

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.424 de 2007

Altera a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, estabelecendo que a denúncia pela prática de crime de responsabilidade poderá ser recebida após o término do exercício de mandato, cargo ou função, e dá outras providências.

Autor: Deputado José Carlos Aleluia

Relator: Deputado Indio da Costa

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre deputado José Carlos Aleluia, que visa alterar a Lei nº 1.079/50 para estabelecer que a denúncia pela prática de crime de responsabilidade poderá ser recebida após o término do exercício de mandato, cargo ou função.

Como justificativa, o autor alega que “o argumento de que a impossibilidade de recebimento da denúncia após a autoridade, acusada de crime de responsabilidade, ter deixado em definitivo o mandato, cargo ou função que exercia é quadro incompatível com os princípios republicanos que informam a Constituição Federa.”

A alteração almejada pelo autor também permite que, nos casos em que decorra do crime de responsabilidade lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito, sejam aplicadas ao agente político as sanções de

ressarcimento integral do dano e perdimento dos bens e valores irregularmente acrescidos em seu patrimônio.

Submetida a esta Comissão, o relator, ilustre deputado Indio da Costa, apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, concluiu pela aprovação do projeto de lei em questão.

É o relatório.

VOTO

A Constituição Federal dispõe que o Brasil é uma República Federativa, e sendo a Federação uma forma complexa de organização política, é, na verdade, forma de descentralização geográfica do poder do Estado, consubstanciado pelo princípio da autonomia dos entes que o formam, sendo que suas competências e limitações decorrem tão-somente das disposições normativas constitucionais.

A autonomia dos Estados-membros caracteriza-se pela capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração. “A auto-organização é, pelo visto, o primeiro elemento da autonomia estadual, e se concretiza na capacidade de dar-se a própria. É o que exprime o art. 25 da CF: os Estados organizam-se pelas Constituições que adotarem.” (Silva, José Afonso, “Comentário Contextual à Constituição”, 4^a edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, pág.283).

Verifica-se que, além do reconhecimento da autonomia às entidades estatais a idéia de Federação envolve, ainda, um outro conceito fundamental que é o de repartição de competências. Os entes políticos, ou seja, União, Estados e Municípios têm suas atribuições demarcadas pela Constituição Federal e estabelecem entre si relações que não têm a marca da hierarquia, mas a do desempenho por legitimação própria das funções constitucionalmente estabelecidas.

Cada Estado Federado rege-se por uma Constituição que o seu Poder Constituinte estabelece. O Poder Constituinte dos Estados-Membros é derivado do Poder Constituinte originário e chamado de Poder Constituinte decorrente. Este destina-se “a institucionalizar coletividades, com caráter de estados, que a Constituição preveja.” (Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, “Curso de Direito Constitucional”, 33^a edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, pág. 28).

É sabido que a Constituição da República é do tipo rígida, pois requer para sua modificação processo especial e mais difícil do que aquele exigido para a elaboração das leis. A rigidez, por sua vez, tem como decorrência imediata o chamado princípio da supremacia da Constituição: se as normas constitucionais são elaboradas mediante procedimento mais difícil do que aquele das demais leis, isso significa que a Constituição está em um patamar de superioridade em relação a estas. Logo, todas as demais normas devem obediência aos ditames e princípios constitucionais, sob pena de incorrerem no vício de inconstitucionalidade. Portanto, no que se refere à relação hierárquica entre a Constituição e as demais normas infraconstitucionais não há divergências: vigora o princípio da supremacia da Constituição, segundo o qual as normas constitucionais, obra do poder constituinte originário, estão num patamar de superioridade em relação às demais leis, servindo de fundamento de validade para estas.

A identificação de hierarquia vertical entre as diversas espécies normativas é um dos temas objeto de grande controvérsia entre os constitucionalistas brasileiros.

O art. 59 da Carta só enumera as chamadas espécies normativas primárias, isto é, que retiram seu fundamento de validade diretamente do texto constitucional.

Exatamente por isso - todas têm seu fundamento de validade retirado diretamente da Constituição, não se pode falar em hierarquia vertical entre as espécies normativas ali elencadas. Isso porque, para a melhor doutrina, a noção de hierarquia traz implícita a idéia de fundamento de validade. Enfim, uma lei é hierarquicamente inferior à Constituição por que tem o seu fundamento de validade retirado do texto constitucional. Não traz referido artigo qualquer menção aos chamados atos normativos secundários.

