadas em lei complementar há duas décadas).

Não à toa, verificamos que, dos 38 presidentes da república desde a proclamação em 1889, quatro deles sofreram impedimento pelos crimes previstos lei 1.079, de 10 de abril de 1950 (popularmente conhecida como lei do impeachment) - Café Filho, Carlos Luz, Fernando Collor e Dilma Rousseff.

Em contraposição, dos 169 (cento e sessenta e nove) ministros do Supremo Tribunal Federal que exerceram função durante o mesmo período, nenhum deles respondeu ou sofreu qualquer processo de impedimento. Parece mesmo haver uma certa predileção da lei ou um desequilíbrio institucional que permita maior fiscalização dos atos de um Poder, em contraposição a outro.

Diante do exposto, é meritória a iniciativa legislativa que visa reequilibrar essas balanças e promover maior fiscalização e controle do exercício do poder judiciário, de forma a garantir maior harmonia entre os poderes. Ao fim, o objetivo é dar maior garantia de direitos e liberdade ao cidadão, lição principal de Montesquieu.

Cabe ainda resposta às manifestações realizadas no dia 5 de maio de 2021, durante a discussão da matéria, pelo atual relator, deputado Pompeo de Mattos, bem como pela deputada Margarete Coelho, de que os projetos em tela deixariam sobremaneira abertas as tipificações para crime de responsabilidade de Ministros do Supremo, deixando-os sujeitos a toda sorte de processos, o que lhes inviabilizaria o próprio exercício da função.

A resposta a esta pertinente preocupação encontra-se no próprio rito do impedimento, previsto na lei que se propõe alterar, a lei 1.079 de 1950. A título

CD218486755000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

de exemplo, estão no rol de crimes de responsabilidade do Presidente da República condutas como "proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo" (Art. 9º, item 7).

Não há discussão sobre o alto grau de abstração dessa condutas, que permitiria enquadrarmos virtualmente qualquer governante nelas. Neste sentido, o então ministro Teori Zavaski manifestou-se no Mandado de Segurança nº 34.371/DF, impetrado por Dilma Rousseff quando da ocasião de seu impeachment, em que:

> "Justamente por isso (alto grau de abstração das condutas previstas como crime de responsabilidade), ela não deve mimetizar à risca a racionalidade aplicada nos domínios do direito penal, que exige um fechamento normativo mais estrito das condutas hipotetizadas pelos 'tipos incriminadores'. O 'tipo de responsabilidade', diferentemente, deve ser capaz de clinicar uma espécie de realidade aumentada, **provendo elementos que permitam uma imputação subjetiva com suficiente clareza da conduta, sem perder a sensibilidade para as consequências que decorrem deste ato** (…)" (grifei)

Fica claro, portanto, que independente do alto grau de abertura semântica e abstração das condutas previstas como crimes de responsabilidade, isto não é sinônimo de insegurança ou garantia de impedimento. Pelo contrário. É justamente devido à natureza aberta de suas condutas que a lei dispõe em seu rito exigências que limitam os impedimentos.

Segundo a lei do impeachment, para crimes em face do Presidente da República: "a Câmara dos Deputados é tribunal" e não há "procedência de acusação" sem "maioria absoluta de seus membros" (Art. 80 e 81 da lei 1.079/50). Eis a técnica imposta pela lei: tal como não há crime sem denúncia ou criminoso sem sentença, não há procedência de acusação sem maioria da Câmara, que é o tribunal de admissão.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

CD218486755000

No caso dos crimes de responsabilidade cometidos por Ministros do Supremo Tribunal Federal, a mesma lógica se aplica, mas com o Senado Federal sendo tribunal que dá procedência a qualquer acusação. Esse rito, por si próprio, serve para limitar o escopo de atuação dos processos de impedimentos e garantir um sistema de pesos e contrapesos capaz de impedir abusos no exercício do poder, seja ele o Legislativo ou o Judiciário.

Nada é mais representativo dessa verdade do que, apesar de atualmente a quebra de decoro (tipificação altamente aberta) por Ministros do Supremo Tribunal Federal já ser crime de responsabilidade, isso não implicou necessariamente na abertura de processos de impedimento. Para que isso ocorra, exige a avaliação multidisciplinar dos Senadores de República quanto ao descumprimento de algum requisito legal efetivo.

Os projetos em tela tratam, portanto, de uma pretensão completamente compatível com os princípios constitucionais da separação entre os poderes - pois visa, justamente, preservar tal princípio constitucional ao prever uma nova hipótese de fiscalização do Poder Judiciário num sistema de pesos e contrapesos.

Frente a todo o exposto, quanto à constitucionalidade dos projetos de lei nº 4.754, de 2016, bem como nº 1182, de 2019, apenso, não há óbices de constitucionalidade material, visto que são totalmente compatíveis com a cláusula pétrea da separação dos poderes.

Quanto à constitucionalidade formal dos projetos, também não foram encontrados óbices, visto que tratam-se de matéria de competência legislativa da União.

Quanto à técnica legislativa, não há qualquer óbice aos projetos em tela visto que seguem preceitos da lei complementar nº 95 de 1998, que rege a boa técnica legislativa.

No mérito, como forma de garantir ainda mais segurança à separação dos poderes e contribuir com um texto mais objetivo a esta Comissão, apresento o substitutivo em anexo que, em suma:

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

CD218486755000

1- Torna mais fechada a tipificação do projeto original, qual seja, de usurpação do poder do Congresso Nacional, somente nos casos de usurpação dolosa quando disponível outro meio menos gravoso para consecução do direito no caso concreto.

2- Adiciona outro item de tipificação, para incluir decisões flagrantemente contrárias a texto expresso de lei, quando não em sede de ação de controle de constitucionalidade.

Assim, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL Nº 4.754, de 2016 bem de seu apensado, PL nº 1182, de 2019, e, no mérito, pela aprovação na forma do substitutivo anexo.

Sala das Comissões, 11 de maio de 2021.

_____

Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)

CD218486755000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.754, DE 2016

(Apensado: Projeto de Lei nº 1.182/2019)

Altera a redação do art. 39 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA

Art. 1º Esta lei acrescenta os incisos 6º e 7° ao art. 39 da Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950, para incluir novas tipificações como crime de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Art. 2º O art. 39, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar acrescido dos seguinte incisos 6º e 7º:

"Art.
39.....

6. usurpar dolosamente a competência do Congresso Nacional quando disponível outro meio legal menos gravoso para consecução do direito no caso concreto;

7. decidir flagrantemente contra texto expresso de lei quando não em sede de ação de controle de constitucionalidade." (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CD218486755000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218486755000