

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA**

**A DOCTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL – STF**

**Santa Catarina – SC**

**2004**

**JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA**

**A DOCTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL – STF**

Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Silvio Dobrowolski.

**Santa Catarina – SC**

**2004**

**JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA**

**A DOCTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL – STF**

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área Direito, Estado e Sociedade.

**Banca Examinadora:**

---

**Presidente: Professor Doutor Silvio Dobrowolski (UFSC)**

---

**Membro: Professora Doutora Cecília Caballero Lois (UFSC)**

---

**Membro: Professora Doutora Patrícia Kegel (FURB)**

---

**Coordenadora do Curso: Professora Doutora Olga Maria B. Aguiar de Oliveira**

Florianópolis, de 2004.

*Dedico este trabalho à minha esposa  
Cristina, pelo seu carinho e  
incondicional apoio. E à minha filha  
Priscila, no florescer da sua  
juventude.*

## **AGRADECIMENTOS**

Consigno inicialmente meu reconhecimento ao Curso de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, pela seriedade e zelo com que prepara os seus acadêmicos para a pesquisa jurídica, e agradeço, de forma particular, aos seguintes Professores Doutores, com os quais mantive contato mais direto, e que de uma forma ou de outra contribuíram nesta pesquisa: Antônio Carlos Wolkmer, Cecília Caballero Lois, Horácio Wanderlei Rodrigues, Olga Maria B. Aguiar de Oliveira, Orides Mezzaroba e Volnei Ivo Carlin. Registro, também, uma palavra de agradecimento aos funcionários do CPGD/UFSC.

Sou grato ao Conselho Superior do Ministério Público Federal, pela concessão de uma lotação provisória na Procuradoria da República em Florianópolis, sem a qual não poderia ter cumprido parte do Programa do Curso de Mestrado, e aos colegas Procuradores da República e servidores, que ali me acolheram.

Agradeço aos funcionários das bibliotecas da Procuradoria da República em Santa Catarina e Procuradoria Regional da República da 1ª Região, pelo sempre eficiente auxílio na obtenção do material utilizado no desenvolvimento do trabalho, e à Mary, pela revisão.

Uma palavra especial de gratidão merece o Professor Doutor Silvio Dobrowolski – respeitado e experiente jurista e professor catarinense, que se tem dedicado ao estudo do Direito Público. Já nos primeiros encontros mantidos com a Turma de 2002, revelou-se alguém preocupado com o melhor aproveitamento possível, pelos seus alunos, das disciplinas que ministrou, e em nutrir em cada um o interesse pela pesquisa. Nas suas aulas é que tomou forma a idéia incipiente que moveu este trabalho, e que recebeu a sua honrosa Orientação.

Enfim, o sucesso desta empreitada deve-se, em boa parte, à Cristina e Priscila, que souberam compreender o porquê das muitas horas que lhes roubei de convivência, nos últimos dois anos.

*“Acaso, governaria o que  
aborrecesse o direito?”*

Jó 34:17a

## RESUMO

A presente dissertação investiga os contornos da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal a partir da identificação da origem na sua formulação, significado, âmbito de incidência e principais críticas que lhe são dirigidas. Por meio dos métodos indutivo de abordagem e monográfico de procedimento, e da utilização de fontes bibliográfica e jurisprudencial, constata-se que a doutrina surgiu no Tribunal nos primeiros anos do seu funcionamento na República. A Rui Barbosa coube a tarefa de conscientizá-lo da verdadeira doutrina das questões políticas formulada pelo juiz norte-americano John Marshall, em 1803, evitando que se excedesse na sua utilização, como técnica de autocontenção judicial (*self-restraint*). A consolidação da doutrina ocorreu por meio da exclusão de determinadas matérias da sindicabilidade judicial. A evolução da doutrina no Tribunal implicou no reconhecimento de que a violação de direito individual não se justifica pela ação política dos Poderes do Estado, e que ela se submete ao princípio da supremacia da Constituição. No passado, a doutrina transitou por temas como estado de sítio, intervenção federal, verificação de poderes, dualidade de governos e assembleias legislativas, rejeição de veto a projeto de lei, convocação extraordinária do Congresso Nacional e declaração de impedimento do Presidente da República (caso Café Filho). Atualmente, ela tem sido suscitada em questões envolvendo matéria *interna corporis* das Casas do Congresso Nacional, processo legislativo, expulsão de estrangeiros, condução da política econômica do governo, anistia, processos de *impeachment* do Presidente da República e político-punitivo de parlamentar, além dos pressupostos das medidas provisórias. Diversamente dos demais temas, no caso das medidas provisórias, a matriz norte-americana da doutrina foi substituída pela sua variante italiana.

Palavras-chave: Doutrina, Questões Políticas, Supremo Tribunal Federal, Surgimento, Consolidação, Evolução.

## EXTRACTO

La presente disertación investiga los contornos en la doctrina de las cuestiones políticas en el Superior Tribunal Federal, partiendo de la identificación del origen en su formulación, entendimiento, ámbito de ocurrencia y principales críticas que le son dirigidas. Por medio de los métodos inductivo de abordaje y monográfico de procedimiento, y de la utilización de fuentes bibliográfica y jurisprudencial, constatase que la doctrina surgió en el Tribunal en los primeros años de su actividad en la República. A Rui Barbosa cupo la tarea de le concienciar de la auténtica doctrina de las cuestiones políticas formulada por el juez estadounidense John Marshall, en 1803, evitando que se excediese en su utilización, como técnica de restricción judicial propia (*self-restraint*). La consolidación de la doctrina ocurrió por medio de la exclusión de determinadas materias justiciables. La evolución de la doctrina en el Tribunal implicó en el reconocimiento de que la violación del derecho individual no se justifica por la acción política de los Poderes del Estado, y que ella sometiese al principio de la supremacía de la Constitución. En el pasado, la doctrina transitó por temas como estado de sitio, intervención federal, verificación de poderes, dualidad de gobiernos y asambleas legislativas, rechazo de veto a proyecto de ley, convocación extraordinaria del Congreso Nacional y declaración de impedimento del Presidente de la República (caso Café Filho). Actualmente, ella tiene sido suscitada en cuestiones que involucran la materia *interna corporis* de las Casas del Congreso Nacional, proceso legislativo, expulsión de extranjeros, conducción de la política económica del gobierno, amnistía, procesos de *impeachment* del Presidente de la República y político punitivo de parlamentar, además de los presupuestos de las medidas provisionales. Diversamente de los demás temas, en el caso de las medidas provisionales, la matriz norteamericana de la doctrina fue sustituida por su variante italiana.

Palabras-clave: Doctrina, Cuestiones Políticas, Superior Tribunal Federal, Surgimiento, Consolidación, Evolución.

## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	X
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - A DOCTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS .....	8
1.1 Considerações Preliminares.....	8
1.2 Origem e Evolução da Doutrina na Suprema Corte dos EUA .....	9
1.3 Acolhimento e Evolução da Doutrina na CSJN da Argentina.....	21
1.4 Âmbito de Aplicação da Doutrina.....	32
1.5 Principais Críticas à Doutrina .....	39
CAPÍTULO II - SURGIMENTO DA DOCTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	47
2.1 Considerações Preliminares.....	47
2.2 Primeiro <i>Caso Político</i> .....	49
2.3 Duas Explicações para a Decisão do Tribunal .....	60
2.4 As Lições de Rui Barbosa.....	67
2.5 A Guinada na Doutrina do Tribunal .....	77
CAPÍTULO III - CONSOLIDAÇÃO E EVOLUÇÃO DA DOCTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	86
3.1 Considerações Preliminares.....	86
3.2 Consolidação da Doutrina.....	88
3.3 Evolução da Doutrina .....	109
3.4 Análise Crítica do Tratamento Conferido pelo Tribunal às Questões Políticas .....	143
CAPÍTULO IV - ESTÁGIO ATUAL DA DOCTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	149
4.1 Considerações Preliminares.....	149
4.2 Processo Legislativo e Matéria <i>Interna Corporis</i> .....	150
4.3 Processos de <i>Impeachment</i> e Político-Punitivo de Parlamentar .....	169
4.4 Pressupostos das Medidas Provisórias e Outras Questões Políticas .....	194
CONCLUSÃO .....	209
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	220

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	– Associação Brasileira de Imprensa
ADIMC	– Ação Direta de Inconstitucionalidade em Medida Cautelar
ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgRMS	– Agravo Regimental em Mandado de Segurança
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
CNI	– Confederação Nacional da Indústria
CNT	– Confederação Nacional dos Transportes
CPI	– Comissão Parlamentar de Inquérito
CSJN	– Corte Suprema de Justicia de la Nación
EUA	– Estados Unidos da América
HC	– <i>Habeas Corpus</i>
MS	– Mandado de Segurança
MMSS	– Mandados de Segurança
MP	– Medida Provisória
OAB	– Ordem dos advogados do Brasil
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
PC do B	– Partido Comunista do Brasil
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PEC	– Projeto de Emenda à Constituição
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB	– Partido Socialista Brasileiro
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	– Partido Social Liberal
PT	– Partido dos Trabalhadores
RE	– Recurso Extraordinário
RHC	– Recurso em <i>Habeas Corpus</i>
RMS	– Recurso em Mandado de Segurança
STF	– Supremo Tribunal Federal
TRF	– Tribunal Regional Federal

## INTRODUÇÃO

A juridicização da atividade estatal, que resultou da implementação do Estado de Direito e do Princípio da Separação de Poderes, não afastou a idéia da existência de uma função política insuscetível de apreensão normativa e não sujeita ao controle judicial. Isso proporcionou o surgimento e a evolução de uma doutrina conhecida como doutrina das questões políticas, que tem sido utilizada como recurso para a autocontenção do Judiciário ao longo da história do constitucionalismo, especialmente dos Estados Unidos e de países, entre os quais se inclui o Brasil, que adotaram o mesmo sistema e forma de governo – Presidencialismo e República.

Identifica-se na doutrina das questões políticas a idéia de imunidade judiciária dos atos do poder político, praticados no exercício da atividade governativa, a qual, porém, é afastada, uma vez que o pleito busque a proteção de direito individual. Portanto, há o reconhecimento de um limite à discricionariedade envolvendo a temática “questão política”: os direitos individuais. Tal particularidade conferiu à doutrina, desde o seu primeiro momento, fina sintonia com “uma certa modalidade de Estado liberal, que representava a ruptura com o modelo autocrático do absolutismo monárquico e se inspirava em valores de estabilidade jurídica vinculados ao conceito individualista de liberdade” (BONAVIDES, 2001, p. 331). Para esse tipo de Estado, fruto do “pensamento liberal-burguês do século XVIII”, os direitos individuais afirmaram-se “como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não-intervenção do Estado de uma esfera de autonomia individual em face de seu poder” (SARLET, 2001, p. 50). Registre-se que a decadência da filosofia liberal e o surgimento do Estado social não significou, no entanto, que a doutrina das questões

políticas perdeu o seu significado, mas apenas que passou por um processo de acomodação.

Compatibilizar o exercício do poder estatal com as liberdades individuais é uma das principais metas das constituições modernas, que têm criado “instrumentos políticos e jurídicos de limitação do poder”, os quais representam a “garantia da liberdade individual, instância básica para se pensar em uma convivência harmoniosa dos seres humanos” (DOBROWOLSKI, 1993, p. 5). Essa garantia formal, entretanto, não tem sido suficiente para a plena efetividade do ideal perseguido pelo Estado de Direito. É o que se pode constatar ao longo da história, repleta de exemplos que demonstram o desrespeito aos direitos e às garantias individuais.

O único recurso efetivo de que dispõe o indivíduo para corrigir desvios e abusos do poder político é o Judiciário. No entanto, este nem sempre se dispõe a atender às demandas individuais dessa espécie. Entre as tantas justificativas possíveis para essa atitude, uma delas é que o caso é de natureza política, estando, assim, fora da alçada dos juízes. Aqui, então, ganha terreno a doutrina das questões políticas.

Apesar da pouca referência por publicistas nacionais, o espetacular tema das questões políticas é recorrente no Supremo Tribunal Federal, suscitando sempre profícuos debates envolvendo o Princípio da Separação de Poderes, os limites à competência do Judiciário, a existência de círculos de imunidade de Poder, os direitos e as garantias individuais, entre outros assuntos de importância para o Direito Constitucional. Especialmente no período da Primeira República, discutiu-se muito no Brasil acerca de quais questões poderiam ser classificadas como políticas, e, portanto, fora do alcance do Judiciário; da mesma forma, quando uma questão, ainda que de natureza política, poderia ser objeto de apreciação judicial. Nos dias atuais, se não com a mesma intensidade, essa

discussão ainda persiste. O que mudou foram as espécies de matérias objeto do debate, que variam conforme o momento histórico-político vivenciado.

Na conturbada história republicana brasileira, muitos casos graves foram levados ao Supremo Tribunal Federal, suscitando pronunciamentos que repercutiram nos destinos do País. Em todos eles, via de regra, foi suscitada a exceção do caso político, proporcionando uma rica jurisprudência sobre questões políticas e poderes discricionários do Executivo e do Legislativo. Assim, este trabalho serve para revelar, por um lado, a existência de uma doutrina do Tribunal nessa matéria, e, por outro, sob certos aspectos, o próprio órgão de cúpula do Judiciário brasileiro.

A importância da pesquisa tem seu fundamento, ainda, na frequência com que, nos últimos anos, o Tribunal vem sendo solicitado a se pronunciar sobre questões políticas, o que decorre principalmente da ampliação, proporcionada pela Constituição de 1988, das suas funções, levando-o a assumir um papel mais ativo e a decidir casos em que se pode identificar claramente a presença do elemento político. Torna-se, portanto, relevante o estudo do comportamento do Tribunal na apreciação dessas novas demandas. Até que ponto o Supremo Tribunal Federal rompeu com sua antiga doutrina das questões políticas, ou então a aperfeiçoou, avançando no sentido de se firmar como guardião da Constituição e dos direitos nela consagrados, impondo limites à ação do Executivo e aos excessos do Legislativo, certamente, requer uma acurada investigação.

Em linhas gerais, este trabalho descreve os contornos da doutrina das questões políticas no âmbito do Supremo Tribunal Federal. De forma específica, seu desenvolvimento trata de: *a)* identificar as origens e evolução dessa doutrina; *b)* analisar como ela tem sido abordada em pelo menos um país com instituições semelhantes às do Brasil; *c)* verificar o tratamento que lhe é dado por publicistas nacionais e estrangeiros; *d)*

examinar como surgiu essa doutrina no Supremo Tribunal Federal; *e*) estudar a série de casos de maior relevância que serviram para a consolidação e evolução da doutrina no Tribunal; e *f*) constatar como se tem comportado o Tribunal, nos dias atuais, no julgamento de casos em que foi suscitada a exceção da questão política.

Na realização da pesquisa, foram adotados os métodos indutivo de abordagem e monográfico de procedimento. A técnica de investigação seguida foi a documentação indireta, mediante consulta a documentos e textos bibliográficos coletados em publicações diversas e na Internet (julgados do STF). Após a revisão bibliográfica, realizada num primeiro momento, e a seleção dos diversos casos decididos pelo Supremo Tribunal Federal, em que se identificou a presença da temática “questão política”, procedeu-se ao devido fichamento, necessário à identificação dos conceitos operacionais e à organização do desenvolvimento do trabalho.

A escassa literatura nacional tratando especificamente da doutrina das questões políticas, de certa forma, induziu o direcionamento da pesquisa no sentido de que ela se centrasse mais na abordagem de casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal. Com efeito, depois dos trabalhos de Rui Barbosa e Pedro Lessa, pouca coisa se encontra na literatura especializada sobre questões políticas no Judiciário, diversamente do que se passa na Argentina, por exemplo, onde a maioria dos livros de Direito Constitucional aborda referida temática. Dessa forma, a sistemática seguida é da contextualização histórico-política das matérias submetidas ao Tribunal, e que proporcionaram a discussão e formulação pelos seus membros de um pensamento sobre o tratamento que deve ser conferido pelo Judiciário às questões políticas. Isso levou à identificação de quatro momentos experimentados pela doutrina das questões políticas no seio do Tribunal, a

saber: surgimento, consolidação, evolução e estágio atual. Este último, de certa forma, constitui-se na retomada do seu processo evolutivo.

Desde que identificadas as referidas fases da doutrina no Tribunal, natural é que a exposição do resultado da pesquisa seguisse a mesma ordem. Assim, após uma incursão preliminar sobre o tema, feita no primeiro capítulo, seguem outros três capítulos dedicados à sua análise no Supremo Tribunal Federal. Para finalizar, é apresentada a conclusão.

No primeiro capítulo, busca-se compreender o ponto inicial da doutrina das questões políticas e os contornos que assumiu no Tribunal que lhe deu origem, a Suprema Corte dos Estados Unidos. Tem-se a preocupação de verificar como ela é aplicada na prática judiciária daquele país e quais temas constitucionais sujeitaram-se à sua incidência. Logo a seguir, procura-se analisar como se procedeu à introdução da doutrina em um dos primeiros países que dela se valeu, depois dos Estados Unidos. Assim, é possível constatar que a Corte Suprema da Argentina, desde quando recepcionou a doutrina originada na Corte norte-americana, ao longo de sua história, aplicou-a em diversos casos nos quais estiveram implicados os demais Poderes do Estado. No momento seguinte, parte-se para a abordagem das dificuldades enfrentadas pela doutrina, especialmente em face do princípio da supremacia da Constituição e da ampliação do controle de constitucionalidade, bem como da forma como tem sido definida, na prática judiciária, as matérias imunes à jurisdição. Procura-se identificar ainda os motivos pelos quais a doutrina das questões políticas envolve diretamente o Princípio da Separação de Poderes. Já no último estágio do capítulo, são resumidas as principais críticas formuladas à doutrina, sendo possível verificar os motivos pelos quais alguns autores atribuem-lhe o qualificativo de doutrina evasiva do controle de constitucionalidade; por que se tem

afirmado que os problemas que se pretende resolver por meio dela podem ser solucionados pela regra de competência constitucional; quais as razões da rejeição à idéia de listas temáticas, contendo os casos excluídos da sindicabilidade judicial; enfim, o que tem levado certos autores a conferir à doutrina a idéia de mera prudência ou estratégia para proporcionar ao Judiciário que se afaste de certos conflitos.

No segundo capítulo, analisa-se o surgimento da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal. Para isso, é feita a identificação e abordagem do primeiro caso político submetido ao seu julgamento e das razões que levaram o Tribunal a considerá-lo como fora do alcance da sua jurisdição. Dada a importância do papel de Rui Barbosa na conscientização dos seus primeiros integrantes do significado da função judiciária na República, procede-se, a seguir, a uma apreciação das suas lições a respeito da doutrina das questões políticas e da relevância das atribuições da Suprema Corte dos Estados Unidos no regime republicano, adotado naquele país, e que serviu de modelo para o Brasil. Prossegue-se com a referência a dois casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, quando já não era de todo desconhecida dos seus membros a doutrina norte-americana das questões políticas. Por meio de um deles, especialmente, surge, enfim, a formulação inicial do pensamento do Tribunal a respeito do tema.

No terceiro capítulo, são abordados, de começo, os principais casos que representaram, no Supremo Tribunal Federal, a consolidação da doutrina das questões políticas. Antes disso, todavia, procura-se verificar os momentos da história do Tribunal em que isso ocorreu, bem como as matérias de matiz constitucional que proporcionaram a idéia segundo a qual nem todos os assuntos que lhe são submetidos e que dizem respeito aos demais Poderes do Estado devem ser julgados. Logo a seguir, passa-se para a narrativa dos casos considerados como representativos da evolução da doutrina no Tribunal,

buscando também identificar os períodos históricos em que esse processo se manifestou e as espécies de questões envolvidas. Pode-se ver, tanto na consolidação como na evolução da doutrina, o Tribunal às voltas com casos da maior gravidade para a vida político-institucional do País, nos quais foram discutidos temas como: estado de sítio, intervenção federal, verificação de poderes, duplicata de governos e assembleias legislativas, cassação de mandato parlamentar, *impeachment*, processo legislativo, declaração de impedimento do Presidente da República, entre outros.

No quarto capítulo, procura-se fazer um inventário do presente estágio da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal, abrangendo o período que vai do início do processo de restabelecimento da democracia no País, que se seguiu ao Regime Militar, até os dias atuais. Como resultado, tem-se que a doutrina transita por matérias relacionadas com formação das leis e alteração do texto constitucional, condução de sessões do Congresso Nacional, eleição para Mesa da Câmara dos Deputados, deliberação do Plenário do Senado Federal sobre criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), *impeachment* do Presidente da República, processo político-punitivo de parlamentar, pressupostos das medidas provisórias, e outras questões políticas. A sua abordagem contextualizada proporciona a recordação de momentos importantes da história política recente do Brasil, como o da tentativa de restabelecimento de eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República, em 1984, após memorável campanha que ficou conhecida como “Diretas Já”, e o da destituição do Presidente Collor de Mello, em 1992, por meio de processo de *impeachment*.

# CAPÍTULO I

## A DOUTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS

### 1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Estudar a doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal requer, preliminarmente, uma incursão – ainda que breve e pontual – no Direito Constitucional dos Estados Unidos, não só por se constituir em fonte inspiradora das instituições republicanas adotadas pelo Brasil em 1889, mas principalmente porque a *political question doctrine* norte-americana foi considerada por Rui Barbosa (1983, p. 129), em 1910, como sendo também a doutrina brasileira.

Assim, este primeiro capítulo se inicia com a abordagem da origem e evolução da doutrina das questões políticas na Suprema Corte dos Estados Unidos, formulada a partir da seguinte proposição, resumida por Cooley (2002, p. 146-147), em 1880: “Acerca de questões políticas, os tribunais nenhuma competência têm e devem aceitar como terminantes as decisões proferidas pelos departamentos políticos do governo”. Por meio de breve exame dos principais casos em que se recorreu à doutrina nos Estados Unidos – décadas depois da sua primeira formulação – será possível constatar a sua aplicação em hipóteses nas quais foram suscitadas a chamada cláusula de garantia e o direito à igualdade, a que se refere a 14<sup>a</sup> Emenda à Constituição norte-americana. Poderá ser visto também que a evolução da doutrina implicou a redução do âmbito de sua incidência, tendo como consequência a ampliação da jurisdição da Corte, que passou a

valorizar mais a sua função de intérprete da Constituição e de controle das atribuições dos demais Poderes.

Dado que a Corte Suprema da Argentina, tal com o Supremo Tribunal Federal brasileiro, vez por outra, tem recorrido à doutrina das questões políticas para deixar de julgar matérias que lhes são submetidas, na seqüência do capítulo, faz-se uma análise do surgimento e da evolução dessa doutrina no país vizinho. Isso proporcionará avaliar, num momento subsequente, até que ponto o órgão de cúpula do Judiciário brasileiro avançou nessa matéria, em comparação com o Tribunal argentino, bem como identificar temas comuns abrangidos pela doutrina nos dois países.

Na prática, a doutrina das questões políticas não é aplicada com freqüência, estando, ainda, restrita a determinadas matérias. Em razão dessa particularidade, procura-se definir o âmbito de sua incidência e as principais causas que têm levado à elaboração de listas de assuntos não sujeitos à sindicabilidade judicial. Intenta-se também explicar o porquê dessa doutrina envolver necessariamente o Princípio da Separação de Poderes.

Para finalizar o capítulo, são apresentadas algumas das principais críticas formuladas a essa doutrina. Por meio delas, é possível constatar a existência de uma polêmica sobre a sua verdadeira razão de ser e o significado da sua utilidade para o exercício da jurisdição constitucional, suscitando diversas opiniões de juristas estrangeiros e nacionais.

## **1.2 ORIGEM E EVOLUÇÃO DA DOUTRINA NA SUPREMA CORTE DOS EUA**

A doutrina das questões políticas surgiu pela primeira vez na Suprema Corte dos Estados Unidos, simultaneamente com a doutrina do controle judicial de constitucionalidade (OYHANARTE, 2001, p. 745; SANTIAGO, 1998, p. 175). Na memorável decisão de Marshall (*Marbury v. Madison*), de 1803, ficou registrado que, se por um lado o Poder Judiciário está autorizado a reconhecer a nulidade de atos da legislatura, quando contrários à Constituição, por outro não lhe é lícito ingressar no campo da política<sup>1</sup>.

O *Chief Justice* John Marshall foi, assim, “o primeiro a formular a doutrina das ‘Questões Políticas’ (*Political Questions*)” (RODRIGUES, 1977, p. 183). Ao fazê-lo, definiu a existência no domínio dos poderes do governo e do Congresso de “uma região impenetrável à autoridade da Justiça: a região *política*” (RUI BARBOSA, 1933, p. 179).

No delineamento da sua doutrina, Marshall partiu da idéia de que a Constituição confere ao titular do Poder Executivo certas atribuições políticas dotadas de discricionariedade. Os atos que ele pratica no exercício dessas atribuições não estão sujeitos a exame judicial, porque dizem respeito a assuntos de interesse da nação, não envolvendo direitos individuais. Uma vez que se trate de matéria confiada com exclusividade ao Executivo, o tratamento discricionário a ela dispensado não pode ser apreciado por outro Poder, tornando-se definitiva a decisão do supremo mandatário do país, que só responde perante a sua própria consciência e, politicamente, as leis do país.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cf. *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

<sup>2</sup> A exposição de Marshall revela o liberalismo norte-americano, na sua dimensão jurídico-institucional, que tem como aspectos relevantes, entre outros, o Estado de Direito, o Princípio da Separação de Poderes, a supremacia da Constituição e os direitos individuais. Neste ponto da sua abordagem, o juiz da Suprema Corte trata diretamente com o Princípio da Separação de Poderes, tendo a preocupação de estabelecer um critério que sirva de referência à delimitação da competência de outro Poder, o Executivo. Ao mesmo tempo, procura vincular a garantia dos direitos individuais às funções atribuídas ao Judiciário. O cuidado em ressaltar os direitos individuais tem uma explicação: “O credo liberal encampou de modo basilar a idéia dos direitos, e o

Os poderes discricionários do titular do Poder Executivo, segundo Marshall, abrangem os atos de seus auxiliares, quando atuam sob sua autoridade e em obediência às suas ordens. É o caso, por exemplo, do Chefe do Departamento de Negócios Estrangeiros dos Estados Unidos, que executa a vontade do Presidente. Como simples órgão de transmissão dessa vontade, seus atos “nunca poderão ser conhecidos pelo Tribunal” (MARSHALL, 1997, p. 14).

O famoso juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos sintetiza seu pensamento neste trecho:

[...] O Tribunal só tem competência para decidir acerca de direitos individuais; jamais para examinar como o Executivo, ou os funcionários executivos, desempenham seus deveres em tudo a que se aplica a faculdade discricionária. Questões por sua natureza políticas, ou submetidas ao nuto do executivo pela Constituição e pelas leis, nunca poderão ser ventiladas neste Tribunal (MARSHALL, 1997, p. 18).

Depois de Marshall, “foram incontáveis os pronunciamentos” que proporcionaram nos Estados Unidos o desenvolvimento dessa doutrina, por meio dos quais se declarou a insindicabilidade das questões políticas. Entre as matérias consideradas pela Suprema Corte não sujeitas ao controle judicial podem ser apontadas as seguintes: *a)* medidas implementadas pelo Presidente, destinadas a debelar uma insurreição; *b)* adequação à forma republicana de governo de disposições da Constituição de um Estado<sup>3</sup>; *c)* garantia de soberania sobre águas territoriais; *d)* atos do Presidente praticados na condição de chefe das Forças Armadas e condutor das relações exteriores; *e)* determinação da periculosidade de uma pessoa para fins de deportação; *f)* ato declaratório de cessação do estado de guerra, entre outros (OYHANARTE, 2001, p. 745).

---

Estado liberal foi edificado sobre ela: sobre o suposto teórico de que o próprio existir do Estado provinha da necessidade de serem definidos e garantidos os direitos” (SALDANHA, 1987, p. 47).

<sup>3</sup> Como se verá mais adiante, ao julgar o caso *Baker v. Carr*, a Suprema Corte passou a admitir a sindicabilidade dessa matéria.

É importante ressaltar que embora a doutrina das questões políticas tenha origem em *Marbury v. Madison*, “enquanto fundamento *autônomo* de auto-restrição do poder dos juízes” (ARAÚJO, 1998, p. 190), ela foi aplicada pela primeira vez no caso *Luther v. Borden*, julgado pela Suprema Corte em 1849<sup>4</sup>.

O caso *Luther v. Borden* resultou de uma ação ajuizada por um indivíduo chamado Martin Luther, na qual se queixava de dano e violação de domicílio, praticados por tropas do governo do Estado de Rhode Island, as quais tentaram prendê-lo em sua residência. O motivo da tentativa de prisão teria sido o seu ativo apoio ao governo paralelo que se havia formado naquele Estado, tendo como chefe Thomas W. Dorr (HUGHES, 1971, p. 57).

Relata Hughes que a revolução de Dorr, ocorrida em 1841, originou-se no fato de a antiga Constituição de Rhode Island ter estabelecido um sufrágio muito limitado. Após uma tentativa frustrada de reformá-la, a população se organizou, elegendo uma convenção de delegados que votou uma nova Constituição. Com base nela, foi formado um novo governo, não reconhecido pelas autoridades estabelecidas, segundo o antigo texto constitucional.

Em síntese, havia uma dualidade de governo no Estado de Rhode Island. Para deliberar sobre essa questão é que a Suprema Corte foi provocada. “O tema ante a Corte era saber qual das autoridades do Estado era a legítima no momento da rebelião já que existiam dois governadores e duas legislaturas”<sup>5</sup> (SOLA, 2001, p. 242; tradução do autor desta dissertação).

---

<sup>4</sup> Cf. *Luther v. Borden*, 7 How. 48 U.S. 1 (1849).

<sup>5</sup> “El tema ante la Corte era saber cuál de las autoridades del Estado era la legítima em el momento de la rebelión ya que existían dos gobernadores y dos legislaturas” (SOLA, 2001, p. 242).

A Suprema Corte, numa interpretação da *cláusula de garantia*, contida no Artigo IV, Seção 4, da Constituição norte-americana<sup>6</sup>, entendeu que se tratava de uma questão puramente política e não judicial, não lhe competindo, portanto, sobre ela deliberar. O controle da aplicação dessa cláusula era atribuição exclusiva dos órgãos políticos do poder central dos Estados Unidos.

Comentando o caso *Luther v. Borden*, observa Araújo que, “subjacente a esta controvérsia, se verificava uma disputa territorial entre dois governos para obter a tutela de Rhode Island”, daí a razão pela qual o “sentido profundo” da decisão estar na “passagem onde a *Court* expressamente refere que lhe não compete solucionar um diferencial entre dois governos legítimos” (ARAÚJO, 1998, p. 190).

Tem pertinência o comentário do professor português, pois, segundo o *Chief Justice* Roger Taney, saber com qual governo estava a maioria era uma questão de fato, que não poderia ser definida pela Corte com base em fundamentos instáveis. Esse era um tema político por natureza, da competência do Congresso, o qual, antes de deliberar se o governo de um Estado era ou não republicano, deveria decidir sobre a sua legitimidade. A decisão tomada nesse caso era vinculante, não podendo ser questionada no âmbito do Judiciário.

Na hipótese de conflito armado, prossegue Taney, por necessidade, a incumbência de deliberar sobre o governo legítimo e convocar a milícia para garantir o seu exercício é do Presidente dos Estados Unidos. Também nesse caso não cabe a interferência

---

<sup>6</sup> O Artigo IV, Seção 4, da Constituição dos Estados Unidos, tem a seguinte redação: “Os Estados Unidos garantirão a cada Estado desta União a forma republicana de governo e defendê-lo-ão contra invasões; e, a pedido do Legislativo ou do Executivo, estando aquele impossibilitado de se reunir, o defenderão em casos de comoção interna”.

dos juízes. Se for cometido algum erro pelo chefe do Executivo, compete ao Congresso aplicar o remédio adequado, não ao Judiciário.

Enfim, a questão sobre a troca ou não do governo de um Estado, a deposição de um governo e o estabelecimento de um novo deve ser decidida pelo poder político. Seja qual for a decisão tomada, os tribunais estão obrigados a respeitá-la (SOLA, 2001, p. 243-244).

A interpretação da *cláusula de garantia* conferida pela Suprema Corte em *Luther v. Borden* foi reafirmada no caso *Pacific States Tel. & Tel. Co. v. Oregon*, julgado em 1912<sup>7</sup>. Nesse caso, que tratou da fiscalização do processo de *referendum* previsto na Constituição do Estado de Oregon, a Corte se pronunciou no sentido de que era da competência do Presidente e do Congresso o controle da aplicação dessa cláusula da Constituição. Acrescentou que o Judiciário não estava habilitado para deliberar “sobre a legitimidade republicana de um determinado governo” (ARAÚJO, 1998, p. 191).

Importante momento para a *political question doctrine* foi quando a Suprema Corte julgou o caso *Colegrove v. Grenn*, em 1946<sup>8</sup>. O questionamento envolvia a delimitação dos distritos eleitorais no Estado de Illinois e se baseava na *cláusula de garantia* e na 14<sup>a</sup> Emenda à Constituição dos Estados Unidos<sup>9</sup>. A Corte não afastou a

---

<sup>7</sup> Cf. *Pacific States Tel. & Tel. Co. v. Oregon*, 223 U.S. 118 (1912).

<sup>8</sup> Cf. *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549 (1946).

<sup>9</sup> Os itens um e dois da 14<sup>a</sup> Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que é composta de quatro itens, são do seguinte teor: “1. Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde tiver residência. Nenhum Estado poderá fazer ou executar leis restringindo os privilégios ou as imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade, ou bens sem processo legal, ou negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis. 2. O número de representantes dos diferentes Estados será proporcional às suas respectivas populações, contando-se o número total dos habitantes de cada Estado, com exceção dos índios não taxados; quando, porém, o direito de voto em qualquer eleição para a escolha dos eleitores, do Presidente e do Vice-Presidente dos Estados Unidos, dos Representantes no Congresso, dos membros do Executivo, Judiciário e Legislativo estaduais, for recusado a qualquer habitante desse Estado, do sexo masculino, maior de 21 anos e cidadão dos Estados Unidos, ou quando esse seu direito for de qualquer modo cerceado, salvo o caso de participação em rebelião ou outro crime, será a respectiva representação

hipótese de se tratar de um caso sujeito à tutela judicial, optando pelo argumento de que a *natureza do conflito* recomendava que se abstinésse de julgar. Isso proporcionou críticas de publicistas norte-americanos, para os quais aquela decisão equivalia a uma autêntica e arbitrária denegação de justiça, cuja gravidade maior decorria do fato de envolver direitos da 14<sup>a</sup> Emenda (ARAÚJO, 1998, p. 191).

Comentando o caso *Colegrove v. Grenn*, afirma Araújo que ele se tornou “um *leading case*, que devolveu a pureza original à doutrina das *political questions*”. A pureza dessa doutrina, continua o professor português, “pressupõe a abstenção do tribunal mesmo *quando existam parâmetros constitucionais que supostamente poderiam ser aplicados ao caso*. O juiz autolimita-se não apenas na ausência da Constituição, mas *apesar da Constituição*” (ARAÚJO, 1998, p. 191). Essa postura de prudência decorre do entendimento de que *matéria política* deve ficar por conta dos órgãos legitimados para atividades políticas.

