

Relações entre o Congresso e o STF em tempos de crise política

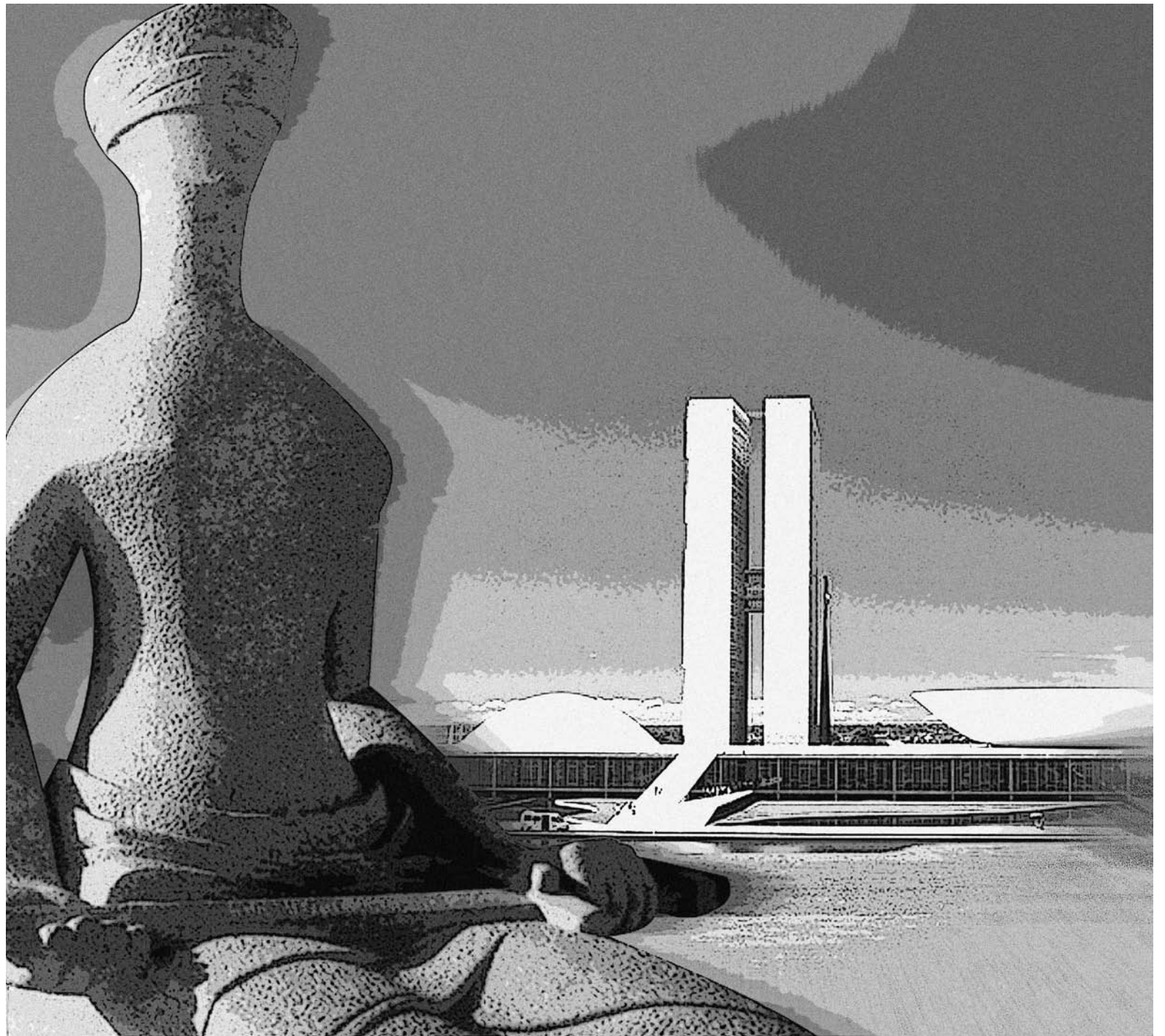
LEONARDO A. DE ANDRADE BARBOSA

A crise enfrentada pelo governo e pelo Congresso Nacional nos últimos meses tem uma série de desdobramentos importantes para quem acompanha a nossa tradição constitucional e nossa cultura política. O fato de termos várias Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) em funcionamento simultâneo, aliado a um grande número de processos contra deputados no Conselho de Ética da Câmara, acaba fornecendo oportunidade para discussões que envolvem órgãos técnicos, como a Comissão de Constituição e Justiça, e, principalmente, o Poder Judiciário – em especial o Supremo Tribunal Federal (STF).