As espécies normativas secundárias têm a sua validade subordinada aos comandos de outra espécie normativa, não retiram diretamente da Constituição esse fundamento. Assim, um decreto do Presidente da República é uma espécie normativa secundária, pois não tem seu fundamento de validade haurido diretamente da Constituição. O decreto do Executivo, por força do art. 84 da Constituição, tem função de regulamentar as leis, explicitando seus comandos, facilitando a sua aplicação. Logo, seu fundamento de validade é a lei por ele regulamentada: caso o decreto extravase os ditames da lei incorrerá em ilegalidade.

No Brasil, a Constituição Federal fundamenta a validade de todas as regras jurídicas da União, dos Estados e dos Municípios. Uma lei federal só é válida se estiver no seu âmbito de atuação, traçado na Constituição Federal. Uma lei estadual vale enquanto esteja de acordo com a esfera de competência do Estado para regular determinada matéria, nos termos da mesma Constituição Federal. Da mesma forma, uma lei municipal retira seu fundamento de validade no rol de competência que foi conferido ao Município pela Constituição Federal.

Assim, se uma lei federal invade a competência estadual ou municipal, torna-se inválida e inconstitucional. Porém, por óbvio, não se trata de hierarquia, mas de conflito de competências, a ser resolvido sempre com base na Constituição Federal.

Se a matéria é da competência legislativa da União, em caso de conflito, obviamente prevalecerá a norma federal, sobre quaisquer outras espécies normativas estaduais ou municipais; porém, repita-se, não se trata de reconhecer superioridade hierárquica à lei federal, mas sim de aplicação do princípio da especialidade (a lei federal prevalece porque a competência para o tratamento da matéria é da União).

O conflito entre uma lei federal e Constituição Estadual resolve-se pelo critério da especialidade, da competência para o trato da matéria – e não em razão da existência de hierarquia entre tais espécies normativas.

Não há, portanto, que se falar em hierarquia entre normas oriundas de entes estatais distintos, autônomos, como na nossa Federação. Em caso de conflito entre lei federal, estadual e municipal, prevalecerá sempre aquela competente para o trato da matéria. Caso a lei federal esteja, por exemplo, invadindo competência do município, a lei municipal é que prevalecerá.

É nesse contexto que está inserida a discussão do projeto de lei em análise.

A alteração da Lei federal nº 1.079/50, conforme pretendida pelo autor, ilustre deputado José Carlos Aleluia, é inconstitucional tendo em vista tratar-se de matéria de competência da Administração Pública devendo ser regulada pela Constituição do Estado e não por lei federal.

O § 1º do art. 78 da mencionada lei, ao dispor que “o julgamento será proferido por um tribunal composto de cinco membros do Poder Legislativo estadual e de cinco desembargadores do Tribunal de Justiça, funcionando como Presidente o do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate”, está criando, através de lei federal, competência legislativa sobre

matéria de interesse do Estado, fundamentada na autonomia de auto-organização e auto-administração.

Esse também é o entendimento da jurisprudência dominante.

“Compete, privativamente, ao Governador do Estado exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da Administração Estadual” (STF – Pleno – Adin nº 1448-0/RJ, relator Ministro Maurício Corrêa, DJ, seção I, 2 ago. 1996, p.25.778).

Data Venia, o ilustre Ministro Nelson Jobim afastou-se do costumeiro acerto no julgamento da Adin nº 1.628/SC, vez que suspendeu as normas da Constituição do Estado de Santa Catarina, que previam o processo e julgamento do Governador do estado, nos crimes de responsabilidade, pela Assembléia Legislativa, determinando a aplicação da Lei nº 1.079/50 e, consequentemente, definindo como órgão julgador o Tribunal Misto, composto de 11 membros, sendo 5 desembargadores, 5 deputados estaduais e presididos pelo Presidente do Tribunal de Justiça. Salientou o relator Ministro Nelson Jobim “que a definição dos crimes de responsabilidade, como também o estabelecimento de normas de processo e julgamento, é da competência da União Federal”, concluindo estar “vigente a lei federal por sobre as normas estaduais” (STF – Pleno – Adin nº 1.628/SC – Medida Liminar – Reator Ministro Nelson Jobim – RTJ 166/155).