O caso julgado pela Suprema Corte que teve o significado de uma “considerável evolução” (SANTIAGO, 1998, p. 176) da doutrina das questões políticas foi *Baker v. Carr*<sup>10</sup>. A decisão proferida nesse caso, em 1962, segundo Comparato, clarificou dois pontos que haviam sido obscurecidos por decisões anteriores:

1) o que dá ensejo à exceção de “questão política” é a relação existente entre o Judiciário Federal e os demais Poderes da União, e não a relação entre o Judiciário Federal e os Estados; 2) a “questão política” diz respeito à garantia constitucional da separação de poderes (COMPARATO, 2002, p. 6).

Ao fixar que está fora do âmbito da doutrina certa relação vertical de poderes, a Suprema Corte admitiu a sua competência para decidir, por exemplo, pedido de

---

estadual reduzida na mesma proporção que a representada por esses indivíduos em relação à totalidade dos cidadãos de sexo masculino, maiores de 21 anos, no Estado”.

<sup>10</sup> Cf. *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

declaração de inconstitucionalidade da reforma de Constituição estadual<sup>11</sup>. Com isso, mudou sua anterior jurisprudência, segundo a qual não lhe competia dizer se a Constituição de um Estado contrariava ou não a forma republicana de governo adotada pelos Estados Unidos. Enfim, para efeito de preservar o princípio da supremacia da Constituição federal, questões estaduais de natureza política passaram a ser admitidas na jurisdição da Corte.

Quando em *Baker v. Carr* a Suprema Corte vinculou a doutrina das questões políticas ao Princípio da Separação de Poderes estabeleceu, por um lado, que ela se aplica tão-somente às relações entre Poderes ocorridas em linha horizontal<sup>12</sup>. De outra parte, esclareceu que decidir se uma questão é política implica a avaliação das faculdades conferidas com exclusividade aos outros Poderes da nação. Isso requer a interpretação da Constituição. Por meio do processo interpretativo, a Corte irá se pronunciar se outro Poder se manteve nos limites das suas faculdades constitucionalmente outorgadas. No que diz

---

<sup>11</sup> Na Argentina, tem sido considerada questão política não sujeita à jurisdição da Corte Suprema a compatibilidade das Constituições provinciais com o art. 5º da Constituição federal, que estabelece, para aquele país, a forma republicana federativa de governo. No caso *Cotti*, julgado em 1990, por meio do voto conjunto dos juízes Ricardo Levene e Julio Oyhanarte, foi dito que: “*La validez o invalidez del procedimiento de reforma de la Constitución debe ser considerada como una cuestión política que corresponde a los departamentos políticos y se halla sujeta a la autoridad final del Congreso y al ejercicio por éste de sus facultades de control de la promulgación de la enmienda aprobada. El proceso de reforma de la Constitución es político en su totalidad, desde la iniciativa de reformar hasta que la enmienda llega a ser parte de la Constitución; y no está sujeto a guía, control ni interferencia de los jueces, en ningún sentido*”. O caso envolveu o questionamento do procedimento de reforma da Constituição da Província de Buenos Aires, por violação de dispositivos da Constituição federal, especialmente do seu art. 5º. Em voto dissidente, porém, o juiz Carlos S. Fayt disse: “*La reforma de una Constitución provincial es una cuestión justiciable*”. A decisão do Tribunal, com todos os votos dos juízes argentinos, está disponível em: <http://www.csjn.gov.ar>. Acesso em: 16 out. 2002.

<sup>12</sup> Com essa expressão, quer-se dizer que a doutrina das questões políticas, no âmbito da Suprema Corte dos EUA, pode ser aplicada para resolver uma causa envolvendo outro(s) Poder(es) da nação, jamais para dirimir conflito suscitado entre poderes locais. Uma decisão da Corte Suprema da Argentina, proferida em 1966 (Camara de Diputados de Catamarca v. Provincia de Catamarca), esclarece bem este ponto: “*La Corte Suprema carece de jurisdicción para conocer respecto de cuestiones que según su esencia, constituyen conflictos de poderes locales. Esta doctrina encuentra fundamento en la reforma constitucional de 1860 y en los arts. 104 y siguientes de la Constitución Nacional, que consagran la autonomía de los estados provinciales. Como consecuencia de la falta de jurisdicción de la Corte para conocer de los conflictos de poderes locales, éstos deben encontrar solución jurídica o política en el ámbito provincial y sin ingerencia de la justicia nacional. A ello no obsta que la cuestión se proponga en forma de conflicto de competencia entre el poder constituyente y La Cámara de Diputados de la Provincia*”. Disponível em: <http://www.csjn.gov.ar>. Acesso em: 16 out. 2002.

respeito a esse aspecto, a questão é judicial. O aspecto político limita-se à *matéria de fundo*, ao mérito, à oportunidade ou conveniência do ato impugnado.

Historicamente, a importância do caso *Baker v. Carr* está no fato de a decisão da Corte representar o início de um “processo de redução do âmbito de aplicação dessa doutrina” (SANTIAGO, 1998, p. 175) nos Estados Unidos. Num caso em que “se determinou a redistribuição dos distritos eleitorais, visando-se pôr um fim à super-representação do voto rural em relação ao voto urbano”, a doutrina das questões políticas foi “reexaminada e reexposta pela Suprema Corte dos Estados Unidos” (RODRIGUES, 1977, p. 199).

Convém explicitar o conteúdo da decisão proferida em *Baker v. Carr*, dado que ela expressa o atual pensamento da Suprema Corte sobre a doutrina das questões políticas.

O caso foi à Corte com um pedido de declaração de inconstitucionalidade de uma lei do Estado de Tennessee sobre distritos eleitorais, por ferir a 14<sup>a</sup> Emenda à Constituição, que tutela o princípio da igualdade. Afirmou-se que desde 1901 era mantida a mesma divisão dos distritos eleitorais. Como havia ocorrido uma substancial redistribuição populacional no território do Estado, o antigo sistema estava gerando uma distorção na representação política, quase impossível de ser corrigida por intermédio de leis estaduais, as quais dependiam da legislatura que dele se beneficiava. Pediu-se então que fosse ordenada a realização de eleições por meio da criação de um distrito único em todo o Estado, ou a utilização dos censos populacionais mais recentes, a fim de que se garantisse igualdade no peso dos votos de todos os eleitores.

Expressando o pensamento da maioria da Corte, o juiz Brennan firmou o entendimento segundo o qual o postulado à proteção de um *direito político*, como o de igual valor do voto, não configurava uma questão política não sujeita ao Judiciário. Rejeitou, por outro lado, o argumento de que casos envolvendo a legislatura estadual estavam sujeitos à cláusula de garantia da forma republicana de governo, considerada em decisões anteriores como imune à ação judicial.

Ao delinear os novos contornos da doutrina das questões políticas, o juiz Brennan deixou consignado que apenas em seis hipóteses a Suprema Corte deveria se abster de decidir, sendo que em nenhuma delas se incluía o caso *Baker v. Carr*. Elas estão assim resumidas por Araújo:

(a) existência de norma constitucional atribuindo a outra instância o poder de apreciar a questão; (b) ausência de *standards* ou critérios objectivos de apreciação; (c) impossibilidade de obter uma solução jurídica sem previamente se emitir uma opinião marcadamente política; (d) impossibilidade de decidir sem manifestar falta de respeito por outros poderes constituídos; (e) extraordinária necessidade de não afectar uma decisão política anterior; (f) risco de dificuldades de execução, em virtude da existência eventual de soluções contraditórias tomadas por vários poderes sobre o mesmo assunto (ARAÚJO, 1998, p. 191).

Comentando as hipóteses aventadas por Brennan, sugere Araújo que a primeira remonta a teoria clássica da *political question doctrine*, formulada por Marshall, pela qual a Suprema Corte não deve apreciar matérias reservadas pela Constituição à competência de outros Poderes. A segunda e terceira hipóteses baseiam-se em razões práticas, pois a competência formal da Corte não é suficiente para levá-la a decidir quando ausentes “parâmetros jurídicos estritos”. As três últimas hipóteses têm em comum uma postura de prudência da Corte, recomendada para evitar conflitos com os outros Poderes. Nestes casos, a classificação da questão como política funciona “como ‘válvula de escape’ do sistema” (ARAÚJO, 1998, p. 192).

No caso *Baker v. Carr*, dois votos expressaram discordância com a limitação da aplicação da doutrina das questões políticas pela Corte. O juiz Frankfurter afirmou que aquela decisão rompia com um pensamento prevalecente desde os primeiros tempos na Corte, segundo o qual havia uma classe de controvérsias para as quais não existem remédios judiciais, por motivos como aquele segundo o qual os tribunais não devem chamar para si a função de árbitro “dos graves problemas de organização política historicamente atribuída a outras instituições” (SOLA, 2001, p. 283).

Aderindo à dissidência, o juiz Harlan teceu o seguinte comentário, digno de reprodução:

Aqueles observadores da Corte que a consideram primordialmente como último refúgio para a correção de toda injustiça ou desigualdade, não importando a sua natureza ou fonte, aplaudirão sem dúvida esta decisão e sua ruptura com o passado. Aqueles que consideram que o respeito nacional pela autoridade da Corte depende em grande medida de seu sábio exercício de autolimitação e disciplina na adjudicação constitucional, examinarão a decisão com profunda preocupação<sup>13</sup> (SOLA, 2001, p. 284 – tradução do autor desta dissertação).

Outra decisão da Suprema Corte apontada como representativa da evolução da doutrina das questões políticas nos Estados Unidos é aquela proferida no caso *Powell v. McCormack*, em 1969 (SANTIAGO, 1998, p. 176). A Câmara de Representantes não havia admitido um deputado eleito, impedindo, assim, que o mesmo ocupasse a sua cadeira parlamentar. Chegando o caso à Corte, foi sustentado pela Câmara de Representantes que se tratava de um caso político, não sujeito à decisão judicial, em razão das disposições do Artigo I, Seção 5, da Constituição<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> “*Aquellos observadores de la Corte que la consideran primordialmente como último refugio para la corrección de toda injusticia o desigualdad, sin importar su naturaleza o fuente, aplaudirán sin duda esta decisión y su ruptura con el pasado. Aquellos que consideraran que el respeto nacional por la autoridad de la Corte depende en gran medida de su sabio ejercicio de autolimitación y disciplina en la adjudicación constitucional, examinarán la decisión con profunda preocupación*” (SOLA, 2001, p. 284).

<sup>14</sup> O artigo I, Seção 5, da Constituição dos EUA tem a seguinte redação: “1. Cada uma das Câmaras será o juiz da eleição, votação, e qualificação de seus próprios membros, e em cada uma delas a maioria constituirá o *quorum* necessário para deliberar, mas um número menor poderá prorrogar a sessão dia a dia, e poderá ser

Ao julgar *Powell v. McCormack*<sup>15</sup>, a Suprema Corte deliberou, primeiramente, que se estava na presença de um “caso” sujeito às disposições do Artigo III da Constituição do Estados Unidos, que define a competência do Poder Judiciário<sup>16</sup>. Acrescentou que para esclarecer se o assunto não se sujeitava à jurisdição da Corte, era necessário *interpretar* a Constituição. Somente interpretando a Constituição é que seria possível determinar as atribuições de outro Poder do governo. Em outras palavras, era necessário determinar que *poder* havia sido concedido pelo Artigo I, Seção 5, da Constituição, à Câmara de Representantes, e em que *extensão* ele estava sujeito à revisão judicial.

Ultrapassadas estas questões, a Corte finalmente rejeitou a alegação da Câmara de Representantes, segundo a qual o Artigo I, seção 5, da Constituição, conferia-lhe amplos poderes para determinar as qualificações exigidas de alguém para que pudesse ser admitido como membro dessa instituição parlamentar. Considerou, ao contrário, que o referido dispositivo constitucional conferia uma clara atribuição ao Congresso para julgar *apenas* as qualificações expressamente definidas na Constituição. Baseado nesse

---

autorizado a compelir os membros ausentes a comparecerem, do modo e mediante as penalidades que cada uma das Câmaras estabelecer. 2. Cada uma das Câmaras é competente para organizar seu regimento interno, punir seus membros por conduta irregular e, com o voto de dois terços, expulsar um de seus membros. 3. Cada uma das Câmaras lavrará atas de seus trabalhos e as publicará periodicamente, exceto nas partes que julgar conveniente conservar secretas; e os votos, pró e contra, dos membros de qualquer das Câmaras, sobre qualquer questão, a pedido de um quinto dos membros presentes serão consignados em ata. 4. Durante as sessões do Congresso, nenhuma das Câmaras poderá, sem o consentimento da outra, suspender os trabalhos por mais de três dias, ou realizá-los em local diferente daquele em que funcionam ambas as Câmaras”.

<sup>15</sup> Cf. *Powel v. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969).

<sup>16</sup> O Artigo III, Seção 2.1, da Constituição dos EUA, tem a seguinte redação: “Seção 2.1. A competência do Poder Judiciário se estenderá a todos os casos de aplicação da Lei e da Equidade ocorridos sob a presente Constituição, as leis dos Estados Unidos e os tratados concluídos ou que se concluírem sob sua autoridade; a todos os casos que afetem os embaixadores, outros ministros e cônsules; a todas as questões do almirantado e de jurisdição marítima; às controvérsias em que os Estados Unidos sejam parte; às controvérsias entre dois ou mais Estados, entre um Estado e cidadãos de outro Estado, entre cidadãos de diferentes Estados, entre cidadãos do mesmo Estado reivindicando terras em virtude de concessões feitas por outros Estados, enfim, entre um Estado, ou os seus cidadãos, e potências, cidadãos, ou súditos estrangeiros”.

argumento, deu por inconstitucional a decisão da Câmara de Representantes, que excluiu do seu meio um deputado eleito<sup>17</sup>.

Com a decisão proferida em *Powell v. McCormack*, a Corte Suprema dos Estados Unidos estabeleceu um princípio segundo o qual a existência de uma *atribuição privativa* de um dos Poderes do Estado não impede que o Judiciário seja demandado e defina se o exercício dessa atribuição se manteve nos *estritos limites* da Constituição.

Essa evolução da doutrina das questões políticas, verificada nos Estados Unidos, e que tem o significado de uma ampliação do raio de ação da Suprema Corte, é atribuída por Queiroz à “progressiva afirmação do Estado de direito sob a forma de um ‘Estado de jurisdições’”. Segundo a autora portuguesa, esse fenômeno resulta “*numa redução substancial da categoria de actos políticos como actos juridicamente insindicáveis*” (QUEIROZ, 1990, p. 216).

### 1.3 ACOLHIMENTO E EVOLUÇÃO DA DOCTRINA NA CSJN DA ARGENTINA

Há um consenso entre os escritores argentinos (GOZAÍNE, 1994, p. 120; OYHANARTE, 2001, p. 743; SANTIAGO, 1998, p. 175; SOLA, 2001, p. 272) de que a Corte Suprema daquele país admitiu pela primeira vez a doutrina das questões políticas no caso *Cullen c/Llerena*, julgando em 1893<sup>18</sup>. Nessa decisão, o Tribunal valeu-se do precedente norte-americano *Geórgia v. Stanton*<sup>19</sup> e estabeleceu o seu entendimento sobre a cláusula constitucional de garantia<sup>20</sup> e a intervenção federal nas Províncias<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Esta síntese da decisão da Suprema Corte, proferida em *Powell v. Mc Cormack*, consta do caso *Nicosia*, julgado pela CSJN, da Argentina (FALLOS, 316:2940).

<sup>18</sup> Cf. *Cullen c/Llerena*, Fallos, 53:420.

<sup>19</sup> Entendeu a Suprema Corte que no caso *Geórgia v. Stanton* (6 Wall. 50) buscava-se uma decisão sobre questões políticas, sobre *direitos de natureza política*, e não direitos da *pessoa* ou da *propriedade*. Segundo a Corte, a pretensão envolvia direitos vinculados à soberania, à jurisdição política, ao governo, enfim, à existência orgânica de um Estado. A causa não tratava de direitos privados ou da propriedade privada,

O ponto central da discussão em *Cullen c/Llerena* envolveu a possibilidade de o Judiciário decidir sobre a violação, por uma Província, da cláusula constitucional que estabelece o sistema republicano representativo na Argentina. O Tribunal entendeu que não lhe competia pronunciar-se a respeito da violação ou não dessa cláusula, uma vez que se tratava de uma questão política, sobre a qual deveriam deliberar os Poderes políticos da Nação.

O caso *Cullen c/Llerena* teve origem numa revolta ocorrida na Província de Santa Fé, da qual resultou a deposição do governo então existente e o estabelecimento, pelos revolucionários, de um governo provisório, não reconhecido pelo Poder Central da Argentina.

Para conter os revolucionários, o Congresso votou uma lei declarando a intervenção federal na província de Santa Fé. Essa lei foi questionada na Corte Suprema, com pedido de declaração de sua inconstitucionalidade. Os revolucionários queriam a suspensão do seu cumprimento, a fim de que o governo provisório tivesse reconhecido o seu direito de continuar no desempenho de suas funções, sem ser perturbado pelas autoridades do Poder Executivo da nação.

---

quando, então caberia a proteção judicial. Como a abordagem envolvia apenas questões políticas, não havia uma demanda, na forma judicial, possível de ser julgada pela Corte (Cf. SOLA, 2001, p. 275).

<sup>20</sup> Esta cláusula estava assim estabelecida na redação original da Constituição da Argentina de 1853: “*Art. 5º Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*”. Atualmente, a mesma cláusula tem a seguinte redação: “*Art. 5º. Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*”.

<sup>21</sup> A intervenção federal nas províncias, desde 1860, está disciplinada no art. 6º da Constituição da Argentina da seguinte forma: “*Art. 6. El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia*”.

A Suprema Corte da Argentina explicitou, em sua decisão, que o representante do governo provisório de Santa Fé não havia apresentado uma demanda entre partes, envolvendo *direitos individuais* de particulares, ou mesmo daquela Província, violados em razão da execução de uma lei aprovada pelo Congresso, encontrando-se, assim, protegidos diretamente pela Constituição. Não existia um *caso judicial* propriamente dito, pois o que se pretendia era o restabelecimento de um governo provisório, que representava o poder político da Província, e a suspensão da intervenção determinada pelo Poder Executivo federal, em cumprimento a uma lei.

O atendimento do pedido implicava numa decisão de *caráter geral* do Tribunal, envolvendo o regime de governo de Santa Fé. Esta, sem dúvida, seria uma decisão de natureza política e com efeitos puramente políticos, pois, com ela, estar-se-ia controlando e revogando disposições e atos dos Poderes Legislativo e Executivo da Nação, em matéria de sua exclusiva competência. Decidir sobre um “ato político por sua natureza, cuja verificação corresponde exclusivamente aos poderes políticos da nação” (SOLA, 2001, p. 274), como é a intervenção federal, não se incluía na competência do Tribunal.

O voto dissidente no caso *Cullen c/Llerena* foi proferido pelo juiz Luis V. Varela. Segundo ele, a Constituição argentina havia conferido jurisdição aos tribunais federais para conhecerem e decidirem todas as causas envolvendo matérias regidas por ela própria ou pelas leis do País. Se a Constituição empregou o termo *todas as causas*, prosseguiu Varela, não se poderia excluir racionalmente algumas causas, declarando-as fora da competência dos tribunais federais. Nem a lei, nem a Suprema Corte estavam autorizadas a abrir exceções onde a Constituição não excepcionou.

No desenvolvimento do seu raciocínio, Varela admitiu como pertinente a objeção de que nem todas as causas versando sobre pontos regidos pela Constituição

podem resultar em casos judiciais, já que muitos atos praticados pelos Poderes políticos da Nação estão excluídos da apreciação judicial. Essa objeção, no entanto, somente tem sentido na medida em que as *funções privativas* dos órgãos políticos do Estado tenham sido exercidas sem que a *lei* ou o *ato* daí resultante contrarie a Constituição. Desde que uma *lei* ou um *ato* do Executivo entre em conflito com disposições, direitos ou garantias constitucionais, surgirá um *caso judicial*, passível de apreciação pelos tribunais (SOLA, 2001, p. 276-278).

Conforme noticia Gozáni (1994, p. 121), depois do caso *Cullen c/Llerena*, a doutrina das questões políticas logo foi estendida pela Corte Suprema da Argentina às chamadas *questões eleitorais*, tais como escolha de candidatos, alistamento eleitoral, oficialização de listas, conflitos no interior dos partidos, decisões tomadas em matéria eleitoral pelos tribunais locais, entre outras. A partir de 1965, essa tendência expansionista, no entanto, foi sendo abandonada, até que enfim foram criados os tribunais com competência eleitoral.

Ao longo da história da Corte Suprema da Argentina, “em incontáveis pronunciamentos”, segundo Oyhanarte, foi declarada a insindicabilidade de questões classificadas como políticas, entre as quais se incluem as seguintes: *a)* incompatibilidade das disposições da Constituição de uma Província com a forma republicana estabelecida no art. 5º da Constituição federal; *b)* declaração do estado de sítio; *c)* intervenção do governo federal numa Província; *d)* condução da guerra; *e)* definição das espécies de delitos abrangidos pela anistia; *f)* demissão de empregados e funcionários públicos, antes da reforma de 1957; *g)* pronunciamento das Câmaras Legislativas sobre os títulos de seus membros e as eleições que lhes conferiu mandato; *h)* utilização das Forças Armadas como órgão auxiliar para repressão de atividades subversivas; *i)* procedimento adotado na

elaboração das leis, salvo se ficar demonstrado que não foram observadas as prescrições constitucionais indispensáveis (OYHANARTE, 2001, p. 748).

Assim como nos Estados Unidos, o processo de limitação do âmbito de aplicação da doutrina das questões políticas tem acontecido por meio das mais recentes decisões da Corte Suprema da Argentina. Uma das explicações para o fenômeno, possivelmente, seja a forte influência que a jurisprudência da Suprema Corte norte-americana exerce sobre as decisões do mais alto tribunal argentino. Para se ter uma idéia dessa influência, basta dizer que é comum nas sentenças dos juízes argentinos a expressa referência a casos julgados nos Estados Unidos, especialmente quando se trata de pronunciamentos com um alto grau de densidade política.

A tendência da Corte Suprema da Argentina, atualmente, é de “uma progressiva redução do que se entende por questão política” (SANTIAGO, 1998, p. 176), o que tem proporcionado uma evolução no sentido de que questões, antes qualificadas como políticas, sujeitas à faculdade privativa e discricionária dos Poderes políticos, passem a ser tratadas como questões constitucionais, sujeitas, portanto, à revisão judicial.

Além dos temas eleitorais já referidos, relata Santiago (1998, p. 176) que são reconhecidos hoje pela Corte Suprema como sindicáveis, por exemplo, os atos do Executivo, praticados na vigência do estado de sítio, no tocante à sua razoabilidade. Por outro lado, matérias como processo de reforma constitucional e intervenção federal nas Províncias têm sido apreciadas sem o recurso à doutrina das questões políticas não sindicáveis, como antes fazia o Tribunal.

Relativamente ao estado de sítio, o pensamento atual da Corte Suprema está expresso na decisão proferida no caso *Granada*<sup>22</sup>, em 1985. Ao julgá-lo, os juízes estabeleceram a diferença entre declaração do estado de sítio e razoabilidade dos seus efeitos. Os *motivos* para a declaração do estado de sítio foram considerados como uma questão política, imune ao controle judicial; os seus *efeitos*, no entanto, tidos como sujeitos à jurisdição dos tribunais.

No caso *Granada*, a Corte Suprema estabeleceu os seguintes princípios:

a) o Executivo está obrigado a colocar à disposição dos juízes as pessoas detidas, quando houver indícios veementes de sua culpabilidade; b) os atos do Executivo, especialmente envolvendo detenção e transferência de um lugar para outro de pessoas, estão sujeitos ao controle judicial, sob o aspecto da sua razoabilidade; c) é condição de validade do ato de suspensão das garantias constitucionais o estabelecimento de um prazo breve de vigência da medida; d) eventualmente, se os motivos que proporcionaram a declaração do estado de sítio permanecerem durante um longo tempo, os Poderes Executivo e Legislativo estão obrigados à discussão periódica da medida de exceção, necessidade esta que decorre de princípios que devem imperar num governo republicano e representativo (SOLA, 2001, p. 286-287).

A clara limitação à abrangência da doutrina das questões políticas, e que expressa a atual postura da Corte Suprema a respeito do tema, foi estabelecida no caso *Nicosia* (SANTIAGO, 1998, p. 176), julgando em 1993<sup>23</sup>. Esse caso tratou do questionamento de uma deliberação do Senado da Argentina, por meio da qual o juiz da Primeira Instância Civil de Buenos Aires, Alberto Oscar Nicosia, foi destituído do cargo e inabilitado para ocupar qualquer outro tipo de função remunerada pelos cofres da nação.

---

<sup>22</sup> Cf. *Granada*, Jorge Horacio. Fallos, 307:2284.

Numa longa sentença, com vinte e três “considerandos”, firmada na sua integralidade por seis dos seus nove juízes, a Corte Suprema, inicialmente, definiu que, na espécie, o Senado assumia o papel de um Tribunal de Justiça, porém com um julgamento de natureza política. O *juízo de mérito* por ele emitido, ou seja, se o acusado havia ou não violado a cláusula constitucional de manter boa conduta no exercício de suas funções, estava fora do âmbito de apreciação da Corte. Essa era uma questão política, insuscetível de revisão judicial.

Mas se a matéria de fundo estava reservada ao Senado, a *observância das formalidades* na condução do julgamento não escapava ao controle judicial. Isso porque a própria Constituição havia cercado de precauções a tramitação do processo.

Fazendo referência a uma antiga decisão de 1864<sup>23</sup>, segundo a qual é sua a tarefa de *intérprete final* da Constituição, a Corte Suprema estabeleceu que, desde que lhe tenha sido apresentada uma causa, é da sua competência resolver sobre a *existência e extensão* das atribuições e faculdades privativas constitucionalmente outorgadas aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Essa função decorre do sistema de governo adotado na Argentina, que se fundamenta na *limitação dos Poderes* e na *supremacia* da Constituição. O significado disso é que nenhum órgão de governo pode exercer lícitamente faculdades que não lhe tenham sido conferidas. Dar a última palavra sobre a *existência* e os *limites* das faculdades privativas dos outros Poderes e o excesso no exercício de atribuições no qual possam incorrer é da competência do Tribunal.

Ao finalizar, a Corte Suprema deixou consignado que estava adotando uma *orientação diversa* daquela que tradicionalmente seguia, em relação a certos aspectos

---

<sup>23</sup> Cf. Nicosia, Alberto Oscar s/recurso de queja. Fallos, 316: 2940.

<sup>24</sup> Cf. Ministerio Fiscal c/Calvete, Benjamín. Fallos, 1: 340.

da revisão judicial e das decisões que implicavam em juízo político. Considerou, entretanto, que a doutrina inaugurada não tinha outro sentido senão conferir eficácia à função que lhe havia sido tributada pela Constituição, ou seja, de ser a *guardiã* dos direitos e das garantias por ela consagrados e *intérprete final* dos seus preceitos. Registrou, ainda, que não se poderia supor de nenhuma forma a superioridade do Judiciário sobre o Senado, mas apenas que “o poder do povo é superior a ambos”. Isso quer dizer que quando a vontade do Senado, manifestada por meio de suas resoluções, estiver em oposição à vontade do povo, declarada na Constituição, os juízes devem orientar-se por esta, em detrimento daquela.

Comentando a decisão da Corte Suprema, proferida no caso *Nicosia*, Santiago apresenta a seguinte análise conclusiva:

[...] a categoria das questões políticas não sujeitas à jurisdição continua vigente, porém foi abertamente limitada em seu alcance e efeitos. A qualificação de questões políticas somente diz respeito à matéria de fundo com que são exercidas as faculdades privativas, que a Constituição atribui e a Corte Suprema reconhece a cada órgão de governo. Este critério de fundo não está sujeito à revisão judicial. No entanto, junto com ele podem existir outras questões constitucionais que se submetem à revisão judicial. Nestes casos, os critérios de revisão são mais limitados que os habitualmente adotados na jurisprudência da Corte Suprema. Pode-se constatar uma evolução da doutrina das questões políticas insindicáveis em direção à doutrina das faculdades privativas não sujeitas à revisão<sup>25</sup> (SANTIAGO, 1998, p. 178-179 – tradução do autor desta dissertação).

Essa tendência restritiva na aplicação da doutrina das questões políticas foi recentemente reafirmada pela Corte Suprema no caso *Bussi*, julgado em outubro de

---

<sup>25</sup> “[...] la categoría de cuestiones políticas no justiciable sigue vigente, pero ha sido claramente limitada en su alcance y efectos. La calificación de cuestiones políticas sólo hace referencia al criterio de fondo con que son ejercidas las facultades privativas, que la Constitución atribuye y la Corte Suprema reconoce a cada órgano de gobierno. Este criterio de fondo no es revisable judicialmente. Sin embargo, junto a él pueden existir otras cuestiones constitucionales que sí son revisables judicialmente. En estos supuestos, los criterios de revisión son aun más estrictos que los habituales en la jurisprudencia de la Corte Suprema. Se puede advertir una evolución de la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables hacia la doctrina de las facultades privativas no revisables” (SANTIAGO, 1998, p. 178-179).

2001<sup>26</sup>. Resumidamente, os fatos envolvidos nesse caso foram os seguintes: Antonio Domingo Bussi foi eleito deputado nacional em 1999, pela Província de Tucumán. Ao reunir-se para empossar os seus novos membros para a legislatura seguinte, a Câmara dos Deputados recusou o diploma de Bussi, expedido pela Junta Eleitoral Nacional de Tucumán, com o fundamento de que ele carecia de idoneidade e praticara fatos delituosos, o que o inabilitava para fazer parte do Corpo Legislativo da nação.

Bussi ingressou com uma ação de amparo contra a decisão da Câmara, argumentando que o seu diploma de deputado nacional não poderia ser recusado por motivos outros que não aqueles fixados pela Constituição. A arbitrariedade da Câmara, essencialmente, estava no fato de ter criado *requisitos adicionais* àqueles fixados pela Constituição, para admitir alguém como membro do Corpo Legislativo. Seu direito político subjetivo de ser deputado estava, portanto, sendo violado.

A sentença de Primeira Instância, confirmada pela Câmara Nacional Eleitoral, considerou que o ato questionado não estava sujeito ao controle judicial, porque da competência exclusiva do Poder Legislativo.

O caso foi à Corte Suprema, por intermédio de um recurso extraordinário, interposto por Bussi, no qual assinalou que a teoria das questões políticas naquele Tribunal, tal como se verificava na Suprema Corte dos Estados Unidos, passava por uma evolução que tendia a reduzir cada vez mais o âmbito dos temas por ela abrangidos, quando em causa a vulneração de direitos subjetivos.

O parecer do Procurador Geral da Nação, Nicolas Eduardo Becerra, proferido nesse caso, contém substanciais elementos que dão a dimensão atual da doutrina

---

<sup>26</sup> Cf. Bussi, Antonio Domingo *c/* Estado Nacional (*Congreso de la Nación – Cámara de Diputados*) *sl*

das questões políticas na Argentina. Segundo ele, trata-se de um tema *aberto a debate*, tanto na doutrina como na jurisprudência, e que tem merecido a permanente atenção dos estudiosos do Direito. A sua importância decorre principalmente da relação direta que ele tem, por um lado, com o princípio, reiteradamente sustentado pela Corte Suprema, desde 1864, segundo o qual é da sua competência, em última instância, *interpretar da Constituição*<sup>27</sup>, e, por outro lado, com o princípio que destaca que a missão mais delicada da Justiça é a de se saber manter nos *limites da sua órbita de jurisdição*, não se envolvendo nas funções dos outros Poderes.

Ressaltou Becerra que, no Direito Constitucional da Argentina, respeitados autores têm defendido a plena sindicabilidade de todas as matérias de natureza constitucional, questionando, com sólidos argumentos, a doutrina tradicional das questões políticas. Desde o precedente de 1893 (*Cullen c/Llerena*), no qual o juiz Varela posicionou-se contrariamente à opinião da maioria, a Corte Suprema vem delineando os contornos dessa categoria de questões, até chegar aos dias atuais, quando praticamente não existem *blocos temáticos* da atividade dos outros Poderes do Estado, que não se sujeitem ao controle judicial. Essa é uma tendência verificada em variados temas, tais como: *a)* revisão dos requisitos mínimos e indispensáveis a serem observados na votação de leis pelo Congresso; *b)* nulidade de ato de sanção de lei pelo Poder Executivo; *c)* extensão das imunidades dos membros do Congresso; *d)* alcance da competência do Legislativo em matéria de juízo político; *e)* alcance das atribuições do Senado para aplicar penas de detenção a particulares por violação de imunidades parlamentares; *f)* processo de reforma das Constituições das Províncias em geral e da Constituição federal.

---

*incorporación a la Cámara de Diputados*. Fallos, 324:3358.

<sup>27</sup> Cf. Ministério Fiscal *c/Calvete*, Benjamin. Fallos, 1:340.

Ao abordar especificamente o poder conferido às câmaras legislativas pelo art. 64 da Constituição da Argentina<sup>28</sup>, para decidir a respeito da validade das eleições, dos direitos e títulos dos seus membros, Becerra recordou que, de fato, precedentes da Corte Suprema haviam firmado o entendimento de que não lhe competia interferir em decisões do Congresso sobre eleições de seus membros. Citou o caso *Roque Pérez*, julgado em 1865<sup>29</sup>, e os casos *Provincia del Chaco c/ Senado de la Nación*<sup>30</sup> e *Tomasella*<sup>31</sup>, julgados no final do século passado. Ressaltou, no entanto, os votos dissidentes proferidos no caso *Provincia Del Chaco v. Senado de la Nación*, segundo os quais a controvérsia estava submetida ao controle judicial.

Especial destaque deu o Procurador Geral ao precedente norte-americano *Powell v. Mc Cormack*, no qual foi apreciada pela Corte dos Estados Unidos uma decisão semelhante àquela que estava sendo julgada, ou seja, a negativa da Câmara de Representantes de admitir como membro do corpo legislativo um deputado eleito. No seu entendimento, a doutrina do precedente norte-americano deveria servir de guia para a Corte Suprema da Argentina.

Para Becerra, sujeitar a deliberação da Câmara dos Deputados a julgamento pelo Judiciário não importava em substituição do critério de outro Poder do Estado pelo dos juízes; apenas permitia, por um lado, o pleno acesso à Justiça, na defesa de direitos, e, por outro, o exercício pelo Judiciário da faculdade de revisão de atos dos outros poderes.

---

<sup>28</sup> Desde a Reforma de 1994, o art. 64 da Constituição da Argentina tem a seguinte redação: “Art. 64. Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establecerá”.

<sup>29</sup> Cf. Pérez, José Roque *en representación de la Provincia de Mendoza*. Fallos, 2:253.

<sup>30</sup> Cf. *Provincia del Chaco c/ Senado de la Nación*. Fallos, 321:3236.

Lembrando que constituía dever dos juízes conhecer e decidir todas as causas versando sobre matéria da Constituição, ao finalizar, o Procurador Geral ressaltou que “a evolução da jurisprudência da Corte em matéria de questões políticas insidicáveis nos alerta sobre um definido avanço na consolidação do Estado de Direito, que [...] não admite a existência de blocos ou conjuntos temáticos isentos de controle judicial”<sup>32</sup>.