Tem sido muito comum ouvir de deputados reclamações sobre a excessiva interferência do STF no âmbito de procedimentos internos da Câmara. De fato, a tradição do Supremo sempre foi interferir o mínimo possível no Poder Legislativo. O Tribunal entende que só pode julgar questões internas da Câmara ou do Senado quando estas envolverem diretamente matéria constitucional, ou seja, quando estiver ocorrendo violação ou ameaça de violação a alguma norma ou direito previsto na Constituição. Assim, o descumprimento do Regimento Interno da Câmara ou do Senado, ou ainda de qualquer outra norma regulamentar interna das Casas legislativas não poderia ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário. Esta tese ganhou o nome de doutrina dos atos *interna corporis*, isto é, atos que são internos a um órgão e não podem ser discutidos por outro.

A doutrina dos atos *interna corporis* é questionada por vários profissionais do direito que entendem ser importante a fiscalização judicial de todo o processo de formação das leis, independente se o ato questionado está fundamentado em uma norma da Constituição ou em uma norma interna da Câmara ou do Senado. Seria importante, portanto, que o Tribunal interferisse no Poder Legislativo para garantir a lisura e a correção dos seus procedimentos internos.

Por ora, não discutiremos o mérito dessa doutrina. Gos-



taríamos, tão-somente, de mostrar que a atuação do STF neste período de crise política tem sido, em grande medida, coerente com a posição que já vinha adotando o Tribunal. Em outras palavras, as reclamações de uma suposta “interferência indevida” por parte do Poder Judiciário em questões internas do Poder Legislativo parecem equivocadas. O que de fato ocorreu foi um aumento do número de procedimentos disciplinares (processos que, em geral, têm como objetivo a aplicação da sanção de perda de mandato) e investigações parlamentares (CPI’s). Em tais situações, está sempre presente a possibilidade de violação de direitos constitucionais dos investigados.

Para avaliarmos melhor essa afirmação, é interessante recorrer a alguns dos exemplos de interferência do Supremo nos procedimentos internos do Poder Legislativo, todos eles associados ao con-

texto da recente crise política.

Uma das primeiras questões levantadas no bojo da crise foi acerca da correção da decisão do ex-Presidente do Senado, Senador José Sarney, que se recusou a instalar a chamada CPI dos Bingos.

Várias CPIs ativas e processos contra deputados criam oportunidade de enfrentamento entre Legislativo e Judiciário

O requerimento para instalação da CPI cumpria todos os requisitos constitucionais. Entretanto, as lideranças ligadas à base de apoio ao governo se recusaram a indicar os membros para compor a CPI. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Regi-

mento Comum do Congresso Nacional prevêem que, nessa hipótese, caberia ao Presidente suprir a omissão dos Líderes. O Regimento do Senado, entretanto, nada dizia sobre o assunto. Diante do impasse, Sarney decidiu que ele não tinha competência para indicar os membros da CPI no lugar dos Líderes. A decisão levou os Senadores Jefferson Péres e Pedro Simon a recorrerem ao STF. O Tribunal ordenou à Presidência do Senado que indicasse os membros faltosos e instalasse a CPI, argumentando que as minorias parlamentares possuem a prerrogativa de fazer instaurar comissões parlamentares de inquérito, desde que atendidas as exigências impostas pela Constituição. O Ministro Celso de Mello, relator do processo, afirmou ainda que tal prerrogativa é de estatura constitucional, “afastado o caráter *interna corporis* do comportamento impugnado”, isto é, da recusa

por parte da Presidência do Senado em indicar os membros da CPI no lugar das lideranças partidárias.