Em sentido oposto, o Ministro Celso de Mello, no julgamento da Adin nº 2.797-2/DF, esclarece que “conforme salientam os autores (Cássio Scarpinella Bueno, “op. cit.”, p. 444, item n.3, v.g.) que o próprio Código de Processo Civil não define as causas sujeitas à competência originária dos Tribunais estaduais (art. 93), precisamente por respeitar, no tema, a cláusula de reserva de Constituição, que exclui da esfera do legislador comum da União, a definição das matérias que podem ser incluídas no âmbito das atribuições jurisdicionais originárias dessas mesmas Cortes judiciais estaduais (...) Não cabe, desse modo, ao legislador comum da União, tal como este o fez, impropriamente, ao editar a Lei nº 10.628/2002, modificar, ampliar ou reduzir o rol de competências originárias das Cortes judiciais locais, pois essa tarefa foi explicitamente deferida, com exclusividade, pelo legislador constituinte, aos próprios Estados-membros. Cabe ter presente, neste ponto, o autorizado magistério de Uadi Lammêgo Bulos (Constituição Federal Anotada, p. 1074, 5^a ed., 2003, Saraiva), para quem “cabe à Constituição do Estado regular a competência dos Tribunais de Justiça (...)”, sem prejuízo da regulação, por legislação estadual, dos demais temas pertinentes à organização judiciária local. Impende referir, de outro lado, a precisa lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (comentários à Constituição Brasileira de 1988, p. 34, 2^a ed., 1999, Saraiva), segundo a qual “quer a Constituição que a

competência dos tribunais estaduais seja fixada pela respectiva Carta Magna, e, assim, não fique a mercê da legislação ordinária. O fito dessa norma é dar maior estabilidade a essas regras” Cumpre assinalar, ainda, por necessário, na linha desse entendimento, que a jurisprudência desta Suprema Corte (RTJ 140/26, Rel. Min. Marco Aurélio – RTJ 175/548, Rel. Ministro Maurício Corrêa), com fundamento no art. 125, § 1º, da Constituição Federal, tem enfatizado caber, às próprias Constituições Estaduais, a fixação da competência originária das Cortes judiciárias locais:

“Justiça dos Estados: competência originária dos tribunais locais: matéria reservada às Constituições estaduais.

A demarcação da competência dos tribunais de cada Estado é uma raríssima hipótese de reserva explícita de determinada matéria à Constituição do Estado-membro, por força do art. 125, § 1º, da Lei Fundamental da República; o âmbito material dessa área reservada às Constituições estaduais não se restringe a distribuição entre os tribunais estaduais da competência que lhes atribua a lei processual privativa da União; estende-se – quando a não tenha predeterminado a Constituição Federal – ao estabelecimento de competências originárias *ratione munieris*, assim, as relativas ao mandado de segurança segundo a hierarquia da autoridade coatora.

1. Não confiada pela Constituição respectiva a um dos tribunais estaduais, a competência originária para certo tipo de processo, há de seguir-se a regra geral de sua atribuição ao juízo de primeiro grau, que não pode ser elidida por norma regimental.” (RTJ 185/711, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence).

Conforme podemos observar, a maioria da doutrina e da jurisprudência entende que compete a Constituição estadual dispor sobre a Justiça local. Sendo assim, o projeto de lei não deve prosperar por disciplinar através de lei federal, assunto de competência estadual.

Por fim, ressalta-se que, a competência comum, estabelecida no art. 23 da CF, não confere primazia à atuação de nenhum dos entes federativos; trata-se de caso de atuação paralela, em que todos os entes federativos atuam em pé de igualdade, sem nenhuma prioridade de um sobre o outro; logo, a atuação de um ente federativo não depende da atuação de outro, e, da mesma forma, a atuação de um ente federativo não afasta a possibilidade de atuação de outro; todos podem – e devem – atuar conjuntamente, em cooperação, obedecendo às normas estabelecidas em lei complementar.

Diante de todo o exposto, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa do art. 78 do Projeto de lei nº 1.424/07 e, no restante do mérito, pela aprovação.

Sala da Comissão, 04 de junho de 2008.

Deputado Regis de Oliveira