Na decisão proferida no caso *Bussi*, a Corte Suprema não deixou de lembrar a sua antiga posição no sentido de que a missão mais delicada do Judiciário é a de saber manter-se dentro da *órbita de sua jurisdição*, sem se intrometer nas funções dos outros Poderes, o que constitui grave dano à harmonia constitucional e à ordem pública. Entretanto, ressaltou o modelo da jurisprudência dos Estados Unidos, o qual tem destacado ser *inerente* às funções de um tribunal interpretar as normas constitucionais definidoras das *atribuições* dos Poderes do Estado, para, assim, determinar o seu alcance.

Esse modelo jurisprudencial, segundo a Corte, deve ser seguido. Por isso, depois de fazer expressa referência ao caso *Powell v. Mc Cormack*, em tudo similar àquele que estava em apreciação, com uma nova postura, a Corte Suprema da Argentina assumiu a sua condição de *intérprete final* da Constituição e decidiu que o conflito constituía questão sujeita à jurisdição dos tribunais, razão pela qual determinou que o caso retornasse à origem, para normal tramitação e julgamento.

#### **1.4 ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA DOUTRINA**

---

<sup>31</sup> Cf. Tomasella Cima, Carlos L. c/ Estado Nacional – *Congreso de la Nación (Cámara de Senadores) s/acción de amparo*. Fallos, 322:2370.

<sup>32</sup> “[...] cabe señalar que la evolución de la jurisprudencia de la Corte en materia de cuestiones políticas no justiciables nos alerta sobre un definido avance en la consolidación del estado de derecho que, siempre [...] no admite la existencia de bloques o conjuntos temáticos exentos de control judicial [...]” (CJSN, 2001).

Não foi por acaso que a doutrina das questões políticas surgiu simultaneamente com o controle de constitucionalidade, pois é no âmbito do exercício da jurisdição constitucional que ela tem sua aplicabilidade. Essa doutrina funciona como “uma verdadeira válvula de escape que justifica a não realização do controle de constitucionalidade em algumas matérias ou aspectos concretos” (SANTIAGO, 1998, p. 175). Qualificada uma questão como política, pelo tribunal, a consequência imediata é a sua renúncia ao exercício da jurisdição.

Por meio dessa doutrina, procura-se fazer a distinção entre o jurídico e o político e declarar que aos tribunais compete dirimir apenas os conflitos jurídico-constitucionais, estando a solução para os problemas políticos reservada aos órgãos dotados de legitimidade democrática. Como esclarece Queiroz:

[...] No fundo o que se discute não é o direito ou a obrigação de julgar, mas algo de mais profundo: a relação entre o juízo normativo e o juízo político, a relação entre o direito e a política. A este propósito, a *Political Question Doctrine* pode, de algum modo, servir de paradigma. Como critério interpretativo não significa uma redução ou debilitamento da competência judicial de controle dos tribunais de justiça constitucional. Significa, exclusiva e rigorosamente, a sua *renúncia em fazer política*, a sua renúncia em intervir no domínio da liberdade de conformação política criadora dos órgãos para tal legitimados (QUEIROZ, 1990, p. 210).

Evitar que os juízes se envolvam em assuntos políticos é uma das principais preocupações dessa doutrina, que tem servido como técnica de autocontenção (*self-restraint*). A esse respeito, referindo-se ao caso *Sofia*, julgado em 1959<sup>33</sup>, no qual a Corte Suprema da Argentina se recusou a apreciar uma lei que havia declarado o estado de sítio naquele país, destaca Oyhanarte que se fosse aceita a tese contrária “os juízes se veriam fatalmente ‘politizados’ e deveriam suportar as qualificações ou desqualificações e as críticas, em geral apaixonadas, dos partidos e setores atingidos”. Acaso a Corte Suprema

---

<sup>33</sup> Cf. *Sofía*, Antonio, y otro. Fallos, 243:504.

julgasse válida a lei, os subscritores dessa decisão seriam responsabilizados pela restrição a direitos humanos; se invalidasse a lei, seu pronunciamento obrigaria a libertação de mais de novecentas pessoas suspeitas de subversão. Em qualquer hipótese, estaria prejudicado o necessário distanciamento que o tribunal deve manter das contingências da vida política, pretendido pelos constituintes (OYHANARTE, 2001, p. 752-3).

Essa posição do publicista argentino, apesar de já ultrapassada, serve para ilustrar o grau de elasticidade que alguns procuram dar à doutrina das questões políticas, tornando insindicáveis uma variada gama de matérias levadas ao Judiciário por meio do processo de controle de constitucionalidade.

A dificuldade em definir, na prática, quais matérias podem ser classificadas como de natureza política, para efeito de imunidade judiciária, tem-se constituído num dos principais desafios para os autores que se ocupam do tema. Como observa Oyanarte, “uma coisa é a regra e outra suas dimensões” (OYHANARTE, 2001, p. 744).

O que se pode constatar é que o problema das questões políticas insindicáveis é de tamanha complexidade a ponto de muitos afirmarem ser impossível estabelecer um conceito e precisar o seu correspondente conteúdo (ARZUAGA, 1999, p. 140).

Na Argentina, Fayt, citado por Arzuaga (1999, p. 140), ressalta que a ampla e indeterminada aplicação da doutrina das questões políticas dificulta elaborar uma definição adequada à sua compreensão. Por isso, afirma ser proveitoso o recurso à “lista de matérias que os tribunais têm considerado insindicáveis”. Segundo ele, um dos métodos

usados na elaboração dessa lista é o que procura dividir os assuntos em *externos e internos*.

E acrescenta:

Os primeiros correspondem às questões relacionadas com a soberania e a direção das relações diplomáticas; o reconhecimento de estados e governos estrangeiros; as questões vinculadas a estados de beligerância ou de guerra ou a conflitos de caráter internacional que possam implicar poderes de guerra; questões vinculadas a tratados com potências estrangeiras. Os segundos compreendem questões relacionadas com a garantia constitucional da forma republicana de governo; a garantia contra comoção interna; e as questões vinculadas à organização do Poder Legislativo, os procedimentos de formação das leis e as faculdades atribuídas pela Constituição<sup>34</sup> (FAYT, *apud* ARZUAGA, 1999, p. 140 – tradução do autor desta dissertação).

O mesmo recurso à elaboração de uma lista de matérias *exclusivamente* políticas, portanto, estranhas à competência do Judiciário, foi utilizado, no Brasil, por Rui Barbosa. Valendo-se de exemplos extraídos de autores norte-americanos, o insigne jurista, sem excluir outras, apresentou as seguintes questões como sendo políticas, sujeitas apenas ao poder discricionário do chefe do Executivo ou do Congresso Nacional:

1. A declaração de guerra e a celebração da paz. 2. A mantença e direção das relações diplomáticas. 3. A verificação dos poderes dos representantes dos governos estrangeiros. 4. A celebração e rescisão de tratados. 5. O reconhecimento da independência, soberania e governo de outros países. 6. A fixação das extremas do país com os seus vizinhos. 7. O regime de comércio internacional. 8. O comando e disposição das forças militares. 9. A convocação e mobilização da milícia. 10. O reconhecimento do governo legítimo nos Estados, quando contestado entre duas parcialidades. 11. A apreciação, nos governos estaduais, da forma republicana, exigida pela Constituição. 12. A fixação das relações entre a União ou os Estados e as tribos indígenas. 13. O regime tributário. 14. A adoção de medidas protecionistas. 15. A distribuição orçamentária da despesa. 16. A admissão de um Estado à União. 17. A declaração da existência do estado de insurreição. 18. O restabelecimento da paz nos Estados insurgentes e a reconstrução neles da ordem federal. 19. O provimento dos cargos federais. 20. O exercício da sanção e do veto sobre as resoluções do Congresso. 21. A convocação extraordinária da representação nacional (RUI BARBOSA, 1933, p. 221-222).

---

<sup>34</sup> “*Los primeros, corresponden a las cuestiones relacionadas con la soberanía y la dirección de la relaciones diplomáticas; el reconocimiento de estados y gobiernos extranjeros; las cuestiones vinculadas con los estados de beligerancia o de guerra o a conflictos de carácter internacional que puedan involucrar poderes de guerra; cuestiones vinculadas a tratados con potencias extranjeras. Los segundos, comprenden cuestiones relacionadas con la garantía constitucional de la forma republicana de gobierno; la garantía contra violencia interior; y las cuestiones vinculadas a la organización del Poder Legislativo, los procedimientos de formación de las leyes y las facultades atribuidas por la Constitución*” (FAYT, *apud* ARZUAGA, 1999, p. 140).

Esse expediente de *catalogação* de assuntos abrangidos pela doutrina das questões políticas, no entanto, gradativamente tem perdido prestígio, na medida em que, como observa Bonavides, não é possível mais demarcar, “numa esfera autônoma”, as questões políticas, para efeito de evitar o controle de constitucionalidade. Com efeito, no Estado social contemporâneo, os direitos individuais se *politizaram* e as regras que antes serviam para estabelecer a fronteira entre o indivíduo e o Estado “se afrouxaram” (BONAVIDES, 2001, p. 290). Assim, a *natureza da questão*, por si só, não é mais suficiente para servir de referência na determinação dos limites ao poder dos juízes e tribunais. Isso parece ter sido captado tanto nos EUA como na Argentina, onde se verifica uma sensível redução do rol de matérias antes classificadas como políticas, para fins de afastar o controle judicial.

A principal dificuldade enfrentada por essa doutrina, na atualidade, decorre do fortalecimento do princípio da supremacia da Constituição e do processo de sedimentação e ampliação do controle de constitucionalidade. Permitir que determinadas matérias não possam ser contrastadas com as normas constitucionais é o mesmo que admitir a existência de certas práticas à margem da Constituição, o que, na lição de Jorge Miranda, não é possível. Com efeito, ensina o constitucionalista português: “A Constituição rege os comportamentos dos órgãos do poder que se movam no âmbito do Direito interno e, por conseguinte, todos os seus actos, quanto a todos os seus pressupostos, elementos ou requisitos, têm de ser conformes com ela” (JORGE MIRANDA, 2002, p. 474).

Esse obstáculo à doutrina foi percebido por Santiago, para quem a justificação jurídica da doutrina das questões políticas é muito frágil, pois supõe que a supremacia da Constituição e o correspondente controle de constitucionalidade não

abrange todos os âmbitos. A rigor, sua fundamentação decorre mais de exigências vinculadas à “funcionalidade política do sistema” e à “impossibilidade ou inconveniência de submeter integralmente o processo político à revisão judicial” (SANTIAGO, 1998, p. 175).

Mas há quem se proponha a superar essa dificuldade. Queiroz, por exemplo, reconhece que a ordem política foi constitucionalizada e que está sujeita ao controle da jurisdição, “quer quanto ao seu conteúdo quer quanto aos limites que sempre deverá observar, sob pena de invalidação dos actos em que se concretiza”. No entanto, sustenta a idéia de que nem tudo é abrangido pelo “compromisso constitucional”, existindo “espaços isentos de normação jurídica” (QUEIROZ, 1990, p. 207). Nessa esfera é que se manifesta o político. Embora admissível o controle judicial do ato político, engana-se quem pressupõe que instrumentos jurídicos possam resolver todos os problemas emergentes do conflito político. E acrescenta: “Numa ordem constitucional livre e democrática o controle jurídico não é tudo. Controles ‘sociais’ e ‘políticos’ também se desenvolvem como desde há muito foi notado” (QUEIROZ, 1990, p. 218).

Polêmicas à parte, o certo é que a doutrina das questões políticas envolve *diretamente* o Princípio da Separação de Poderes, o que, aliás, como visto, ficou claro no julgamento da Suprema Corte norte-americana em *Baker v. Carr*. Esse também é o ensinamento de Queiroz, segundo o qual a oportunidade para a incidência da doutrina surge quando: a) não há norma jurídica que possa ser aplicada ao caso concreto; b) em princípio, a questão foi reservada ao eleitorado; c) “a decisão final do tribunal diz respeito ao princípio constitucional da divisão de poderes” (QUEIROZ, 1990, p. 130).

A razão de as questões políticas, no Judiciário, interferirem com o Princípio da Separação de Poderes está no fato de esse princípio pressupor a definição de

*competências* de cada um dos órgãos da soberania. Legislativo, Executivo e Judiciário têm suas respectivas competências delimitadas constitucionalmente. A invasão, por um Poder, da esfera de competência conferida a outro, fere diretamente o princípio forjado por Montesquieu.

Para uma parte da doutrina, admitir questões políticas no Judiciário significa proporcionar a que esse Poder se intrometa em atribuições que não lhe foram conferidas pela Constituição, mas a outros órgãos da soberania. Para evitar um desequilíbrio na divisão de poderes, que acaba atingindo a própria forma republicana de governo (cf. ARZUAGA, 1999, p. 140), é necessário que cada um se mantenha nos limites de suas atribuições constitucionais. Uma vez que o “legislador constituinte traçou áreas, facilmente visíveis, reservando-as com exclusividade aos órgãos político-representativos”, os juízes não estão autorizados a “invadi-las sem incorrer em desvio ou excesso” (OYHANARTE, 2001, p. 750).

É preciso ressaltar, no entanto, como em linhas atrás já foi visto, que o Judiciário está autorizado a decidir sobre a *existência e/ou extensão* de uma atribuição de órgão da soberania, com base na qual tenha sido praticado determinado ato submetido ao crivo dos juízes. Na lição de Rui Barbosa: “Se a autoridade *invoca uma atribuição inexistente ou exorbita de uma atribuição existente*, embora discricionária dentro dos seus limites, não pode a Justiça recusar o socorro legal ao direito do indivíduo ou do Estado, que para ela apelar”. Como exemplo, refere-se o grande jurista à hipótese do estado de sítio. Pode ocorrer de a declaração do sítio estar na atribuição do órgão da soberania, mas “*os atos de execução excederem a medida constitucional ou legal*”. Nesse caso, é possível a interferência da Justiça tanto para o restabelecimento do direito, como para a reparação do dano causado (RUI BARBOSA, 1933, p. 44).

## 1.5 PRINCIPAIS CRÍTICAS À DOCTRINA

A doutrina das questões políticas é sem dúvida um dos temas mais polêmicos do Direito Público. Alguns procuram justificá-la, afirmando que: *a)* certos atos são excluídos do controle judicial porque a sua avaliação se sujeita à prévia verificação de uma complexa quantidade de circunstâncias políticas, econômicas e sociais, as quais estão além das condições de informação e conhecimento dos juízes; *b)* contraria o sistema democrático o envolvimento dos juízes em controvérsias próprias da política; *c)* o Judiciário é o menos democrático dos Poderes; *d)* a experiência histórica demonstra que a independência dos juízes fica comprometida quando eles assumem responsabilidades primárias na opção entre alternativas políticas, econômicas ou sociais; *e)* o poder dos juízes de declarar a inconstitucionalidade das leis está sujeito a que não opinem sobre o acerto ou a conveniência das leis e que tenham consciência de que a supressão de leis inconvenientes deve ficar a cargo não dos tribunais, mas do eleitorado (OYHANARTE, 2001, p. 746-747).

Todas essas justificativas, no entanto, não têm sido suficientes para amenizar as críticas à doutrina, que são contundentes. Na Argentina, por exemplo, onde a doutrina das questões políticas é apontada, entre outras, como uma doutrina “evasiva” do controle de constitucionalidade<sup>35</sup>, afirma-se que é injustificável e grave o abandono pela Corte Suprema da sua função de controle, especialmente pela “descompensação” que isso implica na relação entre os Poderes. Ao Poder Judiciário incumbe resolver todas as “causas” envolvendo normas que conflitem com a Constituição. Não importa se tais

---

<sup>35</sup> Santiago (1998, p. 165-166) aponta como “doutrinas evasivas do controle de constitucionalidade” as seguintes: “*a) ausencia de causa judicial; b) carácter abstracto del caso; c) falta de legitimación del recurrente; d) cuestión política no justiciable; e) carácter común, local o procesal de determinada materia; f) falta de transcendencia, y g) inviabilidad del control constitucional en la acción de amparo*”. Esclarece o autor argentino que mediante a utilização destas doutrinas a Corte Suprema renuncia à sua função de controle, convalidando implicitamente decisões dos outros poderes. Ressalta, entretanto, que há uma

“causas” tenham algum conteúdo político, porque não deixarão de constituir um conflito jurídico que deve ser solucionado conforme o estatuído no art. 31 da Constituição federal<sup>36</sup>. Isso não constitui, de maneira alguma, intromissão nas funções reservadas aos outros Poderes; ao contrário, significa o cumprimento de uma obrigação imposta pela Constituição, cuja finalidade é a manutenção do equilíbrio entre os Poderes (ARZUAGA, 1999, p. 140-141).

Para alguns doutrinadores argentinos, os motivos que podem levar a Corte Suprema a adotar uma postura de autocontenção vão desde a falta de independência dos juízes até o desejo de evitar o enfrentamento com os outros Poderes políticos e as eventuais conseqüências negativas da declaração de inconstitucionalidade (SANTIAGO, 1998, p. 165-166). O resultado dessa postura é a alteração na divisão de poderes, “permitindo extralimitações ou desvios funcionais”. Por isso, não existe “expressão mais perigosa para retrain o controle de constitucionalidade e o conseqüente desequilíbrio funcional entre os poderes” do que as chamadas questões políticas insindicáveis<sup>37</sup> (ARZUAGA, 1999, p. 145 – tradução do autor desta dissertação).

No Brasil, ao abordar o tema das questões políticas, Pontes de Miranda afirma que quando Marshall consignou, na sua histórica decisão em *Marbury v. Madison*, que as questões políticas por natureza não poderiam ser ventiladas na Suprema Corte, ele pronunciou “frase vaga, que não se pode repetir sem perigo” (PONTES DE MIRANDA,

---

tendência à ampliação do âmbito de jurisdição do Tribunal, como conseqüência da progressiva juridicização do processo político e do crescimento do papel institucional do Poder Judiciário.

<sup>36</sup> É esta a redação do art. 31 da Constituição da Argentina, que fixa o princípio da supremacia constitucional: “Art. 31. Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859”.

1960, p. 204). Isso porque se numa questão política surgem atos violadores de direitos, a Justiça está autorizada a dela conhecer. Se antes era uma questão *exclusivamente* política, com a violação do direito alheio, deixa de sê-lo.

Aquilo que se apresenta como fora do alcance do Judiciário, com a denominação de questão política, para Pontes de Miranda (1960, p. 204), resolve-se com a regra de competência. O poder discricionário, segundo ele, é inerente à atividade política desenvolvida pelo Executivo e pelo Legislativo. Essa discricionariedade, no entanto, encontra limites na órbita de competência de cada um desses Poderes. A transposição, pelo órgão agente, da linha delimitadora da sua competência, converte a questão, antes política, em jurídica, sujeita, portanto, ao controle judicial.

Ao explicitar seu pensamento, Pontes de Miranda (1960, p. 206) afirma que não há discricionariedade exterior, pois toda ela ocorre no *interior* de uma atuação previamente delimitada. Dentro do âmbito de atribuições, ou seja, “nesse *branco*”, é que a política tem liberdade de ação. Entretanto, como dificilmente a questão política não pode servir para fundamentar um pleito legal, o princípio segundo o qual o Judiciário não está autorizado a julgar caso político deve ser entendido no sentido de que lhe é vedado “conhecer de questões que não tenham sido postas sob a forma de ação em juízo”, sendo que toda vez que a discussão for conduzida para o campo da constitucionalidade de atos do Executivo, Legislativo e mesmo do Judiciário, “a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido, e caiu-se no terreno da questão *jurídica*”.

Quando se afirma que ao Judiciário não é permitido resolver questões políticas, o que se quer dizer, na verdade, é que não lhe compete intrometer-se em assuntos

---

<sup>37</sup> “[...] las llamadas cuestiones políticas no justiciables. No hay expresión más peligrosa para retraer el control de constitucionalidad y el consecuente desequilibrio funcional entre los poderes” (ARZUAGA,

que a Constituição ou a lei conferiu “à discricção de outro poder” (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 206), dentro do princípio da competência repartida.

Na crítica que faz à doutrina que se formou em torno das questões políticas, Pontes de Miranda aponta para o erro que se cometeu com a elaboração de um rol de matérias que não poderiam ser apreciadas pelo Judiciário, por serem consideradas exclusivamente políticas<sup>38</sup>. O erro consistiria, segundo o notável publicista, em considerar a exclusão *ratione materiae*, quando se trata de exclusão apenas *ratione muneris*. Assim, por meio de exemplos, demonstra que, dependendo do conteúdo do questionamento, nenhuma das vinte e uma matérias listadas está imune à apreciação dos órgãos da Justiça.

O renomado publicista não discorda da afirmação de que a competência para autorizar o Presidente da República a declarar a guerra é exclusivamente do Congresso Nacional, não sendo permitido ao Poder Judiciário intervir, pois o juiz da questão é o Poder Legislativo; só a ele cabe resolvê-la. Dizer se é oportuno ou conveniente o país declarar-se em guerra é uma questão exclusivamente política. As *razões* que motivaram uma decisão desse tipo estão fora da alçada judicial. No entanto, o *ato* de declaração de guerra pode ser objeto de apreciação do Poder Judiciário. Basta que alguém, chamado a pegar em armas, insatisfeito, demande alegando que o Presidente da República não foi autorizado pelo Congresso Nacional a entrar numa guerra. Nessas condições, o chefe do Executivo estaria agindo em desacordo com a Constituição, que estabelece como essencial a autorização do Congresso Nacional (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 200). Não é certo, portanto, dizer-se que a declaração de guerra é matéria completamente estranha à competência judicial.

---

1999, p. 145).

O mesmo se diga dos tratados e convenções internacionais. O aspecto exclusivamente político de um tratado não pode ser abordado no Judiciário. Mas as questões jurídicas e suas implicações, tão logo o tratado passe a integrar o ordenamento jurídico interno, são da competência judicial. Não é possível, por exemplo, um tratado alterar a Constituição, modificando a “competência legislativa ou arrecadadora dos Estados-membros” (Pontes de Miranda, 1960, p. 201). Se isso acontecer, é inegável a possibilidade de o Judiciário conhecer e decidir sobre um tratado desse tipo que tenha sido assinado pelo Presidente da República.

Na concepção de Pontes de Miranda, “não se podem enumerar casos” excluídos do controle judicial, pois “tais casos *ratione materiae* não existem”. A abordagem do problema deve mudar de foco. Ao invés de se apontar matérias insuscetíveis de serem levadas ao Judiciário, deve-se perquirir a *competência* para certas deliberações. Tudo aquilo que cada um dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) decide, nos limites da sua competência, é válido, ao passo que a prática de atos “fora das suas atribuições, ferindo direitos públicos ou privados, a que correspondam ações ou exceções, é suscetível de ser considerado inconstitucional” (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 204).

A mesma linha de argumentação de Pontes de Miranda é adotada por Francisco Campos, ao formular as suas críticas à doutrina das questões políticas. Segundo ele, quando essa “estranha doutrina” estabeleceu que as questões políticas não podem ser conhecidas e decididas pelo Judiciário, “muitas palavras e muito esforço foram empregados para demonstrar o óbvio”, ou seja, que existem questões excluídas da

---

<sup>38</sup> Embora não diga expressamente, pelos comentários que tece na seqüência, é possível deduzir-se que Pontes de Miranda está se referindo à lista elaborada por Rui Barbosa. A referida lista está reproduzida no item 1.4 deste capítulo.

competência do Judiciário, porque conferidas pela Constituição à competência dos demais Poderes (FRANCISCO CAMPOS, 1941, p. 31).

Com uma linguagem bem mais dura que a de Pontes de Miranda, o artífice da Constituição de 1937 aprofunda suas críticas a essa doutrina, que chama de “doutrina metafísica da Constituição”, afirmando que nem mesmo as questões da competência exclusiva dos demais Poderes estão imunes à ação do Judiciário. Desde que toda competência esteja estabelecida na Constituição, instrumento de definição e especificação do governo, e que o Supremo Tribunal Federal, na República, tenha passado do “plano puramente técnico” para o “plano do governo ou para o plano da política”, com a missão de interpretá-la e traduzi-la, é ele o único juiz tanto das suas atribuições como das atribuições dos outros Poderes. Assim, quando decide matéria constitucional, o órgão de cúpula do Judiciário decide “sobre os poderes do governo”, sobre as suas atribuições e limites, em síntese, “sobre a substância do poder” (FRANCISCO CAMPOS, 1941, p. 31).

Sob uma outra perspectiva, e lembrando que o Estado de Direito, em sua forma ideal apregoada por Weber, objetiva racionalizar todos os atos dos órgãos estatais, sujeitando-os a normas emanadas dos corpos legislativos, Vilanova (1981, p. 48) é categórico em sentenciar que as questões políticas são “*atos juridicamente delimitados*”. Quer ele dizer que estas questões não são nem fatos políticos extraconstitucionais, expressão ampla pertencente à teoria política e que transborda o esquema de normas, nem atos políticos que, por definição, são atos de poder, passíveis de emanar de qualquer um dos órgãos de soberania interna (Executivo, Legislativo e Judiciário).

O conceito de questões políticas, segundo Vilanova (1981, p. 48), foi “elaborado pela ciência dogmática do direito e pela prática jurisdicional”, com o objetivo de resolver, no início, uma necessidade teórica e prática de colocar à margem do Judiciário

certos atos do Monarca, e depois, no Estado de Direito, juridicizar atos de governo envolvendo elementos de conveniência ou necessidade, sem sujeitá-los ao controle judicial.

Difícil, porém, é definir quais atos podem ser incluídos na fórmula “questões políticas”. Além de não ser uma nova categoria de atos os quais possam ser postos ao lado dos atos legislativos, administrativos e jurisdicionais, aquilo que se aponta como elemento caracterizador dessas questões, ou seja, a discricionariedade, não deixa de fazer parte, em maior ou menor grau, do exercício das funções de todos os órgãos de poder. Com efeito, o Judiciário tem liberdade na valoração dos fatos e aplicação do Direito; o Executivo dispõe de certa discricionariedade, mesmo nos chamados atos vinculados; por fim, o Legislativo, com muito mais liberdade, já que o seu limite é a Constituição, pode definir o conteúdo de suas deliberações.

Dizer, assim, que as questões políticas não estão sujeitas à apreciação dos juízes não significa que sejam destituídas de aspectos jurídicos e que nada efetivamente possa ser submetido ao Judiciário. O estado de sítio, por exemplo, é ato político, porém, revestido de juridicidade, uma vez que a competência e os pressupostos para que seja decretado estão definidos na Constituição. Sobre ele, o Congresso Nacional exerce controle político e jurídico. Ao Judiciário não é dado avaliar a *conveniência* ou *necessidade* da medida. Mas, se por um lado, a “discricionariedade política do ato é juridicamente incontrolável”, por outro, “basta a inobservância de qualquer das prescrições relativas ao estado de sítio para tornar ilegal a coação e permitir ao paciente recorrer ao Poder Judiciário” (VILANOVA, 1981, p. 53). O *mérito* político do ato está fora da alçada judicial; não, porém, a violação das *regras* que o autorizam. Se a discricionariedade faz parte desse tipo de atos, a arbitrariedade não é tolerada.

Desde que as questões políticas não possam ser colocadas *à margem* do ordenamento jurídico, não há como admitir como possível, segundo Vilanova (1981, p. 52), a existência de questões *exclusivamente* políticas, pois, do contrário, estar-se-ia reconhecendo “que ocorram no interior do ordenamento positivo fatos políticos sem qualificação jurídica alguma”. A rigor, todos os fatos políticos que passem no interior do ordenamento jurídico são qualificados também como fatos jurídicos.

A classificação de certas questões como *exclusivamente* políticas, feitas pelo Judiciário, portanto, não passa de uma estratégia, uma medida de prudência adotada por esse Poder para se afastar de certos conflitos, cuja solução não é possível de ser encontrada por meio das técnicas, das quais se utiliza comumente para a apreciação das controvérsias. Dela se tem valido a Corte Suprema dos EUA, que, quando rejeita uma questão, por considerar que se trata de questão política, a rigor, não deixa de apreciá-la: a questão é política porque a Corte assim a qualificou; e com esse argumento, deixa de julgá-la.

## CAPÍTULO II

# SURGIMENTO DA DOCTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

### 2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A Suprema Corte dos Estados Unidos serviu de fonte inspiradora para a criação do Supremo Tribunal Federal. É o que se extrai de registros históricos, segundo os quais, em meados de 1889, D. Pedro II recomendou a Salvador Mendonça e Lafayette Rodrigues que estudassem a organização do Supremo Tribunal de Washington, por acreditar que nele estava o segredo da Constituição norte-americana. Pretendia o Imperador, para o Brasil, um Tribunal semelhante ao dos Estados Unidos, para exercer o Poder Moderador (RODRIGUES, 1991, v. 1, p. 1). D. Pedro II foi destituído; a sua idéia, porém, permaneceu, tendo sido colocada em prática pelos republicanos, logo ao assumirem o poder, criando o Supremo Tribunal Federal, por meio do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal.

Desde o início, havia uma expectativa de plena independência na atuação do órgão de cúpula dessa nova Justiça, o qual deveria funcionar, segundo Rui Barbosa, “como uma entidade oracular na declaração do direito constitucional” (*apud* COSTA, 1964, p. 22). Instalado em 28 de fevereiro de 1891, entretanto, o Supremo Tribunal Federal sofreu “no decorrer de sua história inúmeras pressões, limitações de competência e até intervenções.” Em alguns momentos, resistiu; outras vezes, assumiu “postura omissa e de docilidade aos governos” (VIEIRA, 2002, p. 116-117).

É nesse ambiente de altos e baixos que a doutrina das questões políticas confunde-se com a própria história do Supremo Tribunal Federal, pois em boa parte das decisões de maior importância que proferiu ao longo dos seus 112 anos de existência republicana foi suscitada a exceção do caso político. Com efeito, já nos seus primeiros anos, o Tribunal teve que enfrentar casos da maior gravidade para os destinos do País, sendo obrigado a se posicionar sobre temas sensíveis na sua relação com os demais Poderes da República. Isso proporcionou o surgimento de uma doutrina a respeito das questões políticas, que sofreu a influência direta da *political question doctrine*, formulada por Marshall, em 1803, demonstrando que não só a Suprema Corte dos Estados Unidos serviu de modelo para a criação do Supremo Tribunal Federal, como também o pensamento constitucional ali prevalecente, pelo menos em parte, foi trasladado para o Tribunal brasileiro, nos primeiros anos do seu funcionamento.

O processo de definição dos contornos da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal, no entanto, não ocorreu de forma tranqüila. Foi preciso o trabalho persistente de Rui Barbosa em esclarecer o Tribunal sobre o seu papel na República e o sentido que tinha a *political question doctrine* na Suprema Corte norte-americana, para que ele se conscientizasse da necessidade de uma atuação à altura das relevantes funções que lhe haviam sido conferidas pela Constituição de 1891.

Tendo em conta isso, este capítulo se inicia com o resgate histórico do primeiro caso político submetido ao Supremo Tribunal Federal e das razões que o levaram a se omitir no julgamento de uma causa importante para o resguardo dos direitos individuais contra a ação arbitrária do poder político. Logo a seguir é feita uma abordagem das principais lições de Rui Barbosa sobre questões políticas e o Judiciário, ministradas após a apreciação dessa causa pelo Tribunal. Para finalizar, produz-se uma análise da

radical mudança de posição do Tribunal em outro julgamento, ocorrido anos depois, quando então a doutrina de Marshall prevaleceu, graças ao conhecimento de Rui Barbosa do Direito Constitucional norte-americano e da sua firme atuação como jurista e advogado.

## **2.2 PRIMEIRO CASO POLÍTICO**

O primeiro caso político submetido ao Supremo Tribunal Federal foi sem dúvida aquele objeto do HC nº 300, impetrado por Rui Barbosa em 18 de abril de 1892. O que motivou o principal artífice da Constituição de 1891 a bater às portas do Tribunal foi a prisão, por ordem do Vice-Presidente da República Floriano Peixoto, de quarenta e seis cidadãos, entre os quais estavam quatro senadores, setes deputados federais, marechais, coronéis e outros militares de menor patente, além de civis, um deles o poeta Olavo Bilac.

O *habeas corpus* a favor dos presos políticos teve origem na resistência do Vice-Presidente Floriano Peixoto em convocar eleições para a escolha do novo Presidente, apesar de ter assumido a chefia da Nação antes da implementação dos dois primeiros anos do mandato presidencial. Seu argumento fora que a renúncia de Deodoro da Fonseca não ensejava a aplicação do artigo 42 da Constituição de 1891<sup>39</sup>, mas sim do artigo 1º, § 2º, das suas Disposições Transitórias<sup>40</sup>, segundo o qual o Presidente e o Vice-Presidente eleitos pelo Congresso Nacional exerceriam o mandato do primeiro período

---

<sup>39</sup> Esta a redação do art. 42 da Constituição de 1891: “Art. 42 – Se no caso de vaga, por qualquer causa, da Presidência ou Vice-Presidência, não houverem ainda decorrido dois anos do período presidencial, proceder-se-á a nova eleição”.

<sup>40</sup> O art. 1º e seu § 2º, das Disposições Transitórias da Constituição de 1891, tinha esta redação: “Art. 1º - Promulgada esta Constituição, o Congresso, reunido em assembléia geral, elegerá em seguida, por maioria absoluta de votos, na primeira votação, e, se nenhum candidato a obtiver, por maioria relativa na segunda, o Presidente e o Vice-Presidente dos Estados Unidos do Brasil. § 1º [...]. § 2º – O Presidente e o Vice-Presidente, eleitos na forma deste artigo, ocuparão a Presidência e a Vice-Presidência da República durante o primeiro período presidencial”.

presidencial da República. Essa interpretação casuística acabou recebendo o apoio do Congresso Nacional<sup>41</sup>.

A posição de Floriano Peixoto foi combatida pela Imprensa. No fervor dos debates, jornais do Rio de Janeiro publicaram, em 6 de abril de 1892, o Manifesto dos 13 Generais, por meio do qual militares pediam nova eleição para Presidente da República. A reação de Floriano foi imediata: “redige decreto, demitindo os militares das suas respectivas comissões e reforma-os administrativamente” (CARONE, 1971, p. 75).

Dias após, pessoalmente, Floriano Peixoto deu ordem de prisão ao Tenente-Coronel Mena Barreto, que discursava para um grupo de pessoas exaltadas, nas proximidades do Palácio Itamarati, no Rio de Janeiro (CARONE, 1971, p. 76.). A pretexto de coibir crime de sedição e grave comoção intestina, baseado no art. 80 da Constituição de 1891<sup>42</sup>, na noite daquele 10 de abril de 1892, por intermédio do Decreto nº 791, declarou estado de sítio no Distrito Federal, suspendendo as garantias constitucionais por 72 horas. “Nesse curto prazo, efetuadas numerosas prisões, resolveu o Governo desterrar muitos dos presos para Rio Branco, para Cucuí e para Tabatinga, no Estado do Amazonas” (CARNEIRO, 1956, p. 15). O desterro deu-se em cumprimento ao Decreto de 12 de abril de 1892.

---

<sup>41</sup> Segundo Levi Carneiro, o texto transitório “não amparava, antes condenava, a pretensão revelada. Significava, apenas, que o primeiro Vice-Presidente, eleito pelo Congresso, exerceria – não a presidência, mas a vice-presidência, até 1895, independentemente de nova eleição por voto direto” (Cf. CARNEIRO, 1956, p. 11-12).