Um outro exemplo que pode ser lembrado diz respeito à concessão, pelo Ministro Nelson Jobim, de uma medida liminar requerida por seis deputados federais cujos nomes foram encaminhados à Mesa da Câmara sob acusação de prática de atos incompatíveis com o decoro parlamentar. A denúncia veio das CPI’s em funcionamento no Congresso, que investigam o escândalo dos Correios e da compra de votos. O processo por quebra de decoro em face de deputado federal pode ser iniciado por partido político com representação no Congresso ou pela Mesa da Câmara. Em outras palavras, como a CPI não é partido político, não poderia instaurar o processo diretamente, mas apenas solicitar à Mesa da Câmara que o fizesse.

Erro da Mesa ajuda Tribunal

O problema surgiu quando a Mesa acolheu a denúncia das CPIs e enviou a representação ao Conselho de Ética, para que fosse instaurado o processo. É que existe um regulamento, o Ato da Mesa nº 17, de 2003, que disciplina como a Mesa deve agir nessa situação. Segundo o regulamento, quando a Mesa recebe uma denúncia de quebra de decoro, o Presidente deve encaminhá-la à Corregedoria, para um procedimento preliminar. Esse procedimento envolve a apresentação de defesa por parte do acusado, no prazo de cinco sessões ordinárias da Câmara. Tal norma não foi observada. Independente de se tratar de mero regulamento, o Supremo entendeu que a desconSIDERAÇÃO do Ato da Mesa feria o princípio constitucional do devido processo legal, cerceando o direito dos investigados à defesa.

O Supremo também apreciou, em sede de medida liminar, questão relacionada à situação do deputado José Dirceu (PT-SP). Dirceu está sendo acusado por quebra de decoro parlamentar por atos que teria praticado quando ocupava o cargo de Ministro Chefe da Casa Civil, isto é, em um período no qual não estava no exercício do mandato de deputado. É importante esclarecer, entretanto, que o parlamentar que ocupa cargo de Ministro de Estado não perde o mandato, conforme determina a Constituição. Assim, a rigor, José Dirceu era deputado federal no exercício do cargo de Ministro de Estado. A dúvida seria, então, se ele responderia por quebra de decoro parlamentar. O relator do processo, Ministro Sepúlveda Pertence, entendia que não. Estando no exercício do cargo de ministro, Dirceu responderia por crime de responsabilidade, não por quebra de decoro.

A posição do Ministro Pertence, entretanto, acabou vencida por maioria (7 x 3). O A dificuldade no raciocínio de Pertence está no seguinte: para que José Dirceu fosse processado por crime de responsabilidade, ele ainda deveria estar no exercício do cargo de Ministro de Estado. Sua tese, que acabou derrotada, levaria à impossibilidade de responsabilização do ex-Ministro José Dirceu pelos eventuais ilícitos cometidos. Novamente, temos uma discussão constitucional – é a Constituição que prevê que os deputados respondem por quebra de decoro e que não

perdem o mandato quando investidos no cargo de Ministro de Estado.

Outra questão interessante posta ao Tribunal foi a possibilidade de que as CPIs repassassem informações sigilosas ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. No direito, quando uma prova produzida em um processo é aproveitada em outro, dizemos que houve “empréstimo de prova”. O problema enfrentado pelo Tribunal pode ser resumido assim: (a) as CPIs têm poderes de investigação de autoridade judicial, isto é, salvo algumas exceções (chamadas de “reserva jurisdicional”, atos que só podem ser praticados pelo juiz), as CPIs podem determinar a chamada “quebra de sigilo” de dados dos investigados; (b) o termo “quebra de sigilo” pode levar a um engano: não é porque a CPI tem acesso a dados sigilosos de um investigado que qualquer outra pessoa pode consultá-los. Na realidade, a decisão da CPI que “quebra o sigilo” bancário de uma pessoa sob investigação, simplesmente torna possível que esses dados possam ser consultados pela CPI e seus membros – mas eles permanecem sigilosos (não podem, por exemplo, ser repassados à imprensa) e é responsabilidade da Comissão garantir que eles não sejam irregularmente divulgados; (c) o sigilo de dados é uma garantia constitucional do direito à intimidade.