<sup>42</sup> Esta a redação do art. 80 e seus §§, da Constituição de 1891: “Art. 80 – Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, n. 21). § 1º – Não se achando reunido o Congresso e correndo a Pátria iminente perigo, exercerá essa atribuição o Poder Executivo federal (art. 48, n. 15). § 2º – Este, porém, durante o estado de sítio, restringir-se-á às medidas de repressão contra as pessoas a impor: 1º) a detenção em lugar não destinado aos réus de crimes comuns; 2º) o desterro para outros sítios do território nacional. § 3º – Logo que se reunir o Congresso, o Presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de exceção que houverem sido tomadas. § 4º – As autoridades que tenham ordenado tais medidas são responsáveis pelos abusos cometidos”.

Contra essas medidas arbitrárias de Floriano Peixoto, foi redigida extensa petição de *habeas corpus* por Rui Barbosa. O seu pedido transformou-se no “primeiro caso rumoroso a ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal” (TRIGUEIRO, 1982, p. 18).

No preâmbulo do seu escrito, Rui Barbosa chamou a atenção do Supremo Tribunal Federal para o seu importante papel na consolidação da República, lembrando que era a primeira vez que ele haveria de funcionar na mais delicada e séria relação envolvendo “os direitos inermes do indivíduo e os golpes violentos do Poder” (RUI BARBOSA, 1956, p. 16).

Para efeito de articulação dos argumentos sobre a ilegalidade das prisões e inconstitucionalidade do estado de sítio, os pacientes foram divididos em três categorias: 1<sup>a</sup>) os presos antes do estado de sítio; 2<sup>a</sup>) os declarados como passíveis de serem presos pelo decreto que encerrou o sítio; e 3<sup>a</sup>) os presos durante o estado de sítio<sup>43</sup>.

A favor dos pacientes incluídos na primeira categoria, Rui Barbosa sustentou que o decreto de declaração do estado de sítio não fora efetivamente assinado em 10 de abril de 1892, mas no dia seguinte. A validade desse argumento implicava

---

<sup>43</sup> Haviam sido presas antes da declaração do estado de sítio as seguintes pessoas: Deputado José Joaquim Seabra, Deputado Coronel Mena Barreto, Artur Fernandes Campos da Paz, Clímaco Barbosa, José Carlos Pardal de Medeiros Mallet, Olavo dos Guimarães Bilac, Manuel Lavrador, Severiano Rodrigues da Fonseca, José Elísio dos Reis, José Joaquim Ferreira Júnior e Constantino de Oliveira. Depois de cessado o sítio, foram presos o Senador Eduardo Wandenkolk e o bacharel Égas Moniz Barreto de Aragão. No período do sítio, foram os seguintes os presos: Senador Marechal José de Almeida Barreto, Senador Pinheiro Guedes, Senador Coronel João Soares Neiva, Deputado João da Mata Machado, Deputado Coronel Alfredo Ernesto Jaques Ourique, Deputado Contra-almirante Dionísio Manhães Barreto, Deputado Domingos Jesuíno de Albuquerque, Deputado Primeiro-tenente João da Silva Retumba, Marechal José Carindo de Queirós, Marechal Antônio Maria Coelho, Coronel Antônio Carlos da Silva Piragibe, Tenente-coronel Gregório Taumaturgo de Azevedo, Capitão Sebastião Bandeira, Capitão Gentil Elói de Figueiredo, Capitão-tenente José Gonçalves Leite, Capitão-tenente Duarte Huet Bacelar Pinto Guedes, Major Sebastião Bandeira, Primeiro-tenente Bento José Manso Saião, Primeiro-tenente José Libânio Lamenha Lins de Sousa, Capitão Antônio Raimundo Miranda de Carvalho, Capitão Felisberto Piá de Andrade, alferes Carlos Jansen Júnior, alferes Alfredo Martins Pereira, Antônio Joaquim Bandeira Júnior, Inácio Alves Correia Carneiro, José Carlos do Patrocínio, Plácido de Abreu, Dermeval da Fonseca, Conde de Leopoldina, José Carlos de Carvalho, Sabino Inácio Nogueira da Gama, Francisco Gomes Machado, Francisco Antônio de Almeida, Francisco Portela e Capitão-tenente João Nepomuceno Batista (Cf. RUI BARBOSA, 1956, p. 12-13).

reconhecer que as prisões do dia 10 teriam ocorrido antes da vigência do estado de sítio, sendo, portanto, ilegais.

Em relação a dois dos pacientes presos antes do estado de sítio, havia uma agravante: eram deputados<sup>44</sup>, protegidos, portanto, por imunidades constitucionais, só podendo ser presos e processados criminalmente sem prévia licença da Câmara dos Deputados quando em flagrante de crime inafiançável<sup>45</sup>, o que não era o caso.

Sobre os pacientes incluídos na segunda categoria, o principal argumento de Rui Barbosa foi que o ato de levantamento do estado de sítio (Decreto de 13 de abril de 1892) não poderia, como fizera, ter declarado que permaneciam com os direitos políticos e as imunidades constitucionais suspensas os cidadãos intimados ou inscritos como réus do crime de conspiração. Para ele, isso era uma “ficção jurídica”, pois a Constituição não admitia prisões e deportações depois de cessado o estado de sítio (RUI BARBOSA, 1956, p. 30). Não havia essa espécie convencional de inscrito durante o estado de sítio, de modo que alguém pudesse ser encarcerado ou desterrado depois dele<sup>46</sup>.

Para livrar os pacientes presos durante o estado de sítio, Rui Barbosa apresentou três teses: 1<sup>a</sup>) o estado de sítio não havia observado “as condições essenciais de constitucionalidade”, razão pela qual não eram válidas as medidas repressivas implementadas no seu decurso; 2<sup>a</sup>) o Supremo Tribunal Federal era competente para conhecer dessa inconstitucionalidade; 3<sup>a</sup>) com o fim do estado de sítio, os presos políticos

---

<sup>44</sup> Tratava-se dos deputados José Joaquim Seabra e Mena Barreto.

<sup>45</sup> Dizia o art. 20 da Constituição de 1891: “Art. 20 – Os Deputados e Senadores, desde que tiverem recebido diploma até a nova eleição, não poderão ser presos nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável. Neste caso, levado o processo até pronúncia exclusiva, a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva para resolver sobre a procedência da acusação, se o acusado não optar pelo julgamento imediato”.

<sup>46</sup> Neste ponto, os argumentos de Rui Barbosa visavam beneficiar o Almirante-Senador Eduardo Wandenkolk e o bacharel Égas Muniz Barreto de Aragão, presos no dia 14 de abril de 1892, ou seja, após cessado o estado de sítio.

passavam a ter direito a julgamento “segundo as formas usuais do processo” (RUI BARBOSA, 1956, p. 31).

Na ordenação dos argumentos, a segunda tese foi privilegiada. Com efeito, Rui Barbosa começou pela defesa da competência do Supremo Tribunal Federal para julgar o estado de sítio e corrigir “os erros do Poder Executivo, na observância das regras constitucionais, que regem a suspensão de garantias” (RUI BARBOSA, 1956, p. 32).

Baseado em lições de juristas de língua inglesa, segundo as quais a existência do Estado requer a *supremacia* da Constituição, sustentou que todo ato da legislatura que a contrarie é nulo. A declaração dessa nulidade, nos termos do artigo 59, inciso II, e artigo 60, letra “a”, da Constituição de 1891<sup>47</sup>, em instância definitiva, cabia ao Supremo Tribunal Federal.

Recorrendo a ensinamentos de constitucionalistas norte-americanos, como Story, Curtis, Cooley e Woolsey, afirmou Rui Barbosa que embora o Judiciário não estivesse em posição superior à dos demais Poderes, incumbia-lhe sentenciar sobre a constitucionalidade ou não dos seus atos. Aos juízes competia a tarefa de atuar como defensores da Constituição, velando pela sua integridade contra atos que ela não autorizava, e que, portanto, eram juridicamente írritos.

Lembrou o jurista da Primeira República que esse era o tipo constitucional vigente na América do Norte, formalmente trasladado para a Constituição brasileira de 1891, a qual, ao conferir soberania interpretativa ao Judiciário contra as

---

<sup>47</sup> Esta a redação do art. 59, II, da Constituição de 1891: “Art. 59 – Ao Supremo Tribunal Federal compete: I - [...] II - julgar, em grau de recurso, as questões resolvidas pelos Juízes e Tribunais Federais, assim como as de que tratam o presente artigo, § 1º, e o art. 60”. Por sua vez, o art. 60, “a”, tinha a seguinte redação: “Art.

violações legislativas da Constituição, também quis “subordinar os atos do Executivo à mesma jurisdição verificadora” (RUI BARBOSA, 1956, p. 36-37).

Não esqueceu Rui Barbosa da Exposição de Motivos de Campos Salles, que acompanhou o Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890. Esse texto, de extraordinário significado histórico, ensina que a magistratura, na República, antes de aplicar a lei, deve verificar a sua conformidade com a Constituição e, se for o caso, declarar-lhe a nulidade. Em toda situação em que um indivíduo for “lesado por uma exorbitância do Congresso, ou do Presidente da República, tem sempre, nos remédios judiciais, o meio de preservação de seu direito, provocando, na qualidade de autor, ou na de réu, a sentença reparadora e irrecurável do Supremo Tribunal Federal” (RUI BARBOSA, 1956, p. 38).

Antevendo a objeção da questão política para afastar a competência do Tribunal para o julgamento do estado de sítio, Rui Barbosa sustentou que somente as questões *puramente políticas* não eram passíveis de apreciação judicial. Aqueles casos que, “se por um lado tocam a interesses políticos, por outro envolvem *direitos individuais*, não podem ser defesos à intervenção dos tribunais, amparo da liberdade pessoal contra a invasão do executivo” (RUI BARBOSA, 1956, p. 41). E acrescentou: “Onde quer que haja um direito individual violado, há de haver um recurso judicial para a debelação da injustiça: este, o princípio fundamental de todas as Constituições livres” (RUI BARBOSA, 1956, p. 42).

Com o claro objetivo de refutar a idéia de que os *efeitos* do estado de sítio eram exclusivamente políticos, lembrou que na América do Norte, mesmo sob a vigência da lei marcial, não se admitia que o Congresso convertesse em definitivas as

---

60 – Compete aos Juízes ou Tribunais Federais processar e julgar: a) as causas em que alguma das partes fundar a ação, ou a defesa, em disposições da Constituição federal”.

sentenças proferidas por tribunais marciais e comissões militares, uma vez que ao cidadão fosse assegurado o direito de ser submetido à jurisdição civil. Ora, se assim era na América do Norte, com todos os rigores da lei marcial, com muito mais razão dever-se-ia admitir, no Brasil, no caso de estado de sítio, o mesmo recurso à Justiça, quando violado direito individual. Melhor explicitando seu pensamento, afirmou Rui Barbosa:

Se os efeitos do estado de sítio fossem *exclusivamente* políticos, os tribunais federais não teriam, de certo, nada que ver com as conseqüências do seu uso. Mas, desde que estas interessam ao direito privado, à individualidade civil dos cidadãos, arriscando-os às mais intoleráveis misérias da opressão, não há conveniências de governo, que possam extorquir às vítimas a faculdade do apelo à justiça (RUI BARBOSA, 1956, p. 45).

Mais adiante, ao explicar que a competência do Congresso Nacional para apreciar as medidas de exceção tomadas pelo Presidente da República durante o estado de sítio não afastava a competência do Judiciário para o resguardo dos direitos individuais, professou:

Não há contradição entre essas duas competências [do Legislativo e do Judiciário], ambas as quais se acham consagradas na Constituição, art. 80: a primeira, no § 3º, pelo qual o Presidente da República terá de relatar, logo que se abra o Congresso, motivando-as, as medidas de exceção; a segunda, no § 4º, em cujos termos ‘as autoridades, que tenham ordenado tais medidas, são responsáveis pelos abusos cometidos’. Essas duas jurisdições não se anulam reciprocamente. Cada uma tem a sua função peculiar: O Congresso aprecia o fato político, à luz da conveniência, ou do direito fundamental. A justiça entende nas questões civis, restabelecendo o direito do indivíduo, quando o executivo, para o ferir, transpôs a barreira constitucional (RUI BARBOSA, 1956, p. 46).

Ao final de sua longa exposição, Rui Barbosa sustentou que, cessado o estado de sítio, desapareciam também os seus efeitos. Conseqüentemente, os detidos e desterrados deveriam ter seu direito à liberdade restabelecido. Nos termos do artigo 80 da Constituição de 1891, a detenção e o desterro não eram penas, mas somente *medidas de repressão*, cujos efeitos e conseqüências estavam *limitadas ao período de duração* do estado de sítio.

Essa iniciativa de *habeas corpus* gerou uma grande expectativa em torno da decisão que o Supremo Tribunal Federal iria proferir. Comentários de toda espécie foram veiculados na imprensa. Houve forte pressão para que o pedido fosse negado. O Tribunal chegou a ser ameaçado por Floriano Peixoto, que, segundo registros históricos, teria proferido a seguinte frase: “Se os juízes do Tribunal concederem *habeas corpus* aos políticos, eu não sei quem amanhã lhes dará o *habeas corpus* de que, por sua vez, necessitarão” (RODRIGUES, 1991, v. 1, p. 19; CARONE, 1971, p. 78).

Reunido em 23 de abril de 1892, com uma platéia que “representava a flor da competência forense: advogados, juízes, desembargadores, tudo o que mais podia estremecer pelas delicadezas de uma questão jurídica – auditório essencialmente profissional, qual nunca se reunira em solenidades da justiça entre nós” (RUI BARBOSA, 1956, p. 295), o Supremo Tribunal Federal julgou o HC nº 300.

No período reservado à discussão, estendendo-se além do tempo regimental, Rui Barbosa procedeu à sustentação oral da sua causa. Começou por ressaltar que os fundadores da primeira Constituição republicana (entre os quais se incluía) não queriam que a liberdade individual pudesse ser diminuída, nem pela força, nem pela lei.<sup>48</sup> Criaram então o Supremo Tribunal Federal, para ser o “sacrário da Constituição”, o “guarda da sua hermenêutica”, o “veto permanente aos sofismas opressores da Razão de Estado” (RUI BARBOSA, 1956, p. 91). Lembrando que pela primeira vez tal aspiração se

---

<sup>48</sup> Conforme ensina Nery da Silveira, com o advento da República e da Constituição de 1891, o Brasil abandonou o liberalismo europeu para se filiar ao liberalismo norte-americano (suas lições estão resumidas no quarto capítulo, item 4.3). Entretanto, isso aconteceu apenas formalmente, pois, na prática, aqui no Brasil, o liberalismo não foi uma “doutrina política libertadora que representou a ascensão da burguesia contra o absolutismo”, como aconteceu em países como Inglaterra, França e Estados Unidos. Essa é uma das razões do sistemático desrespeito aos direitos individuais, um dos principais postulados da doutrina liberal. No Brasil, “o projeto liberal que se impôs expressaria a vitória dos conservadores sobre os radicais, estando dissociado de práticas democráticas e excluindo grande parte das aspirações dos setores rurais e urbanos populares, e movia-se convivendo e ajustando-se com procedimentos burocrático-centralizadores inerentes à dominação patrimonial” (WOLKMER, 2002, p. 75, 79).

submeteria “à prova real”, expressou seu receio de que o julgamento daquela causa viesse a se tornar no julgamento do próprio Supremo Tribunal Federal.

No correr de sua longa e minuciosa explanação, Rui Barbosa chamou a atenção do Tribunal para o sofisma que representava a afirmação de que a natureza política da questão impedia que ela fosse alcançada pela jurisdição:

Dizem: “Este assunto é vedado à justiça, pela natureza política das atribuições que envolve”. Não vos enredeis em tal sofisma. Qual é a disposição constitucional, onde se acha essa exceção limitativa à vossa autoridade geral de negar execução às leis inconstitucionais e aos atos inconstitucionais do Poder Executivo? Se a suspensão das garantias envolvesse *unicamente* interesses políticos, se pelos direitos que interessa constituísse um fato de ordem *exclusivamente* política, nesse caso sim.

Com os atos de puro governo não têm que ver os tribunais. Mas aqui não. Vós, Tribunal Supremo, fostes instituído para guarda dos direitos individuais, *especialmente contra os abusos políticos*; porque é pelos abusos políticos que esses direitos costumam perecer (RUI BARBOSA, 1956, p. 129-130).

Mais adiante, ao refutar o argumento segundo o qual a apreciação de todas as questões envolvendo o estado de sítio estava reservada ao Congresso Nacional, o ilustre defensor procurou demonstrar que a competência do Supremo Tribunal Federal abrangia qualquer espécie de violação de direito individual. Estas as suas palavras:

[...] não é senão por inferência que se vos procura tornar defeso o conhecimento das violações da liberdade individual praticadas sob o pretexto do estado de sítio, e até após ele, por agentes do Governo. Dizem: “Aqui é o domínio da apreciação *política*; e neste domínio não tem ingresso a justiça”. Mas qual é a fórmula constitucional que abriu esse valo, que ergueu essa trincheira aos abusos da força política contra o direito privado e a ordem geral das instituições republicanas? Ora, a regularidade orgânica das instituições republicanas e a inviolabilidade dos direitos particulares foram-vos entregues em custódia, estão-vos confiados em depósito, são a matéria peculiar da vossa autoridade. Tudo o que atente contra elas, toca a vosso poder, desde que se defina perante vós sob as formas de questão judicial (RUI BARBOSA, 1956, p. 132).

Todavia, a força dos argumentos, o peso moral e o talento de orador de Rui Barbosa não foram suficientes para convencer os Ministros do Supremo Tribunal

Federal<sup>49</sup>, à exceção de um, de que, pela Constituição de 1891, estava na esfera da sua competência decidir sobre a legalidade das prisões e dos desterros procedidos em razão do estado de sítio. Isso proporcionou, posteriormente, o seguinte comentário desalentado de Mangabeira:

Mas, ante a eloquência daquela oração [a defesa oral de Rui Barbosa], o Tribunal não se comove; ao texto claro da Constituição os juízes não se dobram; ante ao sofrimento ingente das vítimas não se inclinam os julgadores. Não confessam o direito. Não reconhecem a verdade. E um a um, submissos ao poder, os votos vão caindo dos lábios da Justiça profanada. Mas na sinagoga dos fariseus havia um *justo* – Piza e Almeida, cujo nome se imortalizou, como símbolo de resistência e de honra, em meio à dobrez e à covardia (MANGABEIRA, 1999, p. 83).

No acórdão, relatado por Joaquim da Costa Barradas e publicado em 27 de abril de 1892 (COSTA, 1964, p. 26-29), ficou consignado não ser “da índole do Supremo Tribunal Federal envolver-se nas funções políticas do Poder Executivo ou Legislativo”. Ao Poder Judiciário não competia, “antes do juízo político do Congresso”, apreciar o estado de sítio declarado pelo Presidente da República, nem as medidas de repressão a que estava autorizado a implementar.

Nem mesmo para salvaguardar direitos individuais estava o Poder Judiciário autorizado a intervir e anular “as medidas de segurança decretadas pelo Presidente da República, visto ser impossível isolar esses direitos da questão política”.

Sobre as prisões fora do período do sítio, entendeu o Tribunal que, além de não estar provada a hora em que elas ocorreram, não importava que tivessem “sido realizadas antes ou depois do estado de sítio, uma vez que foram decretadas dentro dele”.

---

<sup>49</sup> Nessa época, os membros do Tribunal eram tratados apenas por Juízes (art. 56 da Constituição de 1891). A partir da Constituição de 1934 (art. 74), passaram a ser chamados de Ministros. Optou-se, desde logo, neste trabalho, pela expressão “Ministros”, por motivo de uniformização da redação.

Por fim, foi rejeitada a tese de que a cessação do estado de sítio implicava a cessação das medidas tomadas dentro dele. Segundo o Tribunal, essas medidas subsistiam enquanto os acusados não fossem submetidos aos tribunais competentes.

No voto vencido que proferiu (COSTA, 1964, p. 29-33), Pisa e Almeida sustentou a competência do Supremo Tribunal Federal, após a cessação do estado de sítio, para julgar as medidas de repressão autorizadas pelo artigo 80 da Constituição de 1891.

Acolhendo os argumentos de Rui Barbosa, posicionou-se no sentido de que as medidas de detenção e desterro tinham “apenas a duração do estado de sítio”. Era o que expressamente estava declarado na Constituição do Chile e o que, segundo ele, deduzia-se da Constituição brasileira de 1891.

Em seu fundamentado voto, Pisa e Almeida lembrou o § 35 do art. 179 da Constituição do Império<sup>50</sup>, que continha disposição semelhante à da primeira Constituição da República. No Império, afirmou o Ministro, depois reverenciado por Rui Barbosa, em caso de rebelião ou invasão de inimigos, o Poder Legislativo, e, excepcionalmente, o Governo, estavam autorizados a suspender, por tempo determinado, garantias constitucionais relativas à liberdade individual. A suspensão dessas garantias cessava, no entanto, imediatamente, com a cessação da necessidade que a motivava. Assim ocorreu no Pará, em 1835; no Rio Grande do Sul, em 1836-1837 e 1841-1842; e São Paulo e Minas Gerais, em 1842.

---

<sup>50</sup> O § 35 do art. 179 da Constituição de 1824 tinha a seguinte redação: “Art. 179 – [...]. § 35 – Nos casos de rebelião ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado que se dispensem, por tempo determinado, algumas formalidades que garantem a liberdade individual, poder-se-á fazê-lo por ato especial do Poder Legislativo. Não se achando, porém, a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Pátria iminente perigo, poderá o Governo exercer esta mesma providência como medida provisória e indispensável, suspendendo-a imediatamente, quando cesse a necessidade urgente que a motivou; devendo, em um e outro caso, remeter à Assembléa, logo que reunida for, uma relação motivada das prisões e de outras medidas de prevenção tomadas; e quaisquer autoridades que tiverem mandado proceder a elas serão responsáveis pelos abusos que tiverem praticado a esse respeito”.

Ora, acrescentou o Ministro solitário, se a Constituição de 1891, tal como a Constituição de 1824, estabelece que as garantias constitucionais, no estado de sítio, somente podem ser suspensas por tempo determinado, não se pode admitir, na República, interpretação menos liberal e garantidora dos direitos e liberdades individuais do que aquela adotada no Império.

Portanto, a única interpretação possível era aquela segundo a qual cessavam a detenção e o desterro, com o fim do estado de sítio. Para Pisa e Almeida, “se é só a sentença do Estado que justifica o uso desta medida extraordinária, cessada a causa, que a determinou, cessam os efeitos que dela se derivam”. A manutenção de cidadãos presos ou desterrados após o levantamento do estado de sítio, sem terem sido submetidos a processo, constitui, para eles, “suspensão de garantias por tempo indeterminado, contra a expressa disposição do art. 80 da Constituição”, violência esta que suscita, em seu favor, o remédio do *habeas corpus*.

### **2.3 DUAS EXPLICAÇÕES PARA A DECISÃO DO TRIBUNAL**

Pode-se dizer que, no julgamento do HC nº 300, à exceção de Pisa e Almeida, os demais Ministros do Supremo Tribunal Federal criaram a *sua* doutrina das questões políticas, a qual, no entanto, nada tinha a ver com a doutrina forjada por Marshall, no caso *Marbury vs. Madison*. Todavia, sem saber, estavam se antecipando a um julgamento isolado da Suprema Corte, levado a efeito mais de meio século depois (1946), o qual foi apontado por Araújo (1998, p. 191), conforme visto no primeiro capítulo, como um *leading case* da doutrina das questões políticas nos Estados Unidos, precisamente porque os juízes norte-americanos se abstiveram de julgar, apesar da existência de parâmetros constitucionais a amparar uma decisão judicial. Tal como viria a ocorrer com a

Corte norte-americana em *Colegrove. v. Grenn*, o Supremo Tribunal Federal, em 1892, fechou os olhos aos direitos individuais para evitar o confronto com o poder político. Lá, ficou sacrificado o direito à igualdade; aqui, o direito à liberdade.

Nota-se de comum nos dois casos a demonstração de fraqueza dos juízes. No caso norte-americano, a Suprema Corte não se escusou em reconhecer, ainda que implicitamente, “que a Constituição conferia um direito cuja tutela competia ao poder judicial assegurar”, recusando-se a decidir o pedido porque, pela “natureza do conflito, o Tribunal não dispunha dos meios de protecção necessários” (ARAÚJO, 1998, p. 12). Já no caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal não admitiu que não tinha forças nem condições de enfrentar o poder arbitrário do Executivo de então, optando pelo recurso ao subterfúgio de que não era possível separar os direitos individuais da questão política. Mas nem por isso a fraqueza dos seus membros deixou de ser apontada como a principal causa para a decisão de 1892.

Com efeito, além do que já ficou reproduzido linhas atrás, Mangabeira dizia que o Supremo Tribunal Federal foi o “órgão que, desde 1892 até 1937, mais falhou à República”. Apesar de a Constituição conferir-lhe a sua guarda e o seu destino, levantando para tanto as muralhas da inamovibilidade e irredutibilidade dos vencimentos de seus juízes, nesse período, segundo o escritor baiano, o Tribunal nunca teve sete homens com a *coragem* de Pisa e Almeida, “para arrostarem a impopularidade, enfrentarem o Governo, ou desprezarem o perigo, e confessarem o direito, garantirem a liberdade, defenderem a Constituição e, por esse meio, salvarem o regime, cuja guarda lhes fora confiada”. O que se verificou foi o contrário, ou seja, que “*nos dias de perigo, todas essas muralhas de aço não bastavam para resguardar da fraqueza a maioria judicante*” (MANGABEIRA, 1999, p. 83-85 – grifo do autor desta dissertação).

Essa tese da fraqueza dos Ministros do Supremo Tribunal Federal para enfrentar a personalidade autoritária de Floriano Peixoto tem sua força no registro do seguinte fato, ocorrido um ano depois (1893), por ocasião do julgamento do caso *Wandenkolk*:

E a situação era tão grave e ameaçadora que os membros do Supremo Tribunal reuniram-se à véspera do julgamento do *habeas corpus* Wandenkolk. Eis como Rui Barbosa narra os fatos: “A maioria dos ministros daquela corte se reunira, na véspera, para assentar a sentença do outro dia. Um dos seus mais graduados membros, magistrado integérrimo, abatido pelo tormento do aspecto do horizonte, mandara, por um dos seus pares, magistrado também, instar comigo pela renúncia do *habeas corpus* requerido. A condescendência da decisão com os desejos do poder salvou, talvez, a vida aos ameaçados. Mas a sedição naval respondia, três dias depois, à tibieza da justiça, da mesma forma como, nos Estados Unidos, trinta e seis anos antes, a sentença de Taney, propícia ao cativo, abalando a confiança pública no grande tribunal da União, precipitou a guerra civil” (MANGABEIRA, 1999, p. 357).

Tem-se feito referência a um outro fator que teria levado o Supremo Tribunal Federal à decisão contrária aos presos políticos de 1892, qual seja, a falta de preparo intelectual dos seus Ministros para o trato com as questões novas de Direito que a República suscitou. Isso é debitado, antes de tudo, ao fato de a maioria dos quinze Ministros nomeados para a sua composição inicial ter origem no Supremo Tribunal de Justiça do Império e, também, à formação intelectual dos juristas da época, mais próxima das Ordenações Filipinas e do Direito Público francês do que do Direito norte-americano. Castro Nunes, por exemplo, ensina:

Nos primeiros tempos da República o Tribunal não tinha a consciência do seu papel no regime. Este representava para muitos dos juízes que o compunham e que traziam do Império uma bagagem intelectual copiosa e até brilhante, mas inadequada à compreensão das novas instituições, um sistema pouco conhecido e que teria de receber na órbita judiciária uma aplicação perturbada pelos preconceitos da educação jurídica haurida nas fontes romanas, reinícolas, nas tradições do antigo regime e nos expositores do direito público francês (NUNES, 1943, p. 168).

Esse mesmo pensamento é exposto por Brossard. Em discurso proferido na sessão solene do Supremo Tribunal Federal, realizada em novembro de 1989, em

comemoração ao Centenário da Proclamação da República, lembrando que o Brasil, em questão de horas, “mudara de face”, experimentara profundas transformações, inclusive no âmbito do Judiciário, o ex-Ministro produziu a seguinte reflexão a respeito dessa instituição judiciária:

O Supremo Tribunal Federal é uma criação da república, na medida em que o novo regime lhe conferiu atribuições que ele não tinha ao tempo do Império; convém notar, porém, que foi constituído mediante o aproveitamento de antigos membros do Supremo Tribunal de Justiça, que lhe formaram a maioria. Amadurecidos sob outro regime, bons conhecedores das Ordenações Filipinas, eram, no entanto, alheios às novidades do mecanismo americano importado com a república; era natural que lhe não sentissem as originalidades e não medissem suas virtualidades; em verdade, as instituições de inspiração norte-americana adotadas eram praticamente ignoradas entre nós (BROSSARD, 1991, p. 14).

Para ilustrar o grau de desconhecimento do papel das instituições novas criadas pela Constituição de 1891, em especial do Judiciário, e que as teses defendidas por Rui Barbosa “eram novidades chocantes para o Tribunal”, Brossard reproduz a seguinte narrativa do jurista baiano:

O que por aquele tempo se conhecia, no Brasil, das instituições aqui recém-adotadas, deu-no-lo a ver, certo dia, de um relance, o caso, que vamos contar.

Distinguia-se, então, no Supremo Tribunal Federal, entre os seus ministros, um magistrado que passava pelo mais instruído entre os seus pares, conta em que também o tínhamos, e temos. Notavelmente versado nas letras jurídicas, juiz do maior crédito profissional, fecundo argumentador e expositor, nas causas que relatava, ou discutia, chegara do norte com extraordinária nomeada, adquirida em brilhante carreira judiciária, e, nos pleitos de mais vulto, veio a ser aqui a bandeira e o guia daquela corte, que o prezava, talvez, como o seu melhor ornamento.

Um dia, encontrando-nos em um bonde, por sinal que na Praia do Flamengo, onde a esse tempo residíamos, nos interpelou ele com expressão de séria estranheza, perguntando:

Ouvi dizer que o senhor vai acionar a União, em nome dos militares e paisanos reformados e demitidos pelo Marechal Floriano, para obrigar o governo federal a reintegrá-los ou indenizá-los. Será possível?

É exato.

Mas como?

Muito simples. É que, no regime de agora, não só os atos administrativos, mas até os legislativos, em sendo contrários à lei constitucional, são nulos, e a justiça é o poder competente, para lhes declarar a nulidade, pronunciando-lhes a inconstitucionalidade.

O meu interlocutor não se convenceu, obrigando-me a lhe apontar os textos da nova Constituição, onde estribava a minha tese, e assim nos separamos prometendo-lhe eu, para o familiarizar com a novidade, pô-lo em relação com a grande obra de Carson acerca da Suprema Corte dos Estados Unidos, obra de que daí a dias, lhe ofereci um exemplar.

Tempos depois esse ministro mergulhava a fundo no direito norte-americano, com as produções do qual sortiu em abundância a sua copiosa livraria; e essas noções, cuja primeira invocação entre nós tão extravagante lhe parecera, nele, como juiz, e, mais tarde, como advogado, vieram a ter um aplicador hábil, convencido e freqüente.

As nossas alegações na causa, trazidas, posteriormente, a lume no livro ‘Os atos inconstitucionais’, puseram a doutrina desses princípios ao alcance de todos, a ação movida por nós vingou em todos os trâmites do seu curso, e os nossos constituintes, civis ou militares, alcançaram a reparação devida.

Daí avante qualquer sujeito dava sota e az na matéria. Mas o espanto, que o meu atrevimento, à primeira notícia, causara a um dos mais celebrados luzeiros da nossa magistratura, evidenciava quão pouco se havia descido, até então, abaixo da superfície, na compreensão de normas constitucionais, que eram, entretanto, base fundamental do novo regime (RUI BARBOSA, *apud* BROSSARD, 1991, p. 15-16).

Esse diálogo ocorreu, segundo Brossard, logo após os decretos de Floriano Peixoto, de abril de 1892, com base nos quais foi declarado o estado de sítio no Distrito Federal, efetuadas as prisões e os desterros já referidos. O interlocutor de Rui Barbosa era Joaquim da Costa Barradas, relator do acórdão do Supremo Tribunal Federal, que julgou o HC nº 300.

Reforça a idéia de que o desanimador resultado do primeiro *caso político* levado ao Supremo Tribunal Federal deveu-se em grande parte à falta de familiaridade dos seus Ministros com o direito novo que o Brasil passou a experimentar com a República, a maneira *equivocada* com que o Relator Barradas, na justificação oral de seu voto, tratou a

doutrina das questões políticas, formulada por Marshall, no caso *Marbury v. Madison*. Dela dá notícia Rui Barbosa, em dois dos seus mais de vinte artigos publicados após o julgamento do HC nº 300. Num deles, diz:

Mas, relatando aos seus colegas o caso *Marbury vs. Madison*. s.ex. [o ministro Barradas] não pôde ser fiel à verdade. Percebia-se que o ilustre jurisconsulto possuía da matéria as informações superficiais e truncadas, que se obtém nos expositores mais conhecidos (RUI BARBOSA, 1956, p. 159).

O Relator Barradas havia feito referência ao precedente *Marbury v. Madison* com o intuito de mostrar que a Suprema Corte dos EUA, “*num caso político*”, havia declarado a sua incompetência, e que, em razão da similitude da hipótese posta no *habeas corpus*, deveria o Supremo Tribunal Federal decidir no mesmo sentido. Para demonstrar “a falácia dessa comparação”, que o caso julgado pela Suprema Corte em 1803 era diverso daquele decidido pelo Supremo Tribunal Federal, e, mais ainda, que Barradas incidira em grave erro quando expôs que a declaração de incompetência da Corte dera-se em virtude da natureza política do caso, Rui Barbosa fez minuciosa exposição do caso *Marbury v. Madison*, para, a certa altura, esclarecer:

Assim, o *mandamus* foi recusado, não pela incompetência constitucional da justiça, mas pela incompetência constitucional da Corte Suprema, para conhecer da questão em instância originária. A petição devia ser apresentada a um tribunal inferior, e só por via de recurso poderia chegar à Corte Suprema. MARSHALL reconheceu o direito de Marbury, reconheceu o poder da justiça, para obrigar o governo a respeitá-lo, indeferindo o requerimento unicamente por erro do peticionário na escolha do tribunal, que devia julgá-lo (RUI BARBOSA, 1956, p. 164-165).

O ambiente do Supremo Tribunal Federal, nessa época, era de “deplorável confusão de idéias”, como bem definiu Manoel Murtinho, ao proferir seu voto no *habeas corpus* impetrado contra o sítio decretado em 1897 (COSTA, 1964, p. 46). Não havia efetivamente consciência da maioria dos seus Ministros da relevância das funções do Tribunal para a estabilidade da República. Isso só foi percebido na medida em que Rui

Barbosa, vendo que a mudança das instituições reclamava também a mudança de mentalidade, que os direitos individuais corriam sérios riscos com um Judiciário submisso ao poder político, propôs-se a doutrinar a respeito da nova ordem, chamando sempre a atenção para a necessidade da independência e força moral dos Ministros. No tocante às questões políticas, o esforço que fez para ensinar, explicitar, aclarar a doutrina de Marshall não teve como principal objetivo justificar a ausência do Judiciário nessas questões. Seu zelo maior foi pela ressalva à fórmula, ou seja, que ao Judiciário incumbia a proteção dos direitos individuais, não importando as circunstâncias em que tivessem sido violados<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> É de Levi Carneiro este comentário: “Na petição de *habeas corpus* e nos debates subsequentes, proclama Rui Barbosa alguns dos princípios que mais caros lhe seriam e a que, por toda a vida, se dedicaria. Não triunfantes desde logo, em breve começariam a ter a consagração da jurisprudência do mais alto tribunal e, por fim, até dos textos constitucionais. Dentre eles, avulta o que aponta como ‘fundamental de todas as constituições livres: onde quer que haja um direito individual violado, há de haver um recurso judicial para a debelação da injustiça’. É a expressão de sua constante confiança no Poder Judiciário e da missão decisiva, que lhe reconhece, de equilíbrio e salvaguarda do regime federativo” (CARNEIRO, 1956, p. 24).

## 2.4 AS LIÇÕES DE RUI BARBOSA

Sem dúvida nenhuma, pela mão e voz de Rui Barbosa é que a doutrina das questões políticas, inaugurada pelo Supremo Tribunal Federal em 1892, foi logo abandonada. Preocupado com os rumos que o Tribunal sinalizava seguir com o julgamento da primeira causa importante em que os direitos individuais foram subjugados pela força do arbítrio, o jurista baiano passou a reproduzir aqui as lições de Marshall, até então pouco conhecidas dos brasileiros, sobre o papel da Suprema Corte no sistema republicano e o significado que a doutrina das questões políticas tinha para o juiz norte-americano.

A propósito dos seus esforços em conscientizar o Supremo Tribunal Federal do lugar que lhe fora reservado na República, é de Castro Nunes o seguinte comentário:

Coube a Rui Barbosa um grande papel na evolução do pensamento jurisprudencial da nossa Suprema Corte. Quando um dia se escrever a história do Supremo Tribunal, desde os seus primórdios indecisos e vacilantes em face da declaração de inconstitucionalidade de uma lei do Congresso, será preciso reservar à obra de doutrinação do insigne constitucionalista um lugar de honra (NUNES, 1943, p. 168).

Outro testemunho autorizado da dedicação de Rui Barbosa, ao alvorecer da República, em doutrinar sobre o novo Direito e a instituição judiciária vem do seu contemporâneo Clóvis Bevilacqua. Afirma o autor do Código Civil de 1916:

Rui Barbosa desvendou aos olhos brasileiros a ciência do direito público que a América do Norte criara e nós quase ignorávamos que existisse, antes que a vissemos trasladada, em correta e lucilante frase portuguesa, pelo escritor baiano (BEVILACQUA, *apud* LACOMBE, 1949, p. 18; BROSSARD, 1991, p. 17).

No entanto, o depoimento mais forte a respeito do valor do trabalho de Rui Barbosa, nos primeiros anos da República, é dado precisamente por alguém que não

contava com a sua simpatia. A referência aqui é ao Procurador da República Rodrigo Otávio, que nos pleitos judiciais do jurista baiano atuou em lado oposto. Eis a declaração de Rodrigo Otávio:

É fora de dúvida que foram as atividades de Rui Barbosa, nesse momento histórico, que fizeram a interpretação do direito constitucional brasileiro. *Ele representou no Brasil o papel de Marshall nos Estados Unidos*, e ainda com mais liberdade de ação, porque se Marshall era um juiz, ele não era senão um simples advogado (OTÁVIO, *apud* LACOMBE, 1949, p. 19).

Conforme ensina Lacombe (1949, p. 20), “a primeira pedra para o edifício que Rui Barbosa vai erguer em homenagem à constituição” é composta da compilação da petição de *habeas corpus* a favor dos presos políticos de 1892, da defesa oral perante o Supremo Tribunal Federal e dos artigos publicados em comentários à decisão, “discutindo-a, criticando-a sob todos os aspectos, dissecando um a um os votos que lhe haviam sido contrários e exaltando o voto de Pisa e Almeida” (RODRIGUES, 1991, v. 1, p. 24). Publicado ainda no ano de 1892, com o título *O Estado de Sítio, sua natureza, seus efeitos, seus limites*, esse trabalho tornou-se “uma obra clássica de nosso direito constitucional”.

Das três partes que compõem a obra, a última, sem dúvida, é a mais importante. Ali estão os vinte e dois textos publicados à época no jornal *O País*, por meio dos quais Rui Barbosa, na seqüência do seu “curso público de direito constitucional” (MANGABEIRA, 1999, p. 80), demonstra o seu profundo conhecimento do direito público norte-americano e se debate em revelar aos olhos da magistratura a instituição judiciária que ajudara a reproduzir no Brasil, cujo modelo fora importado dos EUA.

Relativamente à doutrina das questões políticas, especialmente em três dos comentários à decisão do Supremo Tribunal Federal (3º, 4º e 7º), “o campeão do judicialismo no Brasil” (LACOMBE, 1949, p. 21) dedicou-se ao trabalho de retificar os

equívocos interpretativos nos quais incidira Barradas. Para isso, elaborou uma análise profunda e minuciosa do caso *Marbury v. Madison*, julgado pela Suprema Corte dos EUA. Indo além, em outros quatro textos (5º, 6º, 8º e 10º), promoveu a explanação de decisões daquela Corte, envolvendo questões políticas e direitos individuais, bem como também da doutrina constitucional norte-americana. Casos como *Merryman* e *Milligan*, em que prevaleceu a salvaguarda dos direitos civis, foram estudados por Rui Barbosa. A sua preocupação estava em demonstrar que o Supremo Tribunal Federal, tal como a Suprema Corte dos EUA, tinha competência para decidir questões políticas. Somente os assuntos *exclusivamente* políticos é que estavam fora do raio de ação do Tribunal.

Com o título “O aresto de Marshall: primeiro engano do Sr. Barradas”, Rui Barbosa escreveu o seu terceiro artigo acusando o Relator de ter multiplicado, na justificação oral do seu voto, as “injustiças contra a doutrina constitucional” (RUI BARBOSA, 1956, p. 158), posto que colhera na história do direito norte-americano “informações superficiais e truncadas” (RUI BARBOSA, 1956, p. 159). Segundo ele, da análise da famosa sentença proferida em *Marbury v. Madison*, concluía-se que o caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal, ao contrário do que Barradas pretendia demonstrar, era bem diferente daquele julgado por Marshall. Além disso, a doutrina consagrada pelo juiz norte-americano favorecia a tese que havia defendido perante o Tribunal brasileiro.

Após relatar as razões que haviam levado Marbury a solicitar à Suprema Corte um *writ of mandamus* contra o então Secretário de Estado Madison, Rui Barbosa lançou a seguinte pergunta, acompanhada da resposta:

Quem poderá considerar congênere com a nossa uma hipótese tão radicalmente diversa? Ali se tratava da escolha de funcionários, cuja investidura pertencia ao executivo, matéria essencial, exclusiva e absolutamente política. Não havia

direitos individuais ofendidos, liberdades lesadas. [...] Qual é o traço de homogeneidade entre esse fato e o atual? O que aqui se pede, é a restituição da liberdade civil e a restituição das imunidades constitucionais a indivíduos arrebatados, por seqüestração administrativa, ao grêmio dos cidadãos livres, ao uso de direitos, cujo exercício só se pode perder por sentença judicial. [...] Ou devera deliramos todos, ou não pode haver nada mais heterogêneo que estas duas questões (RUI BARBOSA, 1956, p. 161-162).

Com o intuito de demonstrar que a sentença de Marshall não servia de precedente para justificar a incompetência do Supremo Tribunal Federal para julgar questões políticas, nas quais estivessem envolvidos direitos individuais, ensinou que o caráter político do abuso atribuído em *Marbury v. Madison* não havia impedido que a Suprema Corte reconhecesse que um direito individual havia sido violado. Para ele, o fato de o *mandamus* ter sido denegado é que havia levado aqueles que não conheciam a decisão “senão por informações e extratos” a acreditar que o motivo para a decisão de Marshall fora a “feição política do ato oficial, contra que se reclamava” (RUI BARBOSA, 1956, p. 162). “Engano!”, disse. A doutrina firmada referia-se à particularidade de a jurisdição da Suprema Corte não poder ser exercida originariamente, mas apenas pela via do recurso de apelação.

Baseado em lições de Curtis e passagens da própria sentença de Marshall, Rui Barbosa afirmou que esse detalhe é que havia proporcionado à Suprema Corte reconhecer, pela primeira vez, a prerrogativa da justiça federal de negar execução a atos da legislatura contrários à Constituição. Aquela lei que havia conferido à Suprema Corte competência para expedir *mandamus* contra funcionários não estava em conformidade com o texto constitucional dos EUA. Essa a razão do não acolhimento do *mandamus*, e não a natureza política da questão suscitada.

O que ficara assentado, finalizou Rui Barbosa, é que a “feição política do ato” não era suficiente para afastar do controle judicial “os abusos do poder”. Assim, a

prática de atos políticos pelo governo, da nomeação de empregados à declaração do estado de sítio, sujeitava-se à ação corretiva do Judiciário, uma vez verificada a exorbitância da lei e o agravo a direitos.

No quarto artigo, intitulado “A lição de Marshall”, Rui Barbosa destacou a independência da Suprema Corte no julgamento do caso *Marbury v. Madison*, “a sua destimidez perante o executivo, o ânimo de cumprir o seu dever, fossem quais fossem as responsabilidades incorridas”. Isso ficara demonstrado, segundo ele, a partir do momento em que, invertendo as fórmulas, a Corte discutiu, primeiro, a questão de mérito, para, só depois, decidir a preliminar de incompetência. Se tivessem seguido o que normalmente acontece nos julgamentos, apreciando desde logo a preliminar, os juízes teriam salvaguardado “suas conveniências particulares, evitando os ressentimentos de um homem da têmpera de Jefferson” (RUI BARBOSA, 1956, p. 167). Mas a Corte não receou em se indispor com o poder. No mérito, declarou o direito postulado; posteriormente, na preliminar, deu-se por incompetente para emitir a ordem pretendida.

Rui Barbosa não deixou de ressaltar o caráter político dos temas discutidos na sentença de Marshall. Para ele, “as obrigações do executivo, os limites do seu poder, no processo de nomeação para os cargos, cujo provimento lhe foi confiado”, eram questões políticas que, entretanto, não deixaram de ser tratadas pela Suprema Corte. Quando estabeleceu que o exercício da faculdade constitucional de nomear, tal como ocorrera no caso de *Marbury*, implicava o subsequente dever do Secretário de Estado de “conformar-se à lei”, traçou a “divisória entre a obediência legal e a obediência ilegal ao presidente” (RUI BARBOSA, 1956, p. 169), matéria política, da esfera do Executivo.

Destacando a passagem da sentença de Marshall, na qual o juiz norte-americano afirmara que, se por um lado, “o governo dos Estados Unidos tem sido

enfaticamente designado como o governo das leis, não governo dos homens”, por outro, só é digno desse qualificativo na medida em que suas leis proporcionem a eficaz “reintegração contra a quebra de um direito legalmente instituído”, verberou Rui Barbosa: “É exatamente o princípio que eu preguei em vão ao Supremo Tribunal Federal: até onde forem as contingências da liberdade violada, até aí forçosamente há de chegar a tutela jurídica dos tribunais” (RUI BARBOSA, 1956, p. 171).

Mais à frente, Rui Barbosa reproduziu a lição de Marshall sobre a necessidade de se perquirir a respeito da *natureza do ato* para que fique explicitado se o mesmo se sujeita ou não ao controle judicial. Segundo o juiz norte-americano, o ato de um Secretário de Estado, desde que tenha *natureza política*, não se submete ao crivo dos tribunais. Os poderes políticos conferidos pela Constituição ao Presidente e, por extensão, aos seus funcionários, se exercem discricionariamente. Assim, quando o Executivo, no exercício dessa discricção, não pode ser contrastado, os assuntos são de natureza política, posto que dizem respeito à nação, e não a direitos individuais. Entretanto, basta que a lei imponha outros deveres a esses funcionários, cujos atos envolvem direitos individuais, para que o indivíduo lesado possa pedir a reparação devida.

Esse último ensinamento de Marshall mereceu o seguinte comentário de Rui Barbosa:

Não era possível delinear mais lucidamente as condições que justificam a exceção de incompetência contra a justiça, fundada no caráter *político* dos atos do governo. Esse caráter só fecha a porta aos tribunais, quando os interesses dependentes do procedimento do executivo *não ferirem direitos individuais*. Tais direitos limitam a ação do poder no uso da sua autoridade discricionária, e abrem aos prejudicados o acesso dos tribunais regulares (RUI BARBOSA, 1956, p. 173).

Ao encerrar o seu quarto estudo, disse que, pela sentença de Marshall, dois requisitos eram necessários para que as medidas de governo fossem imunes à

intervenção do Supremo Tribunal: “1º) que não haja limites especificamente taxados à discricção do poder; 2º) que no uso dessa discricção ele não invada o direito individual”. No caso do estado de sítio, se o governo transgride as condições fixadas pela Constituição, aplicando penas, ao invés de medidas repressivas, com efeitos antes ou depois da vigência do sítio, anula direitos individuais. Uma vez que isso ocorra, “a natureza política das atribuições exercidas” pelo governo não impede a reparação pela via judicial (RUI BARBOSA, 1956, p. 174).

O sétimo comentário de Rui Barbosa teve por título “O argumento Aquiles da sentença: seu erro”. Suas palavras iniciais foram de alerta. Segundo ele, havia uma verdadeira conspiração para anular o Supremo Tribunal Federal, transformando-o num órgão subalterno na República. E o pior era que o próprio Tribunal compactuava com isso.

À sombra do estado de sítio, o Supremo Tribunal Federal paralisava a Justiça, não reagindo às “exorbitâncias clamorosas do Governo contra a liberdade individual” (RUI BARBOSA, 1956, p. 192). A sua fraqueza estava expressa na fórmula vaga da sentença redigida por Barradas, segundo a qual “não está na índole do Supremo Tribunal Federal envolver-se nas funções políticas do Poder Executivo, ou Legislativo” (RUI BARBOSA, 1956, p. 193).

Com o objetivo de corrigir o que havia dito Barradas sobre os casos que citara em sua petição de *habeas corpus*, colhidos em *Cooley*, para demonstrar que somente aqueles de natureza *exclusivamente* políticos estavam vedados ao Supremo Tribunal Federal, afirmou Rui Barbosa:

A indicação foi apenas *exemplificativa*, traduzindo-se o meu pensamento com a maior clareza, no apotegma, que citei, de HITCHCOCK, onde se estabelece que

‘só as questões *puramente* políticas são impenetráveis à defesa apoiada na justiça federal’. *Purely political*, puramente políticas, diz esse publicista contemporâneo” (RUI BARBOSA, 1956, p. 194).

Qualificar uma questão como política não era suficiente para afastá-la da órbita do Judiciário, disse Rui Barbosa. Assim é que a Suprema Corte enfrentou questões políticas as mais difíceis envolvendo direitos particulares. Referindo-se aos casos *Dred Scott e Rhode Island*<sup>52</sup>, além de outros relativos à política financeira, soberania nacional, autonomia dos Estados, criação de bancos e circulação bancária, o insigne jurista lembrou que a presença do elemento político não evitara que a Corte afirmasse a sua autoridade judiciária e resolvesse matérias de direitos individuais.

Concluindo sua exposição, Rui Barbosa destacou que, enquanto a Suprema Corte estendia o seu raio de ação em benefício da Constituição e contra os excessos políticos do Executivo e do Congresso, que acabam extrapolando “as raias da liberdade”, aqui no Brasil dava-se o contrário. Estas as suas palavras: “De cada vez que uma ambição política do Governo desfralda a sua vela, a justiça estreita a vasta cinta protetora, convertida em humilde braço de água morta, para dar trânsito fácil à piroga aventureira” (RUI BARBOSA, 1956, p. 201).

No quinto texto que produziu, Rui Barbosa fez uma análise dos casos *Merryman e Milligan*, julgados pela Suprema Corte no período da guerra civil nos EUA. Em ambos os casos, a Corte concedeu *habeas corpus*, apesar dessa medida ter sido suspensa, em razão da guerra. O Relator Barradas, em seu voto oral, ressaltou não a posição da Corte, mas a desobediência às suas decisões pelo Presidente Lincoln. Indignado com a atitude de um Ministro do Supremo Tribunal Federal relacionar como precedente válido a rebeldia de um governo, finalizou com estas palavras:

Pois bem: será concebível que o Supremo Tribunal Federal, no Brasil, fosse buscar entre os refugos da jurisprudência da opressão militar nos Estados Unidos a lição da justiça, abraçando como arestos os excessos da onipotência irresponsável, e rejeitando como espúrias as decisões da Corte Suprema, que, através do longo flagelo da guerra civil, manteve erecto, imaculável, insubmissível o princípio do *habeas corpus*? (RUI BARBOSA, 1956, p. 183).

Prosseguindo na análise dos casos *Merryman* e *Milligan*, no sexto escrito, Rui Barbosa lembrou que, na vigência da lei marcial nos EUA, o Presidente convertera-se em verdadeiro ditador, absorvendo as atribuições dos outros dois Poderes. Mas apesar das adversidades ante a onipotência do chefe do Executivo, “a Suprema Corte não renunciou a autoridade protetora dos direitos individuais, que a Constituição lhe confiara” (RUI BARBOSA, 1956, p. 184). A natureza política da resolução que havia proclamado a lei marcial não impediu que a Suprema Corte concedesse os *habeas corpus* requeridos em *Marryman* e *Milligan*. Pois bem: ao passo que naquele país os seus juízes supremos afirmavam a sua competência até mesmo na vigência da lei marcial, o Supremo Tribunal Federal brasileiro abandonava voluntariamente as suas funções, ante o estado de sítio, com o argumento de que a natureza política da medida vedava aos tribunais a apreciação das prisões efetuadas no seu decurso.

O oitavo texto de Rui Barbosa foi dedicado, inicialmente, à análise de quatro casos julgados pela Suprema Corte, os quais, segundo ele, demonstravam a ingerência desse tribunal em assuntos políticos decorrentes das atribuições do Legislativo e do Executivo, desde que direitos individuais estivessem envolvidos. Após essa abordagem, foi categórico em concluir que o Supremo Tribunal Federal tinha “o direito de julgar em casos políticos, e nos mais políticos de todos os casos” (RUI BARBOSA, 1956, p. 204). Somente os assuntos *exclusivamente* políticos lhe eram vedados conhecer. Ao finalizar, retomou a crítica à decisão sobre o estado de sítio, dizendo que o paradoxo inconcebível

---

<sup>52</sup> A referência de Rui Barbosa aqui é ao caso *Luther v. Borden*, originário da Revolução de Dorr, ocorrida no

estava em não se ter admitido a distinção entre questão política e direitos individuais. O critério discriminativo, não aplicado pelo Tribunal, estava precisamente em que, se durante o estado de sítio as medidas repressivas podiam estar acobertadas pela razão política, com a suspensão da medida, essa situação havia desaparecido. Retomada a regularidade constitucional, os cidadãos presos sem processo deveriam ser submetidos ao Judiciário. Se de um lado a apuração da responsabilidade política do governo na decretação do sítio era do Congresso, de outro, a guarda dos direitos individuais pertencia ao Judiciário.

No seu décimo artigo, Rui Barbosa procurou demonstrar a distinção entre questão política e questão jurídica. Admitindo que o Executivo estava autorizado a decidir sobre a conveniência “no uso das funções correspondentes ao estado de sítio” (RUI BARBOSA, 1956, p. 221), não reconheceu, no entanto, a possibilidade desse Poder vir a estabelecer ditas funções, sua extensão, bem como suas conseqüências. Depois de lembrar que essa era uma incumbência da Constituição, doutrinou que o emprego de medidas não autorizadas pelo estado de sítio, como o caso de punições, implicava a usurpação de competência conferida a outro Poder, o Judiciário. Uma vez que se tratava de matéria constitucional, no regime da Constituição de 1891, era atribuição da Justiça sobre ela decidir. Esclarecendo o seu pensamento, disse:

Se o Governo se serviu, conveniente, ou inconvenientemente, de faculdades, que se supõem suas, pertence ao Congresso julgar. É a questão *política*. Se cabem, ou não cabem, ao Governo as atribuições, de que ele se serviu, ou se, servindo-se delas, transpôs, ou não, os limites legais, pertence à justiça decidir. É a questão *jurídica* (RUI BARBOSA, 1956, p. 224).

Cabe registrar aqui que essas lições escritas por Rui Barbosa, em 1892, no conturbado ambiente político dos primeiros dias da República, sobre questões políticas no Judiciário, não foram as únicas, apenas as primeiras. O tema seria retomado por ele em

---

estado norte-americano de Rhode Island (cf. item 1.2 do primeiro capítulo).

outras três oportunidades, quando seu pensamento avançou, como será possível ver mais à frente. Uma delas foi ao assumir a presidência do Instituto dos Advogados, em 19 de novembro de 1914. A outra foi em discurso proferido no Senado Federal, em 23 de janeiro de 1915. O trabalho mais extenso sobre o tema, no entanto, foi produzido no curso da ação que propôs em 1905, junto ao Supremo Tribunal Federal, como advogado do Estado do Amazonas, reivindicando o chamado *Acre Setentrional*. “Nessa ação originária, que nunca foi julgada, RUI BARBOSA [...], para repelir a defesa oposta à pretensão do Amazonas, discute largamente o que podem ser ‘questões políticas’, defesas ao conhecimento do Judiciário e que enumera em 21 espécies” (BALEEIRO, 1968, p. 108), já reproduzidas no capítulo anterior.

## **2.5 A GUINADA NA DOCTRINA DO TRIBUNAL**

Depois de cinco anos do estado de sítio declarado por Floriano Peixoto, a impugnação de Rui Barbosa, sem sucesso, no Supremo Tribunal Federal, e a publicação das suas primeiras lições, idêntica medida de exceção viria a ser adotada pelo Congresso Nacional, a pedido de Prudente de Moraes.

Em 5 de novembro de 1897, ao receber as tropas vitoriosas que regressavam dos sertões da Bahia, onde haviam combatido a insurreição de Canudos, Prudente de Moraes foi atacado por um soldado. Para defender o Presidente, o Ministro da Guerra, Marechal Carlos Machado Bittencourt, partiu para cima do agressor, que o atingiu com um punhal, levando-o à morte momentos depois.

Esse episódio motivou Prudente de Moraes a pedir ao Congresso Nacional a decretação do estado de sítio. A justificativa foi a “existência de uma conspiração contra a estabilidade do Governo” (COSTA, 1964 p. 36). A resposta do

Congresso foi positiva, tendo sido declarado o estado de sítio, por 30 dias, “para o território do Distrito Federal e Niterói, a partir de 12 de novembro. Em 11 de dezembro, foi prolongado até 31 de janeiro de 1898 e dessa data para 23 de fevereiro” (CARONE, 1971, p. 167).

Ao final do inquérito policial instaurado para apurar o crime, foram apontados como co-participantes um senador e cinco deputados, entre outros civis e militares. Com base nessa apuração, três dos parlamentares e mais três implicados, um militar e dois civis, foram desterrados, por intermédio de Decreto de 21 de janeiro de 1898, para a Ilha de Fernando de Noronha<sup>53</sup>.

Terminado o estado de sítio, Rui Barbosa ingressou, em 3 de março de 1898, com o HC nº 1.063 no Supremo Tribunal Federal, postulando a liberdade dos desterrados (COSTA, 1964, p. 37-39). O fundamento principal foi o mesmo do *habeas corpus* que havia impetrado em benefício dos presos políticos de 1892, ou seja, que com o término do estado de sítio cessavam também os seus efeitos. O pedido foi negado por cinco votos contra quatro<sup>54</sup>. O Relator Bernardino Ferreira (COSTA, 1964, p. 41-44) lembrou que a doutrina firmada pelo Tribunal em 1892 era no sentido de que somente o Congresso Nacional detinha competência para examinar as medidas tomadas pelo Presidente da República durante o estado de sítio. Ao Poder Judiciário não competia apreciar as providências adotadas pelo chefe do Poder Executivo antes do juízo político do Congresso Nacional, ainda que envolvidos direitos individuais, por não ser possível separá-los da questão política.

---

<sup>53</sup> Estes os nomes dos desterrados: Senador João Cordeiro, Deputados Alcindo Guanabara e Barbosa Lima, Major Tomás Cavalcanti de Albuquerque, Barão de Sant’Ana Néri e José Albuquerque Maranhão (Cf. COSTA, 1964, p. 37).

<sup>54</sup> Votaram contra o pedido de Rui Barbosa: Bernardino Ferreira, Augusto Olinto, André Cavalcanti, Pindaíba de Matos e Ribeiro de Almeida. Os votos favoráveis foram de: Hermínio do Espírito Santo, Macedo Soares, Manoel Murinho e Barão de Pereira Franco (Cf. COSTA, 1964, p. 40-41).

Apesar de o Tribunal reproduzir a doutrina que adotara em 1892, nesse julgamento deu sinais de que a pregação de Rui Barbosa a favor dos direitos individuais não fora em vão. Com efeito, o Relator Bernardino Ferreira encerrou o acórdão com estas palavras:

E não se objete que também a doutrina deste Tribunal deixa ao desamparo as liberdades individuais.

Em face do nosso atual regime, é indiscutível a competência do Poder Judiciário para manter a inviolabilidade da Constituição, que não pode ficar à mercê dos dois órgãos da soberania nacional.

Assim, pois, se as medidas discricionárias do Presidente da República, durante o estado de sítio, têm os seus limites no pacto fundamental que da mesma sorte indica, nesta grave emergência da vida social, qual o procedimento que compete ao Congresso, é manifesto que a inobservância de tais preceitos abrirá espaço à intervenção do Poder Judiciário.

O triunfo das teses de Rui Barbosa não tardaria, vindo a ser consagradas por meio de “uma dessas ironias de que a história está cheia”. Com efeito, *vinte dias* depois do julgamento do *habeas corpus* que impetrara, outra idêntica medida judicial e que pretendia beneficiar os mesmos pacientes era colocada em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal. Quem havia ajuizado a ação? Joaquim da Costa Barradas, “já então ministro aposentado do Tribunal e advogado atuante” (BROSSARD, 1991, p. 19), juntamente com outros dois advogados.

No julgamento do *habeas corpus* de Barradas estiveram presentes três Ministros que não haviam comparecido ao julgamento anterior, a saber: Lúcio de Mendonça, Américo Lôbo e João Barbalho. Todos votaram pela concessão da ordem. Além disso, o Relator do HC nº 1.063, Bernardino Ferreira, mudou seu voto, aderindo à

tese favorável à liberação dos pacientes. O resultado final foi de nove votos a favor e quatro contra<sup>55</sup>.

Do acórdão, relatado por Lúcio Mendonça (COSTA, 1964, p. 51-55), constou que o senador e os dois deputados, ao serem presos, tiveram suas imunidades constitucionais violadas, já que não se havia caracterizado a hipótese do art. 20 da Constituição de 1891. A imunidade parlamentar fora instituída como garantia à função de legislar e à autonomia e independência do Poder Legislativo. Por isso, não se incluía entre as garantias constitucionais suspensas durante o estado de sítio. Não fosse assim, essa providência excepcional, que se justificava na medida em que era propícia para garantir a existência e o funcionamento dos **Poderes** da República, converter-se-ia em instrumento de opressão e até de destruição de um dos órgãos da soberania.

Ao acolher a tese defendida pela primeira vez por Rui Barbosa, sobre a cessação das medidas de repressão com o término do sítio, o Tribunal apresentou, fundamentalmente, cinco motivos para assim decidir. Primeiro: o sítio somente podia ser decretado por tempo determinado. Segundo: constituía um absurdo permitir a subsistência das medidas de repressão após a cessação do perigo para a segurança da República, proveniente de agressão estrangeira ou comoção intestina, significando, portanto, que, cessado o estado de sítio, cessavam também as medidas de exceção adotadas no período em que elas se fizeram necessárias. Terceiro: outro absurdo seria permitir que medidas transitórias de repressão ficassem ao arbítrio do Executivo, quando o próprio Judiciário estava limitado, na aplicação de penas, com todas as formalidades do processo, à

---

<sup>55</sup> Pela concessão do *habeas corpus* votaram: Barão de Pereira Franco, Macedo Soares, Bernardino Ferreira, Hermínio do Espírito Santo, Américo Lobo, Lúcio de Mendonça, João Barbalho, João Pedro, Manoel Murtinho. Contra o pedido, posicionaram-se: Ribeiro de Almeida, Antônio Olinto, André Cavalcanti e Pindaíba de Matos.

observância de determinado tempo de duração<sup>56</sup>. Quarto: já na vigência da Constituição do Império, dado o disposto no seu art. 179, § 35, em todos os casos de suspensão das garantias constitucionais (Pará, em 1835; Rio Grande do Sul, em 1836 e 1841; São Paulo e Minas Gerais, em 1842) ficou estabelecido que a manutenção de um cidadão na prisão, sem processo, duraria pelo período de suspensão dessas garantias, que deveria ser por tempo fixo e determinado<sup>57</sup>. Quinto: havia no próprio Regimento Interno do Tribunal dispositivo determinando que se desse por incompetente, *enquanto perdurasse o estado de sítio*, para conceder *habeas corpus* impetrado contra medida de repressão adotada com fundamento no art. 80 da Constituição de 1891.

Reconhecendo, dessa vez, que estava autorizado a julgar *habeas corpus* impetrado contra medida repressiva adotada durante o estado de sítio, o Tribunal declarou que a atribuição do Congresso Nacional para aprovar ou suspender o sítio, quando decretado pelo Presidente da República, bem como conhecer das medidas de exceção implementadas à sua ordem, não afastava a competência do Judiciário para “amparar e restabelecer os direitos individuais”, eventualmente violados. Uma coisa era o julgamento político do Congresso Nacional; outra, o julgamento das medidas de exceção regularmente levadas ao conhecimento do Judiciário pela via do *habeas corpus*.

Pela primeira vez, o Tribunal reconheceu que os direitos individuais não poderiam ficar à mercê de medidas de natureza política; antes, encontravam amparo no Judiciário. Assim é que deliberou, solenemente, que a garantia do *habeas corpus*, suspensa durante o estado de sítio, era restabelecida com o término dessa medida excepcional e transitória. Tal ocorria porque a restituição do direito individual ofendido no curso da

---

<sup>56</sup> Nesse ponto, o acórdão faz referência expressa ao trabalho de Rui Barbosa, publicado em 1892, com o título *O Estado de Sítio, sua natureza, seus efeitos, seus limites*.

suspensão das garantias constitucionais não poderia esperar o julgamento político do Congresso Nacional. A depender o uso do *habeas corpus* da manifestação do Legislativo, “indefesa ficaria por indeterminado tempo a própria liberdade individual e mutilada a mais nobre função tutelar do Poder Judiciário”, escreveu o Relator Lúcio de Mendonça. Ademais, em última análise, seria o Congresso Nacional, e não o Judiciário, “quem *julgaria* os indivíduos atingidos pela repressão política do sítio”. E mais: sem as garantias do processo.

Como último argumento à concessão do *habeas corpus*, o Tribunal fez referência à promiscuidade a que haviam sido submetidos os pacientes, desterrados para a ilha de Fernando de Noronha, local estabelecido como presídio destinado a presos por crimes comuns pelo Estado de Pernambuco. Isso implicava violação do disposto no art. 80, § 2º, da Constituição de 1891.

Nesse julgamento, apresentaram declaração separada de voto, favorável à concessão do *habeas corpus*, Américo Lobo, Macedo Soares e Bernardino Ferreira.

De forma sucinta, Américo Lobo (COSTA, 1964, p. 66) declarou que a atribuição privativa do Congresso Nacional, de aprovar ou suspender o estado de sítio, não impedia a ação do Poder Judiciário para o restabelecimento da liberdade individual, quando já finda e acabada a suspensão das garantias constitucionais.

Macedo Soares (COSTA, 1964, p. 62-66), depois de atacar duramente o sítio originado no atentado a Prudente de Moraes, atribuindo-lhe o vício da inconstitucionalidade e afirmando que ele cavava “a ruína da República, implantando nela uma ditadura”, que sequer tinha a “justificativa de ser inteligente e patriótica”, repeliu as

---

<sup>57</sup> Aqui o acórdão recorreu expressamente ao voto vencido de Pisa e Almeida, proferido no julgamento do

críticas que vinham sendo feitas ao Tribunal, de não guardar coerências com suas anteriores decisões. Disse ele:

[...] falta ao Supremo Tribunal Federal a idade; pois, tendo começado a funcionar em 1891, há sete anos apenas, só teve de decidir sobre estado de sítio em três períodos, a saber: 1892, para reprimir a revolta chamada “dos 13 gerais”; 1894, para subjugar a revolta da armada, tendente à restauração da Monarquia; 1897, para poder o chefe de polícia fazer inquérito acerca de crimes comuns cometidos nesta cidade em março e novembro (!). Bem poucos foram os *habeas corpus* impetrados nessas três épocas e assim bem poucas as decisões do Tribunal, concedendo-os ou negando-os. Onde as *res perpetuo judicantae*, que tenham formado e firmado aresto?

Alongando-se mais que todos, Bernardino Ferreira (COSTA, 1964, p. 56-62) começou por afirmar que, a rigor, estava de acordo com a doutrina exposta pelo Tribunal em 1892, pois, se pelos arts. 34, nº 21, e 80, § 3º, da Constituição de 1891, era do Congresso a competência privativa para examinar as medidas de exceção adotadas durante o sítio, não havia como o Judiciário conhecer dessas mesmas medidas até a manifestação do juízo político. Interpretação diversa levaria o Judiciário a “dilatar a esfera da sua jurisdição”, imiscuindo-se em funções políticas, não incluídas no seu âmbito de ação.

Esse princípio, todavia, prosseguiu Bernardino Ferreira, e “o seu consectário jurídico de que os efeitos do estado de sítio não se extinguiriam com relação às pessoas que por eles foram atingidas”, até que o Congresso conhecesse as medidas de exceção, não deixava desamparadas as liberdades individuais. Uma vez que compete ao Judiciário zelar pela inviolabilidade da Constituição, desde que não sejam observados os seus preceitos, surge a oportunidade para a intervenção desse órgão da soberania.

Considerando que o estado de sítio não importava na suspensão de todas as garantias constitucionais, mas apenas daquelas mencionadas no art. 80, nº 2, da Constituição de 1891, asseverou então Bernardino Ferreira que acaso se fosse além dessa

disposição, o Judiciário poderia agir, “antes ou depois do juízo político do Congresso”, para coibir a prática de atos fora da órbita constitucional e, portanto, violadores da liberdade individual. Segundo o Ministro, “esta tem sido a jurisprudência assentada pela Corte Suprema dos Estados Unidos da América do Norte, a cujas instituições precisamos sempre recorrer, porque por elas foi modelado o nosso atual regime”.

Na conclusão do seu voto, explicitou Bernardino Ferreira que os pacientes haviam sido desterrados para lugar destinado a criminosos comuns. Essa medida não se incluía na faculdade conferida ao Presidente da República, pelo art. 80, § 2º, nº 2, da Constituição de 1891. Por isso, estava configurada violação a direito individual dos pacientes, passível de ser corrigida pelo Tribunal.