O Supremo entendeu que o processo legal foi ferido e o direito de defesa dos acusados foi cerceado

Se é verdade que este direito não pode inviabilizar uma investigação profunda sobre atos ilícitos, também é verdade que a transferência de dados sigilosos de uma autoridade para outra exige autorização judicial. As CPIs têm poder para conceder tal autorização, mas devem fazê-lo de forma motivada, isto é, explicitando quais as razões que a levaram a tomar a decisão. O dever de fundamentar é, também, uma exigência constitucional.

Segundo o Ministro Eros Grau, relator do Mandado de Segurança nº 25.618, o empréstimo das provas produzidas na CPI envolvendo dados



sigilosos do deputado José Dirceu, não foi fundamentada. Em razão disso, o Ministro determinou que o parecer produzido pelo relator no Conselho de Ética, deputado Júlio Delgado, fosse refeito, desconSIDERANDO as informações obtidas por meio da transferência irregular de dados sigilosos da CPMI para o Conselho de Ética da Câmara.

Além dessas situações, todas elas envolvendo questões constitucionais, o STF recentemente reformou a decisão da Presidência do Senado Federal que declarou a perda de mandato do Senador João Capiberibe (PSB-AP). Novamente, estava em discussão norma constitucional. O Senador Capiberibe e sua esposa, a deputada federal Janete Capiberibe, foram condenados pela Justiça Eleitoral por compra de votos na eleição de 2002. Quando uma decisão da justiça eleitoral decreta a perda de mandato, cabe à Mesa da Casa à qual pertence o parlamentar – no caso de Capiberibe, o Senado Federal – declarar a situação. A Constituição, entretanto, determina que a declaração de perda de mandato pela Mesa nessa hipótese deve assegurar a ampla defesa. O Ministro Marco Aurélio, do STF, concedeu liminar a Capiberibe para que este retornasse ao cargo e produzisse, no exercício do mandato, sua defesa. Nas palavras do Ministro, “as discussões travadas no Senado

Federal revelam o afastamento do impetrante [Capiberibe] sem que observados os ditames constitucionais, sem que observada a Lei Fundamental da República, que a todos, indistintamente, submete, considerado o devido processo legal”.

A crise política não tem alterado de forma significativa a lógica das relações entre o Congresso e o STF. Entretanto, a partir da crise, aumenta a frequência de episódios nos quais o Tribunal desempenha um papel importante nos procedimentos internos da Câmara e do Senado. A intensificação dessa intervenção judicial, por outro lado, ameaça expor a grave inconsistência da doutrina dos atos *interna corporis*.

A cada crise aumenta a frequência com que os tribunais superiores participam das discussões legislativas

Como explicado acima, essa doutrina sustenta que a intervenção judicial em procedimentos internos do Congresso (Câmara ou Senado) só se justifica se ocorrer violação direta da constituição, is-

to é, violação imediata de uma norma constitucional, não apenas de uma norma interna das Casas Legislativas. Entretanto, a violação de uma norma interna da Câmara, por exemplo, que disponha sobre o trâmite de um processo disciplinar, constitui evidente violação do direito ao devido processo legal. Seria impossível, porém, partindo do conceito proposto pela jurisprudência assentada nos Tribunais, configurar uma violação direta ao princípio do devido processo, pois ele significa exatamente que todos têm direito a um julgamento conforme a regulamentação legal. O descumprimento de normas procedimentais relacionadas à ampla defesa e ao contraditório sempre viola diretamente o princípio do devido processo legal. A percepção do caráter paradoxal da doutrina dos atos *interna corporis*, por sua vez, pode levar a uma revisão mais ampla e significativa da compreensão que o Supremo Tribunal Federal tem acerca de seu papel de guardião da Constituição perante atos praticados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Tal discussão teria o condão de apontar um novo caminho para a jurisdição do Tribunal nessa matéria, progressivamente mais ligado à proteção das condições procedimentais em que se formam as decisões políticas no Congresso.