Apesar de não haver no acórdão do HC nº 1.073 e nos votos proferidos em separado referência expressa à doutrina de Marshall sobre as questões políticas, é lícito concluir que, nesse julgamento, ela acabou prevalecendo. Como efeito, depois dele, Rui Barbosa escreveu artigo, publicado na *Revista de Jurisprudência*, com o título “A Lição dos dois Acórdãos”, afirmando a certa altura:

Proferido contra os interesses do poder, na mais completa plenitude do tribunal e após a ventilação mais ampla da matéria, o acórdão de 16 de abril, fruto de seis anos de campanha liberal, tem o brilho, a solidez e a força dos grandes arestos, que valem mais para a liberdade dos povos do que as constituições escritas (RUI BARBOSA, 1948, p. 288).

Ora, na “campanha liberal” a que se referia Rui Barbosa, um dos temas principais foi precisamente a doutrina do juiz norte-americano, tratada por diversas vezes em seus escritos. Por meio deles, o jurista baiano ensinou que somente as questões *exclusivamente* políticas não podiam sofrer interferência dos juízes. Assim, ainda que uma questão fosse política, desde que direitos individuais estivessem envolvidos, passava a ser também uma questão judicial.

Essa idéia foi incorporada pelo Supremo Tribunal Federal, o qual, diversamente da decisão de 1892, quando bastou que a questão que lhe foi sujeita recebesse o qualificativo de política para anular os direitos individuais e a elevada atribuição do Tribunal, no acórdão de 1898, senão o disse de forma expressa, reconheceu, ainda que implicitamente, que apenas as questões *exclusivamente* políticas estavam fora de sua alçada; não os direitos individuais. Estes contavam com a proteção e o resguardo do Judiciário contra as violações do poder político.

## **CAPÍTULO III**

# **CONSOLIDAÇÃO E EVOLUÇÃO DA DOCTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

### **3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

A decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do *habeas corpus* impetrado para libertar os presos políticos do estado de sítio decretado pelo Congresso Nacional no final de 1897, a pedido de Prudente de Moraes, analisada no capítulo anterior, sem dúvida nenhuma representou um marco na sua história e um grande avanço no sentido de conter as arbitrariedades do Poder Executivo, comum durante a Primeira República.

Nos anos subseqüentes, no entanto, nem sempre o Tribunal se propôs a adotar uma postura ativa, submetendo ao seu controle decisões de cunho político com repercussão direta na vida de cidadãos comuns e de detentores de funções públicas. Foi então quando a doutrina das questões políticas firmou-se no Tribunal, ampliando a gama de matérias não sujeitas à sindicabilidade judicial. É certo que na maioria das vezes se fazia a ressalva de que, identificada a violação de direito individual, o Tribunal não poderia se omitir, deixando de julgar a questão, somente porque recebia o qualificativo de política. Mas, na prática, quando apreciava os casos que lhe eram submetidos, não admitia estar também em causa direito individual, que precisasse ser resguardado.

Essa postura de autocontenção, aos poucos, foi sendo amenizada pelo Tribunal. Isso proporcionou uma evolução na doutrina das questões políticas, tal como

ocorreu nos Estados Unidos e na Argentina. Num primeiro momento, esse processo deu-se de forma descontínua, ou seja, em determinadas matérias, o Tribunal permanecia firme na sua disposição de se autoconter, pronunciando a sua incompetência constitucional para sobre elas decidir. Em outras espécies de questões, apesar de envolverem assuntos políticos e de forte repercussão na vida das instituições do País, avançava, sujeitando-as ao crivo dos seus juízes, sempre com o argumento de que lesão a direito individual não pode ser justificada pela ação política do Poder Público. Depois, num estágio mais avançado, esse processo evolutivo transcorreu de forma continuada. Assim, matérias antes excluídas do âmbito de sua ação passaram a ser admitidas como sujeitas à sindicabilidade judicial<sup>58</sup>. O resultado disso foi a ampliação da jurisdição do Tribunal, cumprindo-se a afirmação de Queiroz, como se viu no primeiro capítulo, segundo a qual, na medida em que o Estado de Direito firma-se como um “Estado de jurisdições”, há uma redução na categoria dos atos políticos não sujeitos ao controle dos juízes (QUEIROZ, 1990, p. 216).

---

<sup>58</sup> É importante registrar aqui que boa parte da responsabilidade por esse processo de evolução da doutrina das questões políticas deveu-se também à evolução do Direito Constitucional brasileiro, e não apenas da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Assim, por exemplo, a criação do mandado de segurança e da ação direta de inconstitucionalidade interventiva, em 1934; a introdução, no direito brasileiro, do controle concentrado de constitucionalidade, em 1965; a constitucionalização do princípio da inafastabilidade do controle judicial, em 1946 (sem falar da criação de institutos novos e no alargamento dos antigos, a partir de 1988), proporcionaram a ampliação das funções políticas do Supremo Tribunal Federal, levando-o a deliberar, inexoravelmente, sobre questões que antes não reconhecia como sujeitas à sua jurisdição. Lembre-se, por exemplo, que até a criação da ação direta de inconstitucionalidade interventiva, o Supremo Tribunal Federal, com o argumento de que se tratava de uma questão política, nunca declarou a inconstitucionalidade de intervenção federal, fundamentada na hipótese de que ocorria no Estado intervindo uma violação à forma republicana representativa. Segundo ele, essa era uma questão exclusivamente política, da competência do Legislativo. Pois bem, em 1965, ao julgar a representação do Procurador-Geral da República nº 650/MG, proposta contra o art. 3º da Lei Constitucional nº 13, de 23 de março de 1965, votada pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por meio do qual foram prorrogados os mandatos de governador, vice-governador, prefeitos e vice-prefeitos, vereadores, juízes de paz e suplentes até 15 de março de 1967, o Tribunal decidiu que aquela lei contrariava a forma republicana representativa de governo e o princípio democrático da temporariedade dos mandatos políticos. O acórdão ficou assim ementado: “Prorrogação de mandato do Governador e Vice-Governador de Minas Gerais, por lei constitucional votada pela Assembléia Legislativa do Estado. Contraria a Constituição da República o ato legislativo, porque atenta contra o princípio da forma republicana representativa e o princípio democrático da temporariedade das funções eletivas. As assembleias legislativas estaduais não têm o poder de substituir o eleitorado, votando leis que substituam as eleições. Procedência da representação” (cf. *Rev. Trim. Jurisp.*, v. 34, p. 568-575).

As principais razões que levaram o Supremo Tribunal Federal a vivenciar esses dois momentos da doutrina das questões políticas podem ser identificadas por meio da abordagem dos casos mais importantes que lhes foram submetidos ao longo da Primeira República e em período posterior da história política do País. É o que se propõe este capítulo. Assim, aqui estão selecionadas as matérias e narrados os casos que representam tanto a consolidação como a evolução da doutrina das questões políticas no Tribunal. Como complemento a essa apreciação, ao final, é feita uma análise crítica do tratamento conferido pelo Tribunal às questões políticas.

### **3.2 CONSOLIDAÇÃO DA DOCTRINA**

A consolidação da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal ocorreu no segundo período turbulento da Primeira República, entre 1910-1930, quando mais uma vez imperaram os abusos perpetrados pelo governo no uso de institutos excepcionais previstos na Constituição, como o estado de sítio e a intervenção federal. A situação política pela qual passou o País naquela época e a atuação do Tribunal foram resumidas por Trigueiro com estas palavras:

De 1898 a 1910 o país atravessou um período comparativamente sereno, no qual o Supremo Tribunal pôde desempenhar suas funções sem atritos com os outros poderes. Mas, a partir de 1910, o abuso das intervenções, a que muitos Estados tiveram de pagar tributo de sangue, exigiu do Supremo Tribunal algumas decisões de aspectos e efeitos políticos apaixonadamente controvertidos. A esse período seguiu-se a partir de 1922, o dos sucessivos levantes militares, que culminaram na Revolução de 1930. Nessa fase, a história do Supremo Tribunal Federal se escreve com a resenha dos *habeas corpus*, impetrados às centenas, por todos os rebeldes, contra as medidas repressivas, adotadas pelo governo dentro ou fora da lei (TRIGUEIRO, 1982, p. 17).

A pesquisa levada a efeito nas decisões do Tribunal, proferidas nesse período, demonstra que a doutrina das questões políticas também foi empregada em casos de: *a)* verificação de poderes; *b)* duplicata de governos estaduais e assembleias legislativas;

c) cassação de mandato parlamentar e *impeachment* de governantes estaduais, entre outros. Tal era a frequência com que se recorria à doutrina, que até em pedido de permissão para a ex-família imperial retornar ao Brasil ela foi aplicada, um expediente utilizado pelo Tribunal para não se envolver num delicado assunto político da época.

Os casos mais importantes envolvendo o estado de sítio<sup>59</sup>, em que a doutrina das questões políticas foi decisiva para a postura de autocontenção do Tribunal, ocorreram nos períodos de governo de Hermes da Fonseca (1910-1914) e Arthur Bernardes (1922-1926).

Ao final do Governo Hermes da Fonseca, intensificou-se a crise política no País. O recurso de que se valeu o Presidente, para controlar a situação, foi a decretação do estado de sítio. Como o Congresso Nacional estava em recesso, o próprio chefe do Executivo, com base no art. 80, § 1º, da Constituição de 1891, declarou, em 4 de março de 1914, o Distrito Federal, Niterói e Petrópolis com as garantias constitucionais suspensas. Por duas vezes, o sítio foi prorrogado, tendo vigorado até 30 de outubro de 1914 (CARONE, 1971, p. 292).

---

<sup>59</sup> É bom recordar que a Constituição de 1891, ao regulamentar essa medida de exceção, estabeleceu a competência do Congresso Nacional para implementá-la, em casos de agressão estrangeira ou comoção interna (art. 34, nº 21). Possibilitou a sua adoção também pelo Presidente da República, no recesso do Congresso Nacional (art. 48, nº 15). Com ela, ficavam suspensas as garantias constitucionais (art. 80). As providências necessárias à contenção da agressão estrangeira ou comoção interna deveriam limitar-se à detenção de pessoas em lugar não destinado a réus de crimes comuns e ao desterro para outras partes do território nacional (art. 80, § 2º, itens 1º e 2º). No caso de o sítio ser declarado pelo Presidente da República, deveria este, logo que reunido o Congresso Nacional, relatar-lhe as medidas adotadas (art. 80, § 3º). Esse expediente, que deveria ser excepcional, tornou-se comum na Primeira República. Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto, Prudente de Moraes, Hermes da Fonseca e Arthur Bernardes não hesitaram em recorrer à medida. Bastava uma pequena manifestação de insatisfeitos com o governo para justificá-la. Rodrigues Alves e Epitácio Pessoa, embora não tenham declarado pessoalmente o estado de sítio, não deixaram de solicitar ao Congresso Nacional a sua implementação, em momentos agitados pelos quais passou a República. Tal a extravagância no uso do instituto que, segundo levantamento feito em dezembro de 1927, entre os anos de 1891-1926, somados todos os períodos, o País esteve por mais de *sete anos e meio* em estado de sítio (cf. CARNEIRO, 1956, p. 69).

No julgamento de três *habeas corpus* (n<sup>os</sup> 3.527, 3.528 e 3.539), impetrados contra o sítio de 1914, o Tribunal assentou que o Judiciário não deve envolver-se nas funções políticas dos Poderes Executivo e Legislativo. As *funções privativas* desses órgãos da soberania nacional conferem-lhes a faculdade de decidir sobre a *oportunidade e conveniência* na prática de certos atos. Firmou também o Tribunal a incompetência do Judiciário para anular o ato de decretação do sítio, em confronto com os requisitos que a Constituição de 1891 estabelecia para que o governo pudesse a ele recorrer. Apesar de vozes isoladas, como a de Pedro Lessa, a maioria dos seus membros consolidou o entendimento segundo o qual a decretação do estado de sítio, por ser medida de natureza política, não era suscetível de apreciação judicial. Examinar o estado de sítio em si significava julgar os *motivos* que haviam dado ensejo à medida excepcional, atribuição esta não incluída nas funções constitucionais do Judiciário.

Para melhor compreensão das teses do Tribunal, convém que se faça um resumo dessas impetrações e dos fundamentos das decisões proferidas em cada uma delas.

No HC n<sup>o</sup> 3527, ajuizado por José Eduardo de Macedo Soares (COSTA, 1964, p. 165), pela primeira vez o Tribunal teve a oportunidade de decidir sobre a possibilidade ou não de o Poder Judiciário decretar a inconstitucionalidade do estado de sítio declarado pelo Presidente da República. O impetrante arguiu que não haviam sido satisfeitas as condições do art. 80 da Constituição de 1891 para a declaração do sítio, sendo, por isso, inconstitucional. Sustentou também que a eventual objeção de se tratar de questão política não afastava a competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento da espécie.

Ao julgar esse *habeas corpus* (COSTA, 1964, p. 171-173), na sessão de 14 de abril de 1914, o Tribunal fez questão de deixar consignado que lhe competia

examinar os atos ilegais e inconstitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo, quando lesivos a direitos individuais. Porém, não estava autorizado a julgar o *mérito* de atos que expressassem o exercício da própria independência desses Poderes. Os três Poderes da República existiam e deveriam funcionar nos limites estabelecidos pela Constituição. Por essa razão, o Judiciário, como regra, só julgava os *efeitos* dos atos oriundos dos demais Poderes, desde que houvesse lesão a direitos individuais. Julgar os *motivos* da prática desses atos não se incluía na competência dos juízes.

Um dos princípios cardeais do Direito Constitucional, prosseguiu o Relator Amaro Cavalcanti, é aquele segundo o qual a existência de *funções privativas* dos Poderes Públicos confere a cada um deles atribuições para a prática de determinados atos e o uso de certas faculdades. No exercício de uma dessas atribuições, o único juiz da *oportunidade* e das *razões* do ato ou do *uso* da faculdade é o Poder investido de tais funções. Assim, ao declarar o estado de sítio, o Presidente da República teria usado de uma faculdade que lhe fora conferida expressamente pelo art. 80, §§ 1º e 2º da Constituição de 1891.

Se essas razões não bastassem para afastar a competência do Tribunal para o julgamento do sítio, era de se atentar para as disposições da Constituição, em especial o art. 31, nº 21, que investia o Congresso Nacional na função de *juiz privativo* do ato do Presidente da República, a quem competia aprová-lo ou suspendê-lo. Portanto, a própria Constituição é que excluía do Judiciário a apreciação do estado de sítio declarado pelo chefe do Executivo. Assim, a intervenção do Supremo Tribunal Federal implicaria, por um lado, no exercício de uma atribuição privativa do Congresso Nacional, e, por outro, na violação da independência do Poder Executivo para decretar o sítio.

Ao finalizar, o Relator Amaro Cavalcanti lembrou que o Tribunal já havia se declarado competente para julgar as *medidas* executadas por força do estado de sítio. Porém, o fato era que o impetrante não entrara nessa abordagem. A impetração não demonstrava ter o Presidente da República exorbitado de suas faculdades constitucionais. Daí, então, que, reconhecendo não constituir a controvérsia um *caso judicial*, mas uma questão meramente política, o Tribunal declarou-se incompetente para julgar o mérito da pretensão. O único fundamento do pedido, ou seja, “a *inconstitucionalidade da decretação do estado de sítio*”, constituía matéria estranha ao Judiciário.

Logo após o voto de Pedro Lessa, para quem as questões políticas não eram excluídas da competência do Tribunal, desde que a matéria política veiculada num pleito estivesse subordinada a disposições constitucionais e legais, Amaro Cavalcanti insistiu no fato de não se ter feito referência na petição de *habeas corpus* à violação de direitos individuais. A intervenção do Relator foi assim resumida por Costa:

Replicando ao Ministro Pedro Lessa, o relator, Ministro Amaro Cavalcanti, chamou a atenção do Tribunal para o seguinte: o impetrante só invocava, para fundamento de seu pedido, a inconstitucionalidade, e não os efeitos do sítio, pedindo que o Tribunal assim o declarasse; isso, porém, seria o Tribunal substituir-se ao Congresso, o que não poderia fazer porque se colocaria fora da Constituição. O Tribunal pode intervir para conhecer dos atos dos outros poderes, ainda mesmo tratando-se de matéria política, desde que se alegue que direitos individuais foram lesados por atos fora da lei; mas, julgar se o Presidente da República pode decretar o estado de sítio nestas ou naquelas condições, seria anular de vez o mesmo sítio. A Constituição não fora somente feita para garantia da liberdade e direitos individuais, mas também para garantia da ordem, da segurança pública, sem as quais as garantias individuais não poderiam subsistir eficazmente. Não indeferia o pedido; julgava o Tribunal incompetente para julgá-lo *de meritis*, porque, para fazê-lo, seria mister substituir-se ao Congresso Nacional (COSTA, 1964, p. 169).

No HC nº 3.528, impetrado por Leônidas de Resende (COSTA, 1964, p. 182), detido por ter publicado, no jornal *O Imparcial*, artigos desagradáveis ao governo, o Tribunal reafirmou, em 25 de abril de 1914, que ainda nas questões de caráter político o

Judiciário estava autorizado a intervir, desde que para amparar direito individual “ofendido ou lesado por atos dessa natureza”. Deixava de reconhecer, porém, novamente contra o voto de Pedro Lessa, que na espécie havia se caracterizado essa situação.

Liderando os votos majoritários, Amaro Cavalcanti (COSTA, 1964, p. 185-187) ressaltou que o Poder Judiciário, pelo seu órgão máximo, o Supremo Tribunal Federal, havia sido instituído como último intérprete da constitucionalidade e legalidade dos atos dos outros dois Poderes. Isso não implicava, entretanto, que tudo pudesse examinar e julgar, sob pena de se “desconhecer a igual independência dos outros poderes”. Assim, quando se deparasse com ato exercido dentro da esfera de atribuições exclusivas de outro Poder, deveria abster-se de julgar.

O grande poder do Supremo Tribunal Federal, prosseguiu o Relator, estava na autoridade que lhe fora conferida pela Constituição para dizer se um determinado ato era ou não essencialmente político, situando-se, portanto, fora do alcance judicial. No exercício desse poder, toda vez que constatasse que se tratava de um ato não sujeito à sindicância judicial, deveria assim declará-lo. Em não procedendo dessa forma, o Tribunal estaria desconhecendo a independência dos outros dois órgãos da soberania – Legislativo e Executivo. Ainda que um ato seja levado ao seu conhecimento com o argumento de que fere direito individual, desde que o Tribunal reconheça que, a rigor, “não é essa violação alegada que se acha em causa ou predomina, mas atribuição exclusiva do outro poder, que exerceu o ato, é dever abster-se de julgar o mérito da questão e respeitar as conseqüências do ato impugnado”.

No HC nº 3.539, impetrado por Rui Barbosa (COSTA, 1964, p. 204-206), foi pedido ao Supremo Tribunal Federal que reconhecesse o direito da livre publicação e circulação dos periódicos *O Imparcial*, *Correio da Manhã*, *Época*, *A Noite* e

*Careta*. A tese sustentada fora de que o estado de sítio não suspendia a liberdade de imprensa. Também foi pedida a declaração de inconstitucionalidade do estado de sítio, sob o argumento de que a prorrogação da medida, pelo Presidente da República, poucos dias antes de findo o recesso do Congresso Nacional, para vigorar durante o período normal de seu funcionamento, importava em invasão indevida da competência do Poder Legislativo.

Ao julgar esse último *habeas corpus*, em 9 de maio de 1914, relatado por Enéas Galvão (COSTA, 1964, p. 215-220), o Supremo Tribunal Federal deliberou que o ato de declaração do estado de sítio, tal como o ato de intervenção nos Estados, é político por natureza, o que não significa que, em qualquer circunstância, esteja isento da apreciação judicial. Assim, desde que tanto do sítio como da intervenção federal resultem providências governamentais ofensivas a direito individual, é possível a atuação do Judiciário. Quando, porém, a posse de direitos é atingida pelos efeitos do sítio ou da intervenção, fica o Judiciário impedido de agir. No caso da intervenção federal, não poderá manter ou restabelecer o exercício de poderes regionais cessados em razão dela; na hipótese do sítio, está tolhido na sua ação de restabelecer as garantias constitucionais suspensas em razão da sua declaração, “sob fundamento de inconstitucionalidade, inconveniência, ou falta de oportunidade de tais medidas governamentais”, pois isso importaria em decidir uma questão meramente política, e não judicial.

A afirmação de que o ato político somente estava sujeito ao controle judicial quando ofensivo a direito individual foi categoricamente feita por Enéas Galvão nesta passagem, resumida por Costa:

Sem dúvida que o Tribunal ficava com o direito de conceituar o ato político para excluí-lo, ou não, do seu exame. Era verdade, também, que sendo um direito individual amparado na Constituição, o ato político ofensivo desse direito não poderia escapar ao exame do Tribunal; surgia, porém, aí o chamado *caso legal*, e o escopo do Tribunal não poderia ser outro senão judicial, e só

para os efeitos dessa natureza. Atos políticos, porém, governamentais que não ofendam um direito individual garantido no pacto republicano, ou cuja ofensa era corolário que emergia da própria Constituição, como podia suceder na intervenção ou na declaração do sítio, estavam constitucionalmente excluídos da crítica, da fiscalização, do julgamento do Tribunal (COSTA, 1964, p. 214).

Depois desses três casos julgados em 1914, a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre estado de sítio que mais interessa à consolidação da doutrina das questões políticas é aquela proferida em 1925, no HC nº 14.583, impetrado por Edmundo Bittencourt.

As razões remotas desse *habeas corpus* têm a ver com a Revolução iniciada em São Paulo em 5 de julho de 1924, que deu ensejo à obtenção do Congresso Nacional, pelo Presidente Arthur Bernardes, da declaração do sítio, nesse Estado, na Capital Federal e no Estado do Rio de Janeiro, por 60 dias, e a inusitada transferência de poderes, possibilitando-lhe que prorrogasse por período maior e estendesse a medida a outros pontos do território nacional, quando assim achasse “conveniente”. Isso proporcionou a Arthur Bernardes que encerrasse em suas mãos uma gama de poderes nunca antes experimentado por um Presidente da República.

Duas das muitas medidas de força adotadas por Arthur Bernardes foram a prisão, em 7 de julho de 1924, do proprietário do *Correio da Manhã*, Edmundo Bittencourt, desterrado para a Ilha Rasa, e a invasão, em 31 de agosto de 1924, do escritório e das oficinas do jornal, impedindo a sua publicação e comercialização. Também foram presos diretores e o principal redator do *Correio da Manhã* (COSTA, 1964, p. 394-395).

Depois de seis meses de encarceramento, Edmundo Bittencourt ingressou no Supremo Tribunal Federal com o HC nº 14.583, pedindo a sua liberdade e o reconhecimento do direito de impressão e circulação do jornal *Correio da Manhã*.

No julgamento desse *habeas corpus*, ocorrido em 28 de janeiro de 1925 (COSTA, 1964, p. 397-421), com exceção de dois votos, o Tribunal reafirmou a sua doutrina das questões políticas, aplicada ao estado de sítio.

Com efeito, o Relator Muniz Barreto consignou que, como medida excepcional, o estado de sítio destina-se a assegurar a ordem pública, não podendo “sofrer corretivos da parte de nenhum outro poder”, a não ser para garantir o império da Constituição. Sobre o Supremo Tribunal Federal, afirmou que ele não estava autorizado a dar a “última palavra sobre todas as questões que pudessem afetar a Constituição ou o exercício das funções dos outros Poderes. Dizer o contrário seria criar uma Constituição judiciária, em oposição à Constituição política”.

Reafirmando essa linha de pensamento, Pedro Santos manifestou-se no sentido de que a oportunidade para a decretação do estado de sítio constituía matéria exclusivamente política, sobre a qual competia ao Congresso Nacional e ao Presidente da República decidir, não ao Poder Judiciário.

Por sua vez, Artur Ribeiro ressaltou que a competência do Judiciário limitava-se a garantir os direitos individuais, incumbindo ao Congresso Nacional julgar a *conveniência* ou a *justiça* das providências tomadas para a salvaguarda da defesa nacional ou da segurança pública.

Os fundamentos dos votos dos Ministros Germiniano de Franca, Pedro Mibielli, Leôni Ramos e Godofredo Cunha, tal como os anteriores, centraram-se na idéia de que a garantia da liberdade individual ficava suspensa com o estado de sítio e a competência para pronunciar-se sobre a constitucionalidade das medidas do Poder

Executivo era apenas do Congresso Nacional, não podendo o Poder Judiciário interferir e avaliar os *motivos* das prisões efetuadas durante a sua vigência.

A aplicação da doutrina das questões políticas pelo Supremo Tribunal Federal, nos casos relativos à intervenção federal nos Estados, não diferiu muito daquelas hipóteses em que se viu diante de questionamentos envolvendo a decretação do estado de sítio. No tocante aos efeitos concretos da intervenção, o Tribunal procurava livrar direito individual ameaçado de violação, como, por exemplo, quando garantia o exercício de mandato parlamentar estadual em Assembléia Legislativa dissolvida por ato interventivo federal. No entanto, o controle da constitucionalidade do ato, pelo menos até a introdução no nosso ordenamento jurídico da *ação direta de inconstitucionalidade interventiva*, por intermédio do art. 12, § 2º, da Constituição de 1934, nunca foi admitido pelo Tribunal. O entendimento firmado pelos seus Ministros fora no sentido de que o controle da intervenção federal era uma questão eminentemente política, não incluída nas suas atribuições.

Muitos casos de intervenção federal bateram às portas do Supremo Tribunal Federal<sup>60</sup>. De todos, o que melhor expressa o entendimento sedimentado no

---

<sup>60</sup> É de se recordar que o instituto da intervenção federal foi criado pela Constituição de 1891, sob inspiração das legislações suíça, norte-americana e argentina, com a finalidade de proporcionar a garantia, pela União, da “integridade do país, da unidade jurídica da República, do perfeito respeito aos direitos e da manutenção da ordem nacional”. Assim, quando ações locais viessem a “perturbar a vida nacional, ameaçar a integridade da Nação, ameaçar a indissolubilidade da União, ameaçar a paz pública, ameaçar a efetividade do direito” (FREITAS, 1923, p. 203-204), o poder central estava autorizado a conter os Estados nos limites da sua autonomia. As hipóteses que proporcionavam a intervenção foram discriminadas no art. 6º da Constituição de 1891. Ali, em quatro parágrafos, o texto constitucional da Primeira República especificou que o governo federal poderia intervir nos negócios peculiares dos Estados para: *a*) repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; *b*) manter a forma republicana federativa; *c*) restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, por requisição dos respectivos governos; ou *d*) assegurar a execução das leis e sentenças federais. A intervenção federal foi excessivamente utilizada durante a Primeira República, o que contribuiu “para o deturpamento do federalismo no Brasil” (RODRIGUES, 1991, v. 2, p. 283). De regra, a medida foi adotada para resolver problemas políticos nos Estados, que levavam à dualidade de governos ou de assembleias legislativas. As hipóteses constitucionais mais utilizadas para fundamentar a intervenção foram o risco à forma republicana federativa, resultado de lutas entre grupos políticos locais, e a perturbação da ordem e da tranquilidade nos Estados.

Tribunal, durante a Primeira República, é o da intervenção no Ceará, ocorrida em 1914. Por meio do julgamento de dois *habeas corpus* (n<sup>os</sup> 3.513 e 3.688), impetrados por autoridades locais contra a ação do governo federal, ficou assentado que: *a*) o Tribunal não podia obrigar o Presidente da República a intervir num Estado, por requisição do seu respectivo Governador; *b*) a competência para apreciar a intervenção decretada pelo Presidente da República, ainda que com violação da Constituição, era exclusivamente do Congresso Nacional.

Os HC n<sup>os</sup> 3.513 e 3.688 tiveram origem no levante revolucionário de 1914, ocorrido no Ceará, e na tomada de posição do governo federal a favor dos revolucionários.

Por intermédio do HC nº 3.513, o Governador Marcos Franco Rabello e os deputados da Assembléia Legislativa requereram ao Supremo Tribunal Federal que obrigasse o Poder Executivo federal a intervir no Ceará, a fim de garantir o exercício dos mandatos e funções de que se achavam investidos. Pediram também que o Tribunal determinasse ao Presidente da República que cessasse de patrocinar atos de violência, coação e constrangimento contra os representantes do povo daquele Estado. Narraram que havia sido requerida pelo Governador a intervenção federal, com fundamento no art. 6, § 3º, da Constituição de 1891. No entanto, o Presidente Hermes da Fonseca, além de não atender ao pedido, passou a cooperar com os revolucionários, adotando, por um lado, providências de apoio aos chefes do movimento, e, por outro, medidas prejudiciais à ação das autoridades locais, como a proibição de importação de armas e munições, impedindo, com isso, que os agentes da segurança se equipassem.

Antes que fosse julgado o HC nº 3.513, Hermes da Fonseca decretou a intervenção federal no Ceará, com fundamento no art. 6º, § 2º, da Constituição de 1891, ou seja, para manter a forma republicana federativa. Segundo ele, havia no Estado uma dualidade de Poderes, abrangendo o Executivo e o Legislativo. Por essa razão, era necessário que novas eleições se realizassem. Com a intervenção, o Governador Marcos Franco Rabello foi destituído do cargo e a Assembléia Legislativa dissolvida.

Esse fato novo foi levado ao conhecimento do Tribunal pelos impetrantes, por intermédio de petição nos autos do HC nº 3.513, com requerimento de declaração de inconstitucionalidade do decreto interventivo de Hermes da Fonseca.

No julgamento do HC nº 3.513, ocorrido em 1º de abril de 1914, contra os votos de Sebastião Lacerda e Guimarães Natal, o Tribunal decidiu que não lhe competia julgar a recusa do Presidente da República em intervir no Estado, para os fins pretendidos pelas suas autoridades locais<sup>61</sup>. Esse era um tema que estava fora do círculo de competência que lhe havia sido traçado pela Constituição. Entendimento diverso implicaria confusão de Poderes, nitidamente definidos e separados por disposições constitucionais.

---

<sup>61</sup> Havia na época uma discussão sobre a obrigatoriedade de o Presidente da República atender ao pedido de intervenção, formulado por autoridades estaduais. Enquanto Epiácio Pessoa entendia que o pedido de intervenção, oriundo do Estado onde houvesse perturbação da ordem pública, não poderia ser negado pelo Governo federal, Rui Barbosa, ao contrário, sustentava que o texto constitucional conferia a este uma faculdade. Assim, formulado o pedido, caberia ao governo federal julgar sobre a oportunidade, os motivos, enfim, se era caso ou não de intervir no Estado requerente. Esta segunda linha de entendimento acabou prevalecendo. Ao justificá-la, Herculano de Freitas ponderou que, embora a intervenção não fosse propriamente um direito, mas um dever do Governo federal, o pedido nunca deveria ser atendido sem antes passar pela análise e julgamento da autoridade incumbida da medida, a fim de que se deliberasse sobre o preenchimento dos requisitos para a sua adoção e houvesse um convencimento de que quem a solicitava era um poder legítimo. Casos poderiam ocorrer em que a solicitação de intervenção partisse de dois governos que se julgassem legítimos, cada um pretendendo que a medida fosse adotada em seu favor. À União caberia analisar e concluir sobre a existência de um governo legítimo e, nesse caso, assegurar o desempenho de suas funções, ou a necessidade da realização de novas eleições. Dizia ele: “A faculdade interventora da União não é, pois, mecânica. Não é obrigada a intervir só porque foi solicitada. Reconhecendo que não é o caso, ela não é obrigada a intervir em favor de quem requisita a intervenção” (Cf. FREITAS, 1923, p. 217. Também: FREIRE, 1913, p. 32; e CALMON, 1936, p. 43).

No tocante ao decreto de intervenção de Hermes da Fonseca, a decisão do Tribunal foi também no sentido de que não era da sua competência pronunciar-se a respeito. Tratava-se de uma questão puramente política, que excedia à sua função. Acrescentou ainda que, embora fosse de se reconhecer a competência do Congresso Nacional, para decretar a intervenção federal como medida destinada a garantir a forma republicana federativa num Estado, poderiam surgir emergências que justificassem a ação isolada do Poder Executivo, sujeita à deliberação do Legislativo, em sua primeira reunião.

Por fim, reconhecendo que em casos anteriores havia concedido *habeas corpus* a funcionários públicos contra abusos de poder, declarou que o caso era diverso, posto que o ato de governo atacado não estava sujeito a julgamento do Tribunal, no tocante à sua legalidade ou ilegalidade.

Depois dessa decisão, deputados à Assembléia Legislativa, atingidos pelo decreto de intervenção de Hermes da Fonseca, ingressaram com o HC nº 3.688, pretendendo do Supremo Tribunal Federal a garantia do exercício dos seus mandatos e o funcionamento do Legislativo a que pertenciam. O Tribunal, no entanto, não acolheu o pedido.

Ao julgar esse segundo *habeas corpus*, na sessão de 12 de dezembro de 1914, por maioria, o Supremo Tribunal Federal deu-se por incompetente para conhecer do pedido, por considerar que se tratava de um caso político, afeto ao Legislativo, e não ao Judiciário. Segundo a maioria dos seus Ministros, a competência para a decretação da intervenção federal destinada a manter a forma republicana federativa, inexoravelmente, era do Congresso Nacional. Absurdo seria confiar ao Presidente da República a intervenção para esse fim. Não obstante, o ato patrocinado por Hermes da Fonseca havia

sido aprovado pelo Legislativo. Restava ao Judiciário, então, acatar a resolução desse Poder.

Chama a atenção nesse julgamento o voto de Enéas Galvão. Depois de longas considerações sobre o sentido da expressão *governo federal*, constante do art. 6º da Constituição de 1891, concluiu: ainda que irregular a conduta do Presidente da República na decretação da intervenção no Ceará, dela não poderia conhecer o Supremo Tribunal Federal, “porque o Congresso é, não somente o juiz, o julgador do ato político da intervenção, mas, também, da responsabilidade do Presidente da República pelo excesso de poder que houvesse praticado”. O que se pretendia com o *habeas corpus*, acrescentou, era que o Tribunal alterasse a situação do Ceará, função que ele não tinha, e, portanto, se a exercesse, estaria golpeando a Constituição, praticando um ato revolucionário e invadindo outro Poder, julgando atos que escapavam à sua competência.

É de se notar que com essas duas decisões – proporcionadas pelas agitações políticas no Ceará, em 1914, e por meio das quais ficou assentado que, dada a sua natureza política, o Judiciário não estava autorizado a julgar a intervenção decretada pelo Presidente da República num Estado, para o fim de manter a forma republicana federativa –, o Supremo Tribunal Federal, sem saber, reproduziu o mesmo entendimento que havia sido adotado pela Suprema Corte dos EUA, em 1849, quando julgou *Luther v. Borden*, e pela Corte Suprema da Argentina, ao pronunciar-se no caso *Cullen c/Llerena*, em 1893. Com efeito, conforme foi visto nos itens 1.2 e 1.3 do primeiro capítulo, o Tribunal norte-americano, no referido caso, decidiu que as medidas envolvendo a chamada *cláusula de garantia*, por meio da qual compete à União garantir em cada Estado a forma republicana de governo, não estavam sujeitas a julgamento pelo Judiciário, por encerrarem uma questão política. Por outro lado, o Tribunal argentino, em *Cullen c/Llerena*, nada mais

fez do que dizer que não se incluía na sua competência, por se tratar de um caso político, decidir sobre a violação por uma Província do sistema representativo republicano de governo e a intervenção decretada com esse fundamento.

Na apreciação de casos nos quais fora questionada a verificação de poderes procedida pelos corpos legislativos – federal, estaduais e até municipais –, o Supremo Tribunal Federal também se valeu da doutrina das questões políticas, como recurso para a sua autocontenção. Assim, firmou-se no sentido de que essa era uma matéria privativa do Poder Legislativo, razão pela qual o Poder Judiciário não estava autorizado a apreciá-la. Tratava-se de assunto exclusivamente político, não se sujeitando à sindicabilidade dos juízes<sup>62</sup>. O relato do julgamento de dois recursos em *habeas corpus* e um *habeas corpus* serve para demonstrar esse entendimento do Tribunal, prevalecente no período da República Velha.

O primeiro caso envolveu as eleições municipais, ocorridas em Guarapari-ES, no ano de 1916. Tratou-se do RHC nº 4003, julgado em 17 de junho de 1916, no qual um grupo de candidatos aos cargos de vereador, prefeito e juiz distrital pretendia que lhes fosse garantido direito à posse e exercício das respectivas funções, em detrimento de outro grupo de candidatos.

---

<sup>62</sup> Convém lembrar que a Justiça Eleitoral, tal como é conhecida hoje, somente foi criada por Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, posteriormente incorporada à Constituição de 16 de julho de 1934. A partir daí é que todo processo eleitoral, desde o alistamento até a apuração dos sufrágios e a proclamação dos eleitos, passou a ser comandado por essa justiça especializada, cuja esfera de competência não se limitou às eleições para mandatos federais, abrangendo também eleições estaduais e municipais. Antes disso, o processo eleitoral, a rigor, era conduzido pelas oligarquias locais. Grupos dominantes é que controlavam explicitamente o eleitorado, os mecanismos de eleição, apuração dos resultados e reconhecimento dos eleitos. No transcurso das eleições, o voto de cabresto e o controle das mesas eleitorais colocavam em absoluto descrédito o mecanismo de legitimação eleitoral. Depois, as comissões de verificação de poderes, que, segundo Carone (1970, p. 293), eram comissões constituídas “de elementos da Câmara dos Deputados ou Assembléias estaduais, para receber as atas eleitorais, isto é, os livros de votação dos eleitores, verificar se houve ou não fraude, proclamar os deputados vencedores e diplomá-los”, careciam de crédito, já que sempre eram compostas de elementos vinculados a grupos da situação. Era comum, nessas comissões, a adoção de um processo que ficou conhecido como de degola, por

O Supremo Tribunal Federal julgou que, com o pedido, pretendia-se que o Poder Judiciário exorbitasse de sua função legal, atentando contra o regime federativo, eis que o seu atendimento implicaria em exercer atribuição conferida a um dos Poderes políticos do Estado do Espírito Santo. A hipótese era de verificação de poderes, função essencialmente política, da competência das corporações legislativas.

O segundo caso teve a ver com as eleições para o Senado Federal, realizadas em 1920, no Estado do Piauí. Um dos candidatos, Firmino Pires Ferreira, não se conformou com a diplomação do seu adversário, José Felix Alves Pacheco. Segundo ele, o diplomado havia perdido seus direitos políticos, quando aceitou uma condecoração do Rei da Bélgica<sup>63</sup>. Ingressou então no Supremo Tribunal Federal com o HC nº 6.880, pedindo que lhe fosse garantido o direito de penetrar nas dependências do Senado Federal e defender perante a Comissão de Verificação de Poderes a sua eleição.

Relatado por Pedro Lessa, esse *habeas corpus* foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal na sessão de 25 de abril de 1921. Em votação unânime, o Tribunal decidiu que, nos termos do art. 18, parágrafo único, da Constituição de 1891, a “função de verificar e reconhecer os poderes de senador federal” somente podia ser exercida pelo Senado Federal, posto que ao Supremo Tribunal Federal não havia sido conferida competência “para entrar na questão de reconhecimento de poderes”.

Por fim, o terceiro caso relacionou-se com as eleições para Vice-Presidente da República, de 1922. Nesse ano, Arthur Bernardes foi eleito Presidente da República, e Urbano Santos, Vice-Presidente. Ocorreu que, antes de ser declarado

---

meio do qual elementos da oposição simplesmente não eram reconhecidos como eleitos, embora efetivamente tivessem obtido votos suficientes para isso (CARONE, 1970, p. 306).

<sup>63</sup> Pelo art. 72, § 29, da Constituição de 1891, estava sujeito à perda dos seus direitos políticos aquele que aceitasse condecoração ou títulos nobiliárquicos estrangeiros.

vencedor, Urbano Santos veio a falecer. O Congresso Nacional determinou, então, que novas eleições fossem realizadas, para a escolha de titular para o cargo vago.

O candidato a Vice-Presidente da Oposição, J.J. Seabra, sustentando que a morte de Urbano Santos conferia-lhe o direito ao cargo, já que havia sido o segundo mais votado, ingressou contra o ato do Congresso Nacional com *habeas corpus* na Justiça Federal, cuja sentença foi-lhe favorável. Houve, então, o Recurso nº 8.584, da Procuradoria da República, perante o Supremo Tribunal Federal.

Relatado por Muniz Barreto, esse recurso foi provido, pela maioria dos Ministros do Tribunal, em 03 de julho de 1922. Conforme ficou assentado, o art. 47, § 1º, da Constituição de 1891, conferia ao Congresso Nacional o poder de verificação da eleição dos seus membros e dos candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República. Essa atribuição resultava do sistema que se havia adotado, o mesmo da maioria dos países cultos. Ao contrário do sistema inglês e japonês, que conferia à autoridade judiciária a verificação de poderes, o brasileiro excluía “completamente o Poder Judiciário da verificação das eleições”. O caso que estava em apreciação era semelhante àqueles por diversas vezes julgados pelo Tribunal, a partir de 1916, que haviam suscitado posição no sentido de que a verificação de poderes era uma função essencialmente política, de competência privativa das corporações políticas. O pedido do paciente relacionava-se com “o exercício de uma função essencialmente política, que o poder político competente, o Congresso Nacional, não lhe atribuía”. Como não estavam em jogo direitos individuais, seria imprópria a interferência do Poder Judiciário, que não apreciava atos discricionários dos poderes políticos. O órgão constitucional incumbido da tarefa de reconhecer o direito pretendido o havia negado, determinando a realização de novas eleições para a Vice-Presidência da República. Nada poderia, pois, ser feito pelo Poder Judiciário, uma vez que

os atos pretendidos eram “essencialmente políticos, exclusivamente políticos, subtraídos ao controle jurisdicional, à revisão corretiva do Poder Judiciário”.

O caso do Amazonas, de 1916, ilustra o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no tocante à duplicata de poderes, tida como matéria essencialmente política, excluída da apreciação judicial<sup>64</sup>. Este caso envolveu a reforma da Constituição do Amazonas, levada a efeito em 1913. Pelo texto originário, de 1910, o Legislativo estadual deveria ser formado por duas Câmaras. A reforma de 1913 alterou essa parte da Constituição estadual, estabelecendo um Congresso Legislativo unicameral.

A queda de braço entre forças políticas locais proporcionou, nas eleições de 1916, a formação, no Amazonas, de dois corpos legislativos: de um lado, um Congresso Legislativo unicameral, eleito segundo as novas disposições constitucionais e apoiado pelo então governador do Estado; do outro, um Congresso Legislativo bicameral, formado conforme o texto originário da Constituição. Este último reconheceu como eleitos Governador e Vice-Governador, respectivamente, Taumaturgo de Azevedo e Francisco Lima Bacuri, os quais, pretendendo tomar posse, ajuizaram no Supremo Tribunal Federal o HC nº 4.104, cuja petição inicial foi subscrita por Rui Barbosa e Clóvis Bevilácqua. O argumento principal do pedido foi que não tinha valor a eleição do Legislativo amazonense, realizada com base na Constituição reformada. Válida era a eleição processada segundo as disposições do texto primitivo, de 1910.

---

<sup>64</sup> Além deste, vários outros casos foram levados ao Supremo Tribunal Federal, envolvendo duplicata de poderes. No caso do Espírito Santo (HC n. 6008), por exemplo, decidido em 7 de junho de 1920, o acórdão ficou assim ementado: “A dualidade de Governos em um Estado da Federação importa em grave perturbação da forma republicana federativa, o que autoriza a intervenção do Governo Federal para assegurá-la. O preceito constitucional que rege a intervenção federal, quando se referiu à ‘forma republicana federativa’ não pôs a vista exclusivamente no Governo Nacional; preocupou-se, ao contrário, e principalmente, com a organização governamental dos Estados. A dualidade traduz um caso inteiramente político, ao qual não é lícito o Judiciário dar solução, por escapar da sua esfera de ação. Aplicação da Constituição Federal, art. 6º, § 2º, e da do Estado do Espírito Santo, arts. 47, parágrafo único, e 49”.

Ao apreciar o HC nº 4.104 (COSTA, 1964, p. 243-251), na sessão de 18 de outubro de 1916, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, não conheceu do pedido. Relatado por Oliveira Ribeiro, do acórdão constou, entre outras razões, que o caso era exclusivamente político, não incluído na competência do Poder Judiciário. Como se tratava da “dualidade de governador e do Congresso Legislativo do Estado do Amazonas, só ao Congresso Legislativo Federal cabia tomar conhecimento e decidir”.

No julgamento de alguns casos de cassação de mandato parlamentar nos Estados, ocorridos durante a República Velha e levados ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal, mais uma vez, foi aplicada a doutrina das questões políticas, deixando intacta a deliberação do Poder Legislativo.

Um deles envolveu decisão da Assembléia Legislativa do Amazonas, em 1922, quando foi cassado o mandato do Deputado Esmeraldo Américo Coelho.

O referido parlamentar havia se licenciado para exercer cargo federal de Diretor da Escola de Aprendizes Artífices. Com o entendimento de que tinha sido violado o art. 17 da Constituição do Amazonas, segundo o qual a função legislativa era incompatível com o exercício de qualquer outra atividade pública, a Assembléia Legislativa cassou o seu mandato. O juiz seccional daquele Estado concedeu uma ordem de *habeas corpus* ao parlamentar, manifestando-se no sentido de que era da competência do Poder Judiciário conhecer aquele caso político, por envolver a lesão de direito individual.

Ao julgar o recurso de HC nº 8.598, em 24 de julho de 1922, a maioria dos juízes do Tribunal reformou essa sentença, dizendo que aquele era “um caso essencial e exclusivamente político”, porque se referia à organização de um órgão político

pertencente a um Estado da Federação. Como não era lícito ao Poder Judiciário intervir em questões estranhas à sua competência e autoridade, deveria ser restabelecido o ato de cassação.

Casos de *impeachment* de governantes estaduais, submetidos ao Supremo Tribunal Federal, da mesma forma, sujeitaram-se à incidência da doutrina das questões políticas. É o que se pode ver do julgamento de duas revisões criminais, ajuizadas logo nos primeiros anos de funcionamento do Tribunal.

A primeira foi a de nº 104, de interesse do Vice-Governador do Piauí, destituído do cargo pela Assembléia Legislativa, “sem forma nem figura de juízo”, com o fundamento de que, ao ausentar-se do Estado, incidira nas penas do art. 33 da Constituição local.

Ao julgar esse caso, em 11 de outubro de 1895, o Tribunal decidiu que o *impeachment* tinha natureza exclusivamente política. Isso significava que a destituição do Vice-Governador do cargo pertencia “*exclusivamente ao domínio político do Poder Legislativo*”, não competindo ao Poder Judiciário intervir para atenuar, revogar ou anular a medida da Assembléia Legislativa.

Na segunda Revisão Criminal, de nº 343, ajuizada pelo Vice-Governador do Sergipe, José Joaquim Pereira Lobo, condenado por um Tribunal Misto à perda do cargo e inabilitado para o exercício de qualquer outra cargo estadual, o Tribunal decidiu, em 22 de julho de 1899, que contra julgamento político não cabia recurso ao Judiciário. Os processos “*de natureza puramente política*”, por meio dos quais só se podia impor a pena

de perda do cargo, com a inabilitação para a ocupação de outro, não estavam sujeitos à revisão criminal<sup>65</sup>.

Para finalizar a abordagem do processo de consolidação da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal, não se poderia deixar de fazer referência ao julgamento de um pedido em benefício do Conde D'Eu e demais membros da ex-família imperial, pelo seu valor histórico. Tratou-se do HC nº 5.491, impetrado em 1919 por um advogado do Rio Grande do Sul, no qual pedia que o Tribunal proporcionasse aos pacientes o seu retorno ao Brasil, depois de mais de 30 anos de banimento. O impetrante alegou que os pacientes estavam sofrendo constrangimento ilegal ao serem proibidos pelo governo brasileiro de ingressar e permanecer no Brasil. Como não haviam cometido crime algum, o ex-Imperador e sua família não podiam continuar sofrendo a pena de banimento. Acrescentou que o art. 72, § 10, da Constituição de 1891, proporcionava a qualquer pessoa entrar e sair do território nacional, em tempo de paz, com a sua fortuna e bens, e também que já era tempo de cessar o banimento, em razão de ser inadmissível a pena perpétua. Mais de 30 anos transcorrera, período além do qual ninguém podia ser condenado, devendo a pena que vinham sofrendo cessar. Concluiu por afirmar ser inconstitucional a proibição de o Conde D'Eu e demais membros da ex-família imperial ingressarem no País, tendo em vista que o art. 72, § 2º, da Constituição, havia extinto a pena de banimento.

Ao emitir seu voto no julgamento do HC nº 5.491, o Relator Leoni Ramos lembrou que, em 1907, o Tribunal havia julgado idêntica medida judicial com

---

<sup>65</sup> Observa Brossard que “a regra segundo a qual ao Judiciário não compete interferir em processo de *impeachment*, de exclusiva competência do Legislativo, foi quebrada pelo Supremo Tribunal, em 1916, no caso do Mato Grosso”, quando, no julgamento do HC n. 4.091, rejeitou-se, por maioria, a preliminar de não conhecimento do pedido. Assim, através do Acórdão n. 4.116, de 8 de novembro de 1916, o Tribunal anulou “o processo de *impeachment* movido contra o Presidente do Estado do Mato Grosso.” Mas apesar dessa decisão, conforme ainda a lição de Brossard, “nos quarenta anos em que vigorou a Constituição de 2 de fevereiro [de 1891], a doutrina, enlaçando-se à jurisprudência, orientou-se no sentido de afastar do Judiciário questões referentes ao processo de responsabilidade” (BROSSARD, 1992, p. 157 e 160)

semelhantes fundamentos, intentada em favor do ex-príncipe D. Luiz de Bragança, que, em viagem a países da América do Sul, pretendia descer em território brasileiro e nele permanecer o tempo que quisesse. O pedido fora negado, porque o banimento da ex-família imperial permanecia em vigor. Desde então, nada havia mudado. A Constituição, em seu art. 72, § 20, aboliu unicamente o banimento judicial. A medida a que se sujeitara a ex-família imperial não tinha a natureza de pena; era de natureza política, de defesa, necessária à estabilidade do regime republicano implantado no Brasil em 1889. Pelo Decreto nº 78-A, de 21 de dezembro de 1889, e art. 7º das Disposições Transitórias da Constituição de 1891, o banimento continuava em vigor, sendo o Congresso Nacional, exclusivamente, o único juiz da conveniência ou inconveniência da sua manutenção. No seu voto, Pedro Lessa também reafirmou que o banimento fora decretado como medida política, para garantir as novas instituições. Muniz Barreto, por seu turno, disse que o banimento fora adotado pelo Governo Provisório como medida de prudência e previdência, tendo natureza essencialmente política. Godofredo Cunha, de outra parte, ressaltou que o pedido envolvia matéria essencialmente política, da competência privativa do Congresso Nacional. Ao final do julgamento, o *habeas corpus* foi negado, por unanimidade.

### 3.3 EVOLUÇÃO DA DOUTRINA

Os casos que se incluem no processo evolutivo da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal, de regra, tiveram um forte significado para o momento histórico em que foram julgados e uma grande importância na consolidação das instituições políticas do País. As matérias de maior destaque abordadas nesses julgamentos<sup>66</sup>, entre outras, foram: a) duplicata de poderes estaduais e garantia de posse e

---

<sup>66</sup> No desenvolvimento da pesquisa, deixou-se de lado os períodos em que o País foi governado por atos de força (Estado Novo e primeiros anos do Regime Militar, implantado em 1964, e que vigorou até 1985). Na

exercício de mandato eletivo; *b*) rejeição de veto a projeto de lei; *c*) convocação extraordinária do Congresso Nacional; *d*) ato político-administrativo da Câmara dos Deputados; *e*) deliberação do Congresso Nacional sobre o impedimento do Presidente da República.

No tocante à duplicata de poderes – tema recorrente no Supremo Tribunal Federal entre 1910-1930 –, é possível verificar que, embora o entendimento fosse no sentido de que essa era uma questão política não sujeita ao Poder Judiciário, poucas vezes se admitiu, em casos concretos, que a discussão se esgotava nisso. Ao contrário, na maioria das vezes, o Tribunal afastou o argumento de que a causa envolvia apenas duplicata de poderes, para admitir que se tratava de garantir o exercício de funções políticas e a intangibilidade do direito individual. O caso das eleições para a Assembléia Legislativa e para Governador do Rio de Janeiro, realizadas em 1910, e os que mais adiante serão relatados, servem para comprovar essa afirmação.

Nas eleições do Rio de Janeiro, dois grupos de candidatos se autoproclamaram eleitos. O resultado foi a instalação de duas assembléias legislativas e a proclamação da eleição de dois governadores: Francisco Chaves de Oliveira Botelho e Manoel Edwiges de Queiroz Vieira. Os membros da Assembléia Legislativa pertencentes ao grupo de Manoel Edwiges de Queiroz Vieira ingressaram, em 31 de dezembro de 1910, no Supremo Tribunal Federal, com o HC nº 2.984, pedindo que fosse garantida a realização da sessão destinada a dar posse ao novo titular do governo estadual, sob o argumento de que a força pública federal impedia o acesso ao edifício que sediava o Poder Legislativo do Rio de Janeiro.

---

vigência dos chamados atos institucionais, o Supremo Tribunal Federal foi *diretamente* cerceado nas suas funções. Por essa razão, entende-se que a jurisprudência sobre questões políticas produzida nesses períodos,

Na decisão proferida, por maioria, em 4 de janeiro de 1911, o Supremo Tribunal Federal, pelo voto do Relator Amaro Cavalcanti (COSTA, 1964, p. 108-114), ressaltou que, embora reconhecesse como indispensável ao regime da separação de Poderes “a doutrina de que as questões *essencialmente políticas* escapam à competência do Judiciário e devem ficar ao critério dos Poderes políticos, a dizer o Legislativo e o Executivo, respectivamente”, não podia deixar sem amparo os direitos individuais. Se por um lado, nessa matéria, existiam atribuições exclusivas dos poderes políticos, por expressa disposição constitucional, por outro, competia privativamente ao Judiciário resguardar de lesão os direitos individuais.

Lembrando casos julgados anteriormente, nos quais, apesar da sua natureza política, o Tribunal havia se declarado competente para deles conhecer, o Ministro Amaro Cavalcanti defendeu que a apreciação pelo Congresso Nacional da situação do Rio de Janeiro não o impedia de julgar o pedido. Não estava para ser julgado o conteúdo ou os efeitos de um projeto de lei pendente de deliberação pelo Poder Legislativo. Tampouco se colocava à sua apreciação ato do Presidente da República, praticado em razão da sua intervenção no Rio de Janeiro. A questão se resumia a um ato de coação resultante de uma ordem do “Presidente da República, contra a liberdade individual dos impetrantes, privando-os do ingresso no edifício em que exerciam as suas funções de deputados estaduais”.

Não se tratava, ainda, de verificação de poderes pelo Judiciário, nem de decidir sobre a dualidade de assembleias legislativas. Os impetrantes já haviam se “reunido em Assembléia Legislativa e procedido ao reconhecimento de seus poderes”, encontrando-

---

embora tenha seu valor histórico, não pode ser considerada como expressão do pensamento do Tribunal. Para isso, o requisito básico é a liberdade no exercício da função de julgar.

se em funcionamento por vários meses, “em perfeita harmonia com os outros poderes”. Competia, então, ao Tribunal garantir o exercício de suas funções<sup>67</sup>.

Poucos dias depois, o Supremo Tribunal Federal iria proferir outra decisão representativa do difícil relacionamento que manteve com Hermes da Fonseca. Desta vez, o caso envolvia a composição do Conselho Municipal do Distrito Federal, uma espécie de Poder Legislativo da época.

Em 1909, ainda no Governo Nilo Peçanha, foram realizadas eleições para o Conselho Municipal. No momento da verificação de poderes, os intendentess diplomados pela Junta Apuradora se dividiram, o que impediu a reunião inaugural para esse fim. Vários *habeas corpus* foram, então, impetrados no Supremo Tribunal Federal, que acabou garantindo a instalação daquele órgão legislativo.

Passado mais de um ano de funcionamento, já no Governo Hermes da Fonseca, sobreveio o Decreto nº 8.500, de 4 de janeiro de 1911, pelo qual foram designadas novas eleições para a composição do Conselho Municipal. Na prática, isso significava a sua dissolução, o que levou os intendentess a ingressarem no Supremo

---

<sup>67</sup> Essa decisão foi desrespeitada pelo Presidente Hermes da Fonseca. Ao ser comunicado do seu conteúdo, já no dia 5 de janeiro de 1911, o Ministro da Justiça, Rivadávia da Cunha Corrêa, endereçou o seguinte ofício ao Presidente do Supremo Tribunal Federal: “Tenho a honra de acusar o recebimento da comunicação que V. Exa. me fez de que o Supremo Tribunal Federal, por acórdão de ontem, concedeu, por empate, (?) a ordem de *habeas corpus* requerida pela mesa e demais membros da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. [...] Aproveito o ensejo para comunicar a V. Exa. que, no Estado do Rio de Janeiro, S. Exa. o Sr. Presidente da República resolveu reconhecer e entrar em relações, enquanto o Congresso Nacional não resolva o contrário, tão-somente com o governo do Dr. Francisco Chaves de Oliveira Botelho, a favor do qual, além da posse pacífica realizada no dia marcado pela Constituição do Estado, militam como presunção de legitimidade um voto quase unânime do Senado Federal e um parecer da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça da Câmara dos Deputados, que certamente exprime o pensamento da maioria da mesma Câmara. Reitero a V. Exa. os meus protestos de alta estima e distinta consideração”. Num ato de fraqueza, por indicação de Epitácio Pessoa (aprovada pela maioria), o Presidente do Tribunal respondeu, em 12 de janeiro de 1911: “Comunico-vos que, tendo o Governo Federal resolvido, provisoriamente, a questão de dualidade de Presidente e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, reconhecendo, enquanto não se pronunciar a respeito, somente o Dr. Francisco Chaves de Oliveira Botelho como presidente: o Supremo Tribunal Federal, na sessão de 11 do corrente, declarou sem objeto o *habeas corpus* que havia concedido, na sessão de 4 do corrente, antes de ter sido resolvida pelo Governo Federal essa questão de dualidade” (Cf. COSTA, 1964, p. 126-127).

Tribunal Federal com um pedido de *habeas corpus*, para que tivessem assegurados o direito de ingresso no prédio em que estava instalado e o exercício das suas funções legislativas, até o término dos seus respectivos mandatos.

Ao julgar esse *habeas corpus*, na sessão de 25 de janeiro de 1911, relatado por Pedro Lessa (COSTA, 1964, p. 96-99), o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o decreto de Hermes da Fonseca feria a autonomia do Distrito Federal, garantida pela Constituição, ainda que de forma restrita. Não havia nenhuma lei conferindo ao Congresso Nacional ou ao Poder Executivo federal competência para “rever e anular a verificação de poderes dos intendentess municipais do Distrito Federal”.

No tocante à competência do Supremo Tribunal Federal para julgar o pedido, foi decidido que o caso não era de natureza política, subtraído à apreciação judicial. Não se tratava de “atos cometidos pela Constituição à discricão do Poder Legislativo ou do Executivo da União”, mas de um caso submetido às disposições constitucionais e legais, portanto, sujeito a julgamento pelo Poder Judiciário.

Complementando esses fundamentos, após o Tribunal ser comunicado da disposição do Presidente Hermes da Fonseca de não dar cumprimento à ordem judicial<sup>68</sup>, Pedro Lessa ressaltou que o Poder Executivo não tinha competência para decidir o que era uma questão política (COSTA, 1964, p. 104-106). Além disso, não procedia o argumento

---

<sup>68</sup> Esse episódio é relatado por Fonseca (1981, p. 103) nestes termos: “O presidente negou-se a cumprir o acórdão e, em mensagem dirigida ao congresso, afetou a este o conhecimento do caso e declarou textualmente: ‘apreciando, pois, no exercício de um dever constitucional, a legitimidade e o alcance do decreto judiciário, emanado do Supremo Tribunal Federal, entendi que o mesmo exorbitava das atribuições que a Constituição e as leis assinalam àquele poder e constituía, com patente invasão às atribuições dos outros poderes soberanos da nação, uma deturpação do regime, de conseqüências incalculáveis e funestas; por isso resolvi não dar cumprimento à ordem judiciária e levar o fato ao conhecimento do congresso federal, autoridade competente para decretar a minha responsabilidade’. [...] O congresso, porém, não se limitou a tomar conhecimento da mensagem do executivo; mandou arquivá-la, com a declaração de que, ‘tendo o presidente da República agido de acordo com a Constituição e no uso de suas prerrogativas, nenhuma providência havia de tomar’ ”.

do caso político, para justificar o desacato do governo ao acórdão. A doutrina constitucional norte-americana havia se firmado no sentido da existência de uma distinção entre: *a)* casos exclusivamente políticos; *b)* casos jurídicos ou judiciais com conseqüências políticas; e *c)* casos políticos com feição judicial. Somente as questões meramente políticas, não sujeitas a disposições legais, mas “à discricão, ao poder arbitrário do Congresso e do Governo” é que escapavam à jurisdição da Suprema Corte. Essas questões diziam respeito a necessidades sociais ou providências de utilidade ou interesse coletivo. Afora estes, todos os demais casos estavam sujeitos ao crivo do Poder Judiciário.

No ano de 1914, o Supremo Tribunal Federal julgou dois outros *habeas corpus*, representativos da evolução da doutrina das questões políticas. Tratou-se dos HC n<sup>os</sup> 3.554 e 3.697, o primeiro, impetrado por membros da Mesa da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, e o segundo, por Nilo Peçanha, candidato a governador daquele Estado.

Com receio de serem destituídos pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, os membros da Mesa da Assembléia Legislativa, composta do Presidente e de dois Secretários, ingressaram com o HC n<sup>o</sup> 3.554 no Supremo Tribunal Federal, pedindo que lhes fosse garantido o direito de livremente penetrar no prédio onde funcionava o Poder Legislativo estadual, a fim de exercerem suas funções no período de uma sessão extraordinária que se realizaria no dia 10 de junho de 1914. Sustentaram que haviam sido eleitos para a composição da Mesa da Assembléia na instalação da sessão ordinária e que sua autoridade se prolongava até o ano seguinte, quando nova Mesa fosse escolhida. Nesse período, a atual Mesa deveria funcionar tanto nas sessões ordinárias como extraordinárias. Como fundamento para essa tese, invocaram dispositivos do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro.

No julgamento do HC nº 3.554, ocorrido na sessão de 6 de junho de 1914, o Tribunal, por maioria, tendo sido Relator Enéas Galvão, expressou o entendimento de que não se tratava de uma questão política, mas puramente judicial. Nenhum dos Poderes da União ou dos Estados podia atuar “fora dos limites e das normas constitucionais”. Qualquer Poder que assim o fizesse, agia arbitrariamente. Esse tipo de ação não se incluía, absolutamente, “na noção conceitual de ato político”. Sem exceção, os constitucionalistas norte-americanos inseriam nesse conceito apenas aquelas matérias compreendidas “na órbita de discricção do Legislativo e do Executivo”, as quais, no entanto, estavam limitadas pelos direitos individuais. Na hipótese, não tinha cunho de legalidade a eleição de outra Mesa para a Assembléia Legislativa antes que se completasse o período fixado pelo Regimento Interno para a atual. Esta era a Mesa que deveria se ocupar tanto das sessões ordinárias como extraordinárias, durante o período anual de sessões do Legislativo, como, aliás, entendia o seu Presidente, a quem competia “decidir qualquer dúvida sobre assunto regimental”.

Como desdobramento da crise envolvendo o titular do Poder Executivo local e duas facções políticas existentes no interior da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, na apuração das eleições de julho de 1914, dois candidatos foram proclamados eleitos Presidente do Estado. Uma das facções de deputados da Assembléia Legislativa (aquela que pretendia constituir uma nova Mesa para a sessão extraordinária) reconheceu a eleição de Feliciano Sodré Júnior. A outra, sob a direção da Mesa reconhecida como legítima pelo Supremo Tribunal Federal, deu a vitória a Nilo Peçanha. Para garantir a posse deste último na Presidência do Rio de Janeiro, foi impetrado o HC nº 3.697, julgado em 16 de dezembro de 1914. Alegou-se que o chefe do Poder Executivo não pretendia transmitir-lhe o poder, encontrando-se o paciente coagido em sua liberdade individual e

ameaçado de violências. O pedido, assim, fora no sentido de que o Supremo Tribunal Federal garantisse a Nilo Peçanha penetrar no Palácio do Governo do Rio de Janeiro, no dia 31 de dezembro de 1914, para, a partir de então, exercer suas funções de comando do Executivo estadual.

Na decisão que proferiu no julgamento do HC nº 3.697, relatado por Enéas Galvão (COSTA, 1964, p. 229-237), por maioria, o Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que Nilo Peçanha era detentor do título legítimo de candidato eleito à Presidência do Estado do Rio de Janeiro, expedido pela Assembléia Legislativa. A legitimidade desse título decorria do fato de que presidira os trabalhos de reconhecimento de poderes a Mesa do Legislativo estadual regularmente constituída, a qual, inclusive, já havia sido reconhecida pelo próprio Tribunal, no HC nº 3.554, julgado em 6 de junho de 1914. Ademais, não se podia falar em dualidade do Executivo, porque isso somente era possível acaso houvesse “dualidade de assembleias, o que não sucedia, porque não havia disputa do mandato legislativo entre dois grupos de cidadãos”<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Essa decisão do Tribunal, resultado de apertada maioria, teve ampla repercussão, especialmente no seio do Congresso Nacional, na discussão da mensagem de Wenceslau Braz, encaminhada em 9 de janeiro de 1915. O Presidente da República, apesar de garantir com forças federais a posse de Nilo Peçanha, atendeu uma solicitação que lhe fora dirigida pela facção da Assembléia Legislativa vinculada ao Governo estadual e pelo candidato Feliciano Sodré Júnior, encaminhando ao Poder Legislativo federal pedido de intervenção no Rio de Janeiro, com base no art. 6º, §§ 2º e 3º, da Constituição de 1891 (Cf. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. III, 2ª. parte, p. 73-75, jan./jun. 1915). Em pronunciamento no Senado Federal, de 23 de janeiro de 1915, dando seqüência à sua pregação iniciada com o discurso que se tornou célebre, proferido dois meses antes, ou seja, em 19 de novembro de 1914, ao tomar posse como presidente do Instituto dos Advogados (Cf. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. II, p. 393-414, ago./dez. 1914), Rui Barbosa abordou longamente a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar questões políticas, levadas ao Tribunal por meio de processo regular, quando envolvidos “direitos individuais ou políticos, aos quais a justiça não pode recusar o seu amparo”. Tratando especificamente das eleições do Rio de Janeiro, afirmou que o Tribunal não havia julgado uma questão exclusivamente política. Não havia verificado poderes, mas aceito título conferido pela Assembléia Legislativa, dirigida por Mesa legalmente constituída. Defendeu não só a decisão que julgou legal o reconhecimento da eleição de Nilo Peçanha, mas também aquela proferida anteriormente, por meio da qual o Tribunal havia definido que a Mesa da Assembléia Legislativa investida para a sessão extraordinária era a mesma eleita para a sessão ordinária (Cf. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. III, 2ª. parte, p. 77-110, jan./jun. 1915). Antes, Eptácio Pessoa já havia discursado, defendendo a competência do Supremo Tribunal Federal para “conhecer de todas as questões políticas, desde que a solução delas seja indispensável à garantia de um direito consagrado em lei ou na Constituição”. Na sessão do Senado Federal, de 15 de outubro de 1914, ao pronunciar-se sobre as divergências ocorridas no interior da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, que resultaram na concessão, pelo Supremo Tribunal Federal, do HC n. 3.554, Eptácio Pessoa

Para completar o rol de decisões do Supremo Tribunal Federal **sobre** eleições estaduais e duplicata de poderes, e que demonstram a evolução da doutrina das questões políticas, convém fazer referência a mais duas decisões proferidas em *habeas corpus*, uma de 1916 e outra de 1922.

A decisão de 1916 foi proferida no HC nº 4.014, por meio da qual o Tribunal garantiu a posse de Eurípedes Aguiar no governo do Estado do Piauí. Os fatos envolvidos nesse julgamento podem ser assim resumidos: dois candidatos concorreram ao mandato de governador, Eurípedes Primitivo de Aguiar e José Antonio da Costa. Este último contava com o apoio do então titular do cargo de chefe do Executivo estadual. Dos candidatos à Assembléia Legislativa, vinte e cinco cidadãos foram diplomados deputados estaduais pela Junta Apuradora. Antes de se reunir para proceder à verificação de poderes, formaram-se duas facções, uma composta de treze e outra de dez deputados. O vigésimo quinto caiu doente, vindo posteriormente a se integrar à facção majoritária. No dia designado para os trabalhos de verificação e reconhecimento de poderes, cada um dos grupos reuniu-se no prédio da Assembléia Legislativa, mas em horários distintos. O *grupo dos dez* procedeu à verificação de poderes, tendo deliberado neste sentido: *a)* reconhecia a eleição de vinte dos diplomados, negando-a para cinco, os quais pertenciam à outra facção; *b)* reconhecia como governador eleito o candidato José Antonio da Costa. O *grupo dos treze*, por sua vez, após os trabalhos de verificação de poderes, reconheceu como eleito para o governo do Estado o candidato Eurípedes de Aguiar.

---

sustentou que a situação política daquele Estado não requeria a intervenção federal para garantir a forma republicana de governo. Sobre a competência do Tribunal para julgar aquele *habeas corpus*, disse: “O que o Supremo Tribunal Federal ou o Poder Judiciário não pode fazer, senhores, é julgar questões meramente, puramente, exclusivamente (*merely, purely, exclusively political questions*, como dizem os autores americanos). Mas, desde que envolva com a questão política venha uma questão de direito privado, garantido em lei ou na Constituição da República, o Poder Judiciário tem o direito de examiná-la. Mais do que isso: faltaria ao seu dever mais elementar, mentiria à sua altíssima função social se se recusasse a julgar uma e outra” (Cf. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. II, 2ª parte, p. 287-390, ago./dez. 1914).

No julgamento do HC nº 4.014, transcorrido na sessão de 24 de junho de 1916, o Tribunal validou a reunião do *grupo dos treze*. A maioria dos Ministros, liderada por Guimarães Natal, expressou-se no sentido de que não se tratava de uma questão puramente política, mas de uma “questão de pura legalidade”. O que se estava analisando era se a Assembléia do Piauí havia se organizado segundo os preceitos da legislação estadual. Essa era uma questão de legalidade, sobre a qual o Poder Judiciário estava apto a se manifestar. Na espécie, a maioria da Assembléia, ou seja, metade mais um, havia se reunido sob a presidência do Segundo Secretário. Essa reunião ocorrera conforme as prescrições do Regimento Interno, posto que, se nem o Presidente, nem o Vice-Presidente e o Primeiro Secretário compareceram, ao Segundo Secretário, então, incumbia presidir os trabalhos. A Assembléia Legislativa, portanto, havia se constituído na forma da lei, devendo as deliberações tomadas pela maioria serem reconhecidas como válidas.

Destacou-se no julgamento do HC nº 4.014 o voto de Oliveira Ribeiro, pela forma contundente com que se expressou. Para ele, o Supremo Tribunal Federal não estava impedido de analisar questões políticas “para resolver casos de interpretação e aplicação de leis”. Lembrou debate travado com Epiácio Pessoa num caso em que este se pronunciara pela incompetência do Tribunal, sob o argumento de que se tratava de uma questão exclusivamente política. Naquela oportunidade, respondera que, “por essa forma, desapareceriam as garantias, pois, em respeito às questões políticas, o Tribunal deixaria os homens livres despojados de seus direitos, para entregá-los ao clavinote dos bandidos”. Embora naquele caso da Assembléia Legislativa do Piauí estivesse envolvida uma questão política, o Tribunal deveria dela tomar conhecimento e decidir, garantindo, assim, a liberdade do cidadão. Ao Supremo Tribunal Federal havia sido conferida a tarefa de zelar

pela fiel execução da Constituição e o respeito ao regime republicano, não podendo se furtar ao cumprimento de seu dever.

A decisão de 1922 foi uma das mais rumorosas do Supremo Tribunal Federal, em razão do choque entre Poderes ocorrido logo após a sua divulgação. Ela resultou de um caso de duplicata de assembléia legislativa e governador, ocorrida no Rio de Janeiro, nas eleições daquele ano, quando foram proclamados eleitos para o governo do Estado, ao mesmo tempo, Feliciano Sodré e Raul Fernandes.

O Tribunal, ao julgar o HC nº 8.800, na sessão de 27 de dezembro de 1922, reconheceu, por maioria, a vitória de Raul Fernandes. O entendimento prevalecente, pelo voto do Relator Guimarães Natal (COSTA, 1964, p. 306-307), foi no sentido de que não havia prova efetiva da dualidade de poderes. Paralelamente à Assembléia Legislativa constituída “de acordo com a Constituição e com as leis do Estado”, formara-se uma falsa assembléia pelos candidatos da Oposição, derrotados nas eleições. A reunião desses cidadãos, ocorrida na Câmara Municipal de Niterói, “não podia ser considerada como um *corpo legislativo*, nem mesmo um desmembramento da Assembléia diplomada”. Esses cidadãos haviam “simulado um corpo legislativo para, em face de outro legitimamente constituído de acordo com as leis do Estado, reconhecerem e proclamarem alguém presidente do mesmo Estado”.

Ao proferir seu voto nesse julgamento, Pedro Mibielli lembrou que os impetrantes eram portadores de “títulos líquidos, certos e incontestáveis”, razão pela qual a questão política envolvida não poderia constituir empecilho ao conhecimento e julgamento da causa pelo Supremo Tribunal Federal. Nos casos concretos sujeitos à jurisdição do Tribunal, a questão política não tinha força suficiente para barrar o exercício de uma das suas atribuições mais importantes e delicadas, a proteção da liberdade individual. A

jurisdição do Tribunal “era insuperável e irrevogável por qualquer dos outros poderes”, desde que, “anexa à questão política”, estivesse em jogo a liberdade individual. Isso decorria da Constituição e do regime por ela adotado<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Arthur Bernardes desrespeitou abertamente a decisão do Tribunal, decretando, em 10 de janeiro de 1923, a intervenção federal no Rio de Janeiro e nomeando Aurelino de Araújo Leal interventor. O Decreto nº 15.922 foi redigido nestes termos: “Considerando que o Estado do Rio de Janeiro conta atualmente dois governos, cada qual se julgando legitimamente investido das funções que dizem respeito à administração do Estado; Considerando que, devidamente informado dessa situação, o Poder Executivo da União dirigiu, em data de 23 de Dezembro de 1922, ao Congresso Nacional uma mensagem para que resolvesse a respeito; Considerando que, a despeito de ter sido o caso afeto ao Congresso Nacional, um dos supostos presidentes do Estado do Rio pediu e obteve do Supremo Tribunal, por seis votos contra cinco, uma ordem de *habeas corpus* para ‘livre de qualquer constrangimento, tomar posse e exercer as funções inerentes’ ao cargo de presidente; Considerando que, o Poder Executivo Federal, em obediência à decisão judicial, satisfaz à requisição da força federal precisa para empossar o impetrante, tendo sido o *habeas corpus* cumprido, conforme comunicação oficial ao juiz federal da seção do Rio de Janeiro; Considerando, por outro lado, que o outro presidente também se empossou do respectivo cargo perante à assembléia que o reconheceu; [...] Considerando que, o Poder Executivo Federal, quando dirigiu as mensagens de 23 e 30 de Dezembro de 1922 ao Congresso Nacional, estava diante de uma deturpação da forma republicana federativa (art. 6º, n. 2 da Constituição) e nesses casos tem-se entendido que a intervenção federal se opera nos Estados por deliberação do Poder Legislativo; Considerando que, é absurdo supor que não sofre exceção a jurisprudência que tem consagrado o princípio de que nos casos de deformação ou subversão da forma republicana federativa é ao Congresso Nacional que cabe resolver, porquanto, tal interpretação levaria a deixar a dita forma violada nos seus fundamentos constitucionais, quando o Congresso não estivesse reunido; Considerando, por isso, que nada impede o Poder Executivo Federal de intervir em qualquer Estado da União para garantir-lhe a forma republicana do Governo, até que o Congresso resolva definitivamente a respeito; [...] Considerando, porém, que não há atualmente nenhum Governo regularmente organizado no Estado do Rio, e a desordem e a anarquia crescem de instante a instante no seu território, chegando a ameaçar os próprios funcionários da União; Considerando que o estado de dualidade de Governos está produzindo essa desordem em todos os municípios do Estado do Rio, sem que qualquer dos pretensos presidentes possa fazer valer a sua autoridade, e que exige a ação da União para conseguir a paz e a tranqüilidade públicas; Considerando que, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal tem reconhecido que a intervenção é um ato político da competência dos Poderes Legislativo e Executivo (Acc. de 1º de abril de 1914; 16 de Maio de 1914; 1º de Abril de 1915); Resolve intervir, na forma do artigo 6º n. 3, combinado com o n. 2 do mesmo artigo da Constituição da República, no Estado do Rio de Janeiro, nomeando interventor por parte do Governo da União o Dr. Aurelino de Araújo Leal, o qual assumirá o Governo do Estado e o exercerá nos termos das Instruções que lhe serão expedidas por decreto do Poder Executivo”. No mesmo dia 10 de janeiro foi expedido o Decreto n. 15.923, com instruções para o interventor (Cf. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. XLVIII,, p. 537-540, jan. 1923).

Essa atitude de Arthur Bernardes levou o relator do acórdão, Guimarães Natal, ainda no dia 10 de janeiro de 1923, a sugerir ao Supremo Tribunal Federal o seguinte protesto, não aprovado, porém, pela maioria: “O Supremo Tribunal Federal, único juiz da sua competência, porque o é da competência dos outros dois poderes políticos, quando lhes julga os atos argüidos de exorbitantes das suas atribuições constitucionais, tendo conhecimento do Decreto nº 15.922, de 10 do corrente, pelo qual o Executivo Federal, com manifesta violação do art. 6º da Constituição da República, deliberou intervir no Estado do Rio de Janeiro, não para assegurar a execução do acórdão nº 8.800, de 27 de dezembro de 1922, que garantiu ao Dr. Raul Fernandes o direito de, livre de qualquer constrangimento, tomar posse do cargo de presidente do Estado e de exercer as respectivas funções de acordo com a Constituição e leis estaduais, isto é, pelo período e pelo modo nelas estabelecidos, mas formalmente para desacatá-lo no essencial, que era o exercício do cargo; não para manter a forma republicana federativa, mas para deturpá-la arbitrariamente, fomentando por seus agentes uma dualidade de poderes, de fato, porque, de direito, seria impossível constituir-se ela no Estado, conforme o demonstrou dito acórdão; não para restabelecer a ordem e a tranqüilidade no Estado, à requisição do respectivo Governo, mas para, independentemente de qualquer requisição, perturba-la, invadindo o território do Estado com os seus agentes acompanhados de força federal e de polícia desta Capital e depondo autoridades estaduais e municipais constituídas, como resulta com a mais clara evidência da comunicação do

Após o Estado Getulista<sup>71</sup>, já na vigência da Constituição democrática de 1946, dois julgamentos do Supremo Tribunal, ambos ocorridos na sessão de 15 de junho de 1949 e envolvendo as mesmas partes, definiram que a rejeição de veto a projeto de lei sujeitar-se-ia à sindicabilidade judicial. Tratou-se dos MMSS n<sup>os</sup> 1.006 e 1.039, impetrados pelo Prefeito de Barbacena, Minas Gerais, contra ato da Câmara Municipal.

O Prefeito de Barbacena havia vetado dois projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal, composta de quinze vereadores. Inconformados, oito vereadores recusaram o veto. Como a Constituição de Minas Gerais estabelecia que o veto a projeto de lei procedido pelo chefe de Executivo municipal somente podia ser rejeitado mediante a votação de dois terços dos membros da Câmara Municipal (dez vereadores), o Prefeito ingressou na Justiça do Estado com dois mandados de segurança. Na primeira instância, o Prefeito obteve ganho de causa. Já no Tribunal de Justiça, o entendimento foi de que a deliberação da Câmara Municipal constituía questão exclusivamente política, não sujeita à apreciação judicial. Houve, então, recurso para o Supremo Tribunal Federal que, diversamente, pronunciou-se no sentido de que a matéria era passível de ser conhecida e decidida pelo Judiciário, determinando, assim, que os autos retornassem à Justiça de Minas Gerais, para o julgamento do mérito da impetração, em grau de recurso.

No voto proferido no MS n<sup>o</sup> 1.006, e acompanhado por todos os ministros presentes à sessão, o Relator Abner de Vasconcelos começou por afirmar que o caso versava sobre “certo aspecto constitucional” ainda não solucionado definitivamente

---

juiz federal e da exposição documentada dirigida pelo Dr. Raul Fernandes ao relator do acórdão; tendo conhecimento daquele decreto, que representa o maior atentado à autoridade de uma decisão judicial, que nenhum outro poder tem competência para rever e alterar, e o mais profundo golpe na Constituição e no regime republicano federativo, contra ele protesta e declara que mantém o seu julgamento integralmente, para que produza todos os efeitos que por direito dele decorram, e determina que seja este protesto transcrito na ata da sessão de hoje, sendo esta publicada pela imprensa” (Cf. COSTA, 1964, p. 319-320).

<sup>71</sup> Essa expressão é utilizada por Boris Fausto, para designar o período em que Getúlio Vargas governou o país, ou seja, de 1930-1945 (Cf. FAUSTO, 2002, p. 329).

no direito brasileiro. Estava o Tribunal, portanto, por definir “um princípio da maior relevância da vida política nacional”, envolvendo o limite das atribuições do Poder Judiciário frente às questões de natureza política.

Fundamentado em lições de Pedro Lessa, a respeito do desenvolvimento do direito constitucional norte-americana, lembrou que a dificuldade em definir precisamente uma questão política, não sujeita ao Judiciário, não impediu que o juiz Thayer sustentasse que a função de anular os atos dos outros Poderes implica a participação do Judiciário, mesmo que secundariamente, na “*ação política do governo*”. Essa e outras lições de escritores norte-americanos, como Goodnow e Allen Smith, levaram Pedro Lessa a ponderar que para uma questão escapar à competência do Judiciário era preciso que fosse “simplesmente, puramente, meramente política”. Uma questão teria essa natureza quando emanada de faculdade meramente política, decorrente do exercício de um poder discricionário, não sujeito à restrição pela ação de outro Poder.

Recordou também o Relator Abner de Vasconcelos lição de Castro Nunes, segundo a qual, a rigor, não é a natureza política da matéria que a torna imune à intervenção judicial, já que a discricionariedade das medidas políticas restringe-se, entre outros, a aspectos concernentes à conveniência ou oportunidade, às circunstâncias em que possam ser adotadas, à escolha dos meios. Essa discricionariedade, no entanto, encontra limites na Constituição e nas demais leis do País, com base nas quais é que o poder é legitimamente exercido. Ultrapassados esses limites, o Judiciário está autorizado a intervir.

Depois de fazer referência a ensinamento de Rui Barbosa e afirmar que a vida política brasileira se desenvolveu “à sombra dos princípios constitucionais clássicos da doutrina americana”, sujeitando ao controle judicial lesões perpetradas pelo Legislativo e Executivo, “intimamente ligadas a atos genuinamente políticos”, o Relator do MS nº

1.006 lembrou que, a partir da Constituição de 1946, o direito constitucional brasileiro assumiu nova feição, com a dilatação da esfera de atribuições do Judiciário, possibilitando-lhe analisar atos de natureza política.

Ao finalizar, voltando-se mais especificamente para a rejeição do veto pela Câmara Municipal, consignou Abner de Vasconcelos que a prerrogativa de uma função de natureza política poderia ser resguardada por intermédio do mandado de segurança, instituído para amparar direito individual. Desde que os cargos públicos originam direitos, estes podem ser defendidos pela via do mandado de segurança. No caso, o Prefeito havia vetado parte de um projeto de lei, no desempenho de suas funções constitucionais, e a Câmara Municipal rejeitou o veto sem observância do *quorum* estabelecido pela Constituição de Minas Gerais. Estava em causa uma “alegada ofensa no exercício de direito funcional, de natureza política, qual a permanência, na vida administrativa, dos efeitos do veto não recusado constitucionalmente”. Essa era uma matéria submetida à sindicância do Judiciário, não do Supremo Tribunal Federal, porque não se tratava de mandado de segurança originário, mas do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, para onde deveriam ser enviados os autos.

Essas lições de Abner de Vasconcelos foram enriquecidas por outras, ministradas por Ribeiro da Costa, ao Relatar o MS nº 1.039, também acolhidas pela unanimidade dos Ministros presentes à sessão de julgamento. Depois de adotar na íntegra o parecer do então Procurador-Geral da República, Luiz Gallotti, o Relator desse mandado de segurança recorreu às observações de Themístocles Cavalcanti, sobre o tema relativo às questões políticas.

Pelas lições de Cavalcanti, extraídas por Ribeiro da Costa dos seus *Comentários à Constituição de 1946*, a parte formal do ato legislativo é passível de exame

pelo Judiciário. Em razão do regime de garantias a que está submetida a atividade legislativa, *a forma* estabelecida para a elaboração das leis pela Constituição limita o legislador na sua ação, deixando de constituir matéria *interna corporis* para ser abrangida pela competência judiciária.

Uma vez que a Constituição de 1946 suprimira a proibição de o Judiciário conhecer de questões políticas e firmara o princípio segundo o qual incumbe-lhe apreciar toda demanda envolvendo direitos individuais, não havia mais razões para dúvidas sobre estar incluído na esfera de ação dos juízes o processo de elaboração legislativa.

Certo que abrangidas pela imunidade judiciária estão aquelas questões puramente políticas, em cuja esfera “se desenvolve a função discricionária e política da iniciativa, da conveniência, da oportunidade e da determinação do próprio conteúdo das leis”. Também certas particularidades do processo legislativo não estão sujeitas à investigação judicial, “como a contagem dos votos, os debates e discussões havidas no curso da elaboração”. Mas a “*escolha dos meios e da forma de proceder*”, uma vez que tenham sido disciplinados constitucionalmente, estão sujeitos ao exame judicial, bastando para isso o argumento de lesão a interesses e direitos individuais.

Na conclusão do seu voto, Ribeiro da Costa, lembrando que a Constituição de 1946 havia tornado absoluto o poder do Judiciário em apreciar qualquer lesão a direito individual, asseverou:

Vendo-se, pelo exposto, que se não cogita, no caso, de questão política, e, sim, de mera exigência formal de ato legislativo, cuja invalidade a medida de segurança visa demonstrar, restrito o exame da espécie à observância do *quorum* prescrito pelo Estatuto Fundamental do estado, cabe ao Tribunal de Justiça proceder, *de meritis*, ao julgamento do feito.

Em 1951, o Supremo Tribunal Federal ver-se-ia novamente diante do tema das questões políticas, desta vez em mandado de segurança originário, envolvendo a convocação extraordinária do Congresso Nacional, questionada por deputado eleito para a legislatura seguinte.

Com o argumento de que estava sendo violado o seu direito líquido e certo de exercer, a partir de 1º de fevereiro de 1951, o mandato parlamentar para o qual fora eleito no pleito de 3 de outubro de 1950, o advogado Carlos Castilho Cabral impetrou o MS nº 1.423 contra ato da Mesa da Câmara dos Deputados, que havia convocado extraordinariamente o Congresso Nacional para funcionar até 9 de março de 1951. Segundo o impetrante, o ato impugnado configurava usurpação de mandato legislativo, pois prorrogava para além de 31 de janeiro de 1951 o exercício das funções parlamentares da legislatura que se encerrava naquele ano. Ele e os demais deputados eleitos tinham o direito ao exercício dos seus respectivos mandatos a partir de 1º de fevereiro de 1951, e não somente depois de finda a convocação extraordinária, em 9 de março do mesmo ano. Afirmou o impetrante que também estava sendo infringido o art. 2º, § 1º, das Disposições Constitucionais Transitórias.

Nas informações prestadas ao Tribunal, o Presidente da Câmara dos Deputados, Cirilo Júnior, disse que a Mesa daquela Casa legislativa não havia praticado qualquer ato de convocação extraordinária do Congresso Nacional; a iniciativa dessa convocação partira de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, na forma do art. 39, parágrafo único, da Constituição de 1946. Conseqüentemente, falecia competência ao Supremo Tribunal Federal para conhecer do mandado de segurança, já que o art. 101, inciso I, letra *i*, da Constituição, atribuía-lhe essa competência contra “ato da Mesa da Câmara”, e não ato da própria Câmara dos Deputados. Ao restringir essa competência, o

legislador constituinte teria levado em conta o princípio da independência e harmonia dos Poderes, pelo qual não se incluem nas atribuições do Judiciário conhecer de atos exclusivamente políticos. Rememorando lições de Rui Barbosa, concluiu o Deputado Cirilo Júnior que o ato impugnado era de natureza exclusivamente político, porque oriundo de uma das Casas do Congresso Nacional.

As preliminares de incompetência do Poder Judiciário e do Supremo Tribunal Federal para conhecer da segurança foram rejeitadas à unanimidade pelos Ministros presentes à sessão de julgamento, realizada em 22 de fevereiro de 1951. Reproduzindo os termos do parecer que havia emitido no MS nº 1.006, quando Procurador-Geral da República, já agora como Ministro do Tribunal, o Relator Luiz Gallotti, em seu voto, disse que era preciso distinguir, quando o assunto em pauta fosse questão política. Essa distinção havia sido feita por Castro Nunes<sup>72</sup>. Segundo este autor, a discricionariedade das medidas políticas do Congresso Nacional e do governo, tal como das medidas de polícia, adotadas no âmbito administrativo, estava circunscrita a limitadas hipóteses, como conveniência ou oportunidade na sua implementação e escolha dos meios de execução. Além disso, nem a discricção legislativa, nem a discricção administrativa podem extrapolar os limites constitucionais e legais. Isso significa, em outras palavras, que a discricionariedade dessas medidas sujeita-se a limites objetivos, legais, os quais, uma vez ultrapassados, ficam expostos à correção judicial. Se é certo que os tribunais não podem apreciar as medidas legislativas ou executivas, de natureza política, administrativa ou policial, a não ser no tocante à sua legitimidade constitucional e legal, dúvidas não há que,

---

<sup>72</sup> Os trechos das lições de Castro Nunes, reproduzidos pelo Relator Luiz Gallotti em seu voto, e aqui resumidos, foram extraídos da sua valiosa obra “Mandado de Segurança”, 2ª. ed., 1948, p. 205-207. No mesmo livro, atualizada por José de Aguiar Dias, agora com o título “Do Mandado de Segurança e de Outros Meios de Defesa contra Atos do Poder Público”, 9ª ed., Forense, 1988, os ensinamentos de Castro Nunes, referidos pelo Ministro Luiz Gallotti, estão às páginas 161-163.

“nessa esfera restrita”, o poder jurisdicional não encontra limite de nenhuma espécie. Quer dizer: não é a natureza da medida ou do ato que irá impedir a sua submissão ao controle judicial.

Fundamentado ainda nas lições de Castro Nunes, o Relator do MS nº 1.423 prosseguiu, afirmando que o “antigo critério jurisprudencial norte-americano – (*merely, purely, exclusively political questions*) já não é repetido por muitos”. Nos EUA, Countrymen, por exemplo, diz que a limitação do Judiciário não decorre da natureza política do ato, mas da possibilidade de o direito individual, cuja violação se reclama, estar ou não resguardado pela Constituição. No Brasil, aquele que mais se dedicou ao estudo dessa matéria, abandonou, nos seus últimos escritos, o critério vinculado à natureza da medida, apontado como elemento diferenciador, em 1893. De fato, demonstra Castro Nunes como evoluiu o pensamento de Rui Barbosa, que passou a condicionar a extensão do poder jurisdicional apenas à existência de um direito ajuizável, sem “aquela limitação empírica” da natureza política do ato. Em seu *O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional*, escreveu Rui Barbosa, no final da década de 1910:

Uma questão política pode ser distintamente política, altamente política, segundo alguns, *até puramente política*, fora dos domínios da justiça, e, contudo, em revestindo a forma de um pleito, estar na competência dos tribunais, desde que o ato, executivo, ou legislativo, contra o qual se demande, fira a Constituição, lesando ou negando um direito nela consagrado<sup>73</sup>.

Lembrou o Ministro Luiz Gallotti, ainda, o que escrevera Pontes de Miranda, ao comentar a Constituição de 1946. Na mesma linha de pensamento de Castro Nunes, este insigne publicista havia feito “com muita nitidez a distinção assinalada”,

---

<sup>73</sup> Este trecho, reproduzido pelo Ministro Luiz Gallotti, foi extraído por Castro Nunes da p. 178 da obra de Rui Barbosa, cujo título é: *Direito do Amazonas*, v. 1. O mesmo livro, com novo título, *O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional*, encontra-se em *Obras Completas de Rui Barbosa*, v. XXXVII, 1910, Tomo V, Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1983. Com pequenas alterações, esta mesma passagem está à p. 129.

asseverando que, de fato, o Judiciário não está autorizado a conhecer de questões exclusivamente políticas, mas apenas no tocante à oportunidade, acerto ou conveniência do ato. No concernente aos seus pressupostos constitucionais ou legais, incumbe ao Judiciário examiná-los. “Sempre que se discute se é constitucional, ou não, o ato do Poder Executivo, ou do Poder Judiciário, ou do Poder Legislativo, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido e caiu-se no terreno da questão *jurídica*” (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 206).

Após essa abordagem doutrinária, o Relator do MS nº 1.423 ponderou que a alegação sobre o término, em 31 de janeiro de 1951, dos mandatos dos antigos deputados, e a convocação extraordinária do Congresso Nacional, para além daquela data, com violação do art. 2º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e de direito do impetrante, não envolvia “aspectos de oportunidade, acerto ou conveniência do ato, hipótese em que não caberia a apreciação judicial”. O que estava para ser examinado era “a legitimidade do ato no seu assento constitucional, matéria jurídica, que o Judiciário aprecia”. Por essa razão, era improcedente a preliminar de incompetência do Judiciário, argüida pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Quanto à alegada incompetência do Supremo Tribunal Federal para conhecer de ato emanado da própria Câmara dos Deputados, disse o Relator Luiz Gallotti que, uma vez competente para julgar mandado de segurança contra ato da Mesa daquela Casa Legislativa, competente também haveria de ser o Tribunal, “por força de compreensão, quando o remédio é requerido contra ato do Presidente da Câmara baseado em resolução desta que se argüi de inconstitucional”. Assim, como a primeira, esta segunda preliminar também foi rejeitada. No mérito, o MS nº 1.423 acabou sendo indeferido, contra o voto apenas do Ministro Edgar Costa.

É de se ressaltar que a grande importância desse julgamento está no fato de o Supremo Tribunal Federal ter afastado, pela primeira vez, expressamente, o critério que historicamente adotara como definidor do limite da competência do Judiciário. Por ele, desde que a questão fosse exclusivamente política e não estivesse envolvida violação de direito individual, falecia competência ao Judiciário para apreciá-la. No MS nº 1.423, o Tribunal considerou não a natureza essencialmente política da questão, para dizer se estava ou não sujeita à sindicabilidade judicial, mas se os argumentos articulados diziam respeito apenas a aspectos de conveniência, oportunidade ou acerto do ato do Poder Público submetido ao seu controle. Somente neste caso, conforme consignou o Ministro Luiz Gallotti, é que o Judiciário estava impedido de apreciá-lo. Desde que os fundamentos do pedido articulavam questões constitucionais, a matéria era jurídica, portanto, sujeita ao Judiciário.

Não muito tempo depois, o Supremo Tribunal Federal retornou ao tema das questões políticas, num caso que “teve grande repercussão na imprensa, na vida política e jurídica do País, sobretudo pela ação do Deputado José Bonifácio de Andrade em várias frentes” (RODRIGUES, 2002, p. 151), reafirmando princípios que já havia introduzido na sua jurisprudência, quando do julgamento dos MMSS nºs 1006, 1.039 e 1.423.

O Presidente da República determinara ao Banco do Brasil a realização de uma sindicância nos seus atos e operações bancárias, no período compreendido entre novembro de 1945 a janeiro de 1951, na parte de interesse dos seus associados e mesmo da própria instituição. No curso dos seus trabalhos, a Comissão de Sindicância teve seus poderes ampliados pela Superintendência da Moeda e do Crédito, do Banco do Brasil, de

modo que os seus membros passaram à condição de prepostos desse órgão, com a faculdade de promover uma devassa em todos os segredos bancários do País.

Concluído o inquérito, este foi entregue ao Presidente do Banco do Brasil, mantendo-se, até então, o sigilo exigido pela legislação bancária. Uma cópia da sindicância, porém, acabou nas mãos do Deputado José Bonifácio, que requereu à Mesa da Câmara dos Deputados a sua publicação no Diário do Congresso. O pedido foi indeferido, com base em dispositivo do Regimento Interno.

Pela atuação insistente do referido parlamentar, o impedimento regimental acabou sendo removido, por meio de votação, pela Câmara dos Deputados, da Resolução nº 210, de 16.10.1952. Apresentado o Requerimento nº 1.044/1952, pelo qual o deputado José Bonifácio pedia novamente a publicação da fotocópia da sindicância, que se encontrava em seu poder, a Câmara dos Deputados acabou por se manifestar favorável à medida, em votação realizada na sessão de 9 de dezembro de 1952, determinando que fosse o referido documento bancário publicado na sua íntegra. Contra essa resolução, o Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro ingressou no Supremo Tribunal Federal com o MS nº 1.959, distribuído ao Ministro Luiz Gallotti, que concedeu a medida liminar, em 18 de dezembro de 1952.

Nas informações que prestou ao Tribunal, o Presidente da Câmara dos Deputados, José Augusto Bezerra de Medeiros, disse que o ato contra o qual fora impetrado o mandado de segurança não havia sido praticado por aquela Presidência. Também não decorrera de decisão da sua Mesa Diretora, mas do Plenário da Câmara dos Deputados. Assim, fazendo referência ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes da União, inserto no art. 36 da Constituição de 1946, acrescentou que a

“publicidade” determinada por “este órgão do Congresso Nacional” somente era “censurável por ele próprio”.

No parecer que emitiu no MS nº 1.959, a Procuradoria-Geral da República, ao abordar a objeção levantada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, lançou a seguinte pergunta: “Por emanar da própria Câmara deverá ser a aludida deliberação considerada como ato exclusivamente político?” Dizendo que não, fez referência ao julgamento do Tribunal no MS nº 1.423, transcrevendo trechos do respectivo acórdão. Em reforço à tese, reproduziu lição de Eptácio Pessoa, contida em discurso proferido no Senado Federal, em 15 de outubro de 1914<sup>74</sup>.

Tal como havia feito quando do julgamento do MS nº 1.423, o Relator Luiz Gallotti, na sessão de 23 de janeiro de 1953, apreciou separadamente as preliminares de incompetência do Poder Judiciário e de incompetência do Supremo Tribunal Federal. Sobre a primeira, além de reproduzir o que já havia afirmado quando proferiu seu voto naquele julgamento, acrescentou as lições de Rui Barbosa, ministradas, primeiro, no discurso de posse no cargo de Presidente do Instituto dos Advogados, em 19 de novembro de 1914, e, depois, no Senado Federal, em 23 de janeiro de 1915<sup>75</sup>. Fez referência também aos ensinamentos de João Mangabeira (1934, p. 99), segundo o qual o “grande *poder político*” do Supremo Tribunal Federal estava em conter o Legislativo e o Executivo nos limites que lhes fora traçado pela Constituição, evitando os excessos e “garantindo os direitos do indivíduo com o amparo de uma proteção irresistível”. As dúvidas surgidas no passado, sobre a tarefa de interpretar a Constituição, quando Hermes da Fonseca e as duas Casas do Congresso Nacional entenderam que não estavam obrigados a cumprir o acórdão

---

<sup>74</sup> Vide nota 51.

<sup>75</sup> Vide nota 51.

emanado do caso do Conselho Municipal do Distrito Federal<sup>76</sup>, deveriam ser dirimidas com a inclusão, na Carta de 1934, de um texto expreso, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal a função precípua de defendê-la. Essa idéia do escritor baiano, segundo o Ministro Luiz Gallotti, havia sido implementada pela Constituição de 1946, que foi além, “pois suprimiu o preceito anterior, que vedava ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas, e não permitiu que se subtraísse ao seu exame qualquer lesão de direito individual”<sup>77</sup>.

Depois de referir-se ainda às lições de Lúcio Bittencourt, Seabra Fagundes e Amaro Cavalcanti, o Relator Luiz Gallotti concluiu pela competência do Poder Judiciário para conhecer e decidir sobre a constitucionalidade e ofensa a direito individual de ato do Legislativo, rejeitando a primeira preliminar, no que foi seguido pelos demais Ministros presentes à sessão de julgamento.

No voto que proferiu ao apreciar essa preliminar, Nelson Hungria ministrou importante lição, esclarecendo que tipo de lesão a direito individual afasta a objeção do caso político e, conseqüentemente, a imunidade de ato do Poder Legislativo ao controle judicial. Após ressaltar que evidentemente não pode o Supremo Tribunal Federal “praticar ou obstar a política legislativa”, nem tampouco a “política do Poder Executivo”, entendendo, por exemplo, que determinada medida de um desses Poderes contraria o “interesse nacional”, o Ministro Nelson Hungria esclareceu que somente a *lesão direta*, o *dano imediato* a um direito individual é que obsta a objeção do caso político. O dano a

---

<sup>76</sup> Vide nota 50.

<sup>77</sup> O Ministro Luiz Gallotti refere-se, nessa passagem, ao art. 68 da Constituição de 1934 e ao art. 141, § 4º, da Constituição de 1946. O art. 68 da Constituição de 1934 estabelecia: “É vedado ao Poder judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas.” Por sua vez, o art. 141, § 4º, da Constituição de 1946, consagrando pela primeira vez o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, tinha esta redação: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.

interesse privado, por via remota ou indireta, não autoriza a intervenção do Judiciário. E acrescentou:

O indivíduo, atingido por ricochete, não poderia vir bater às portas do Supremo Tribunal Federal, porque as encontraria fechadas. Mas, desde que se identifique lesão direta e imediata a direito individual, aí pode interferir o Judiciário, e isto está escrito com todas as letras na Constituição, no cujo art. 141, § 4º, dispõe que nenhuma lesão a direito individual escapará à apreciação do Poder Judiciário.

Na abordagem da segunda preliminar – de incompetência do Supremo Tribunal Federal para conhecer de mandado de segurança contra ato da Câmara dos Deputados –, Luiz Gallotti fixou, de início, que se estava diante não de um ato de conteúdo legislativo, mas político-administrativo, o que afastava qualquer dúvida sobre o cabimento, em tese, do mandado de segurança. Carecia de consistência o argumento de que o julgamento pelo Tribunal, por meio dessa ação especial, de ato da Câmara dos Deputados implicava em desatenção ao princípio da independência dos Poderes. Se o ato de execução de uma lei pelo Presidente da República, votada pelas duas Casas do Congresso Nacional, sujeitava-se à invalidação por intermédio do mandado de segurança, como sustentar, questionou o Relator, não ser compatível com o regime “que o Supremo Tribunal examine se a resolução tomada por uma das Câmaras é, ou não, legal, é, ou não, constitucional, fere, ou não, direito individual que se diz lesado?” Entendimento diverso implicaria admitir a absurda hipótese de, contra o ato de execução de uma lei inconstitucional, aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, ser possível o controle judicial, por meio do mandado de segurança, enquanto que a execução de resolução de uma só Câmara, ainda que inconstitucional, não se sujeitar ao mesmo controle. Como resultado, ter-se-ia menor independência de dois Poderes (Legislativo e Executivo) do que de uma das duas Casas do Congresso Nacional.

Prosseguindo na análise dessa segunda preliminar, o Ministro Luiz Gallotti, depois de recordar que o Supremo Tribunal Federal, tantas vezes, havia admitido a sua “competência implícita, ou por força de compreensão”, principalmente em casos decorrentes da “índole do nosso sistema federativo”, ponderou que não reconhecer a competência do Tribunal na espécie significaria admitir competente, então, a Justiça Comum. “Teríamos, então, o absurdo de um Juiz da Fazenda julgar o mandado de segurança contra o ato da Câmara ou do Senado”, afirmou o Relator. Para não cair nessa situação é que o Supremo Tribunal Federal havia construído interpretação no sentido de que, em sendo competente para julgar mandado de segurança contra ato do seu Presidente e da Mesa de qualquer das Casas do Congresso Nacional, caber-lhe-ia também conhecer de pedido dirigido contra atos emanados das próprias Casas legislativas.

Ao finalizar, Luiz Gallotti lembrou voto recente que havia proferido em mandado de segurança impetrado contra ato judicial, quando sustentara que “numa democracia não deve caber aos membros de nenhum poder, nem mesmo aos juízes, o privilégio de poderem praticar atos ilegais sem remédio”. Rejeitando assim a preliminar, decidiu pela competência originária do Supremo Tribunal Federal, para conhecer do mandado de segurança impetrado com ato da Câmara dos Deputados. No mesmo sentido foram os votos dos demais Ministros.

Mas, embora conhecido, o mandado de segurança do Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro acabou não sendo acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, com o fundamento de que não havia direito líquido e certo a amparar.

Entre os casos representativos da evolução da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal, não poderia deixar de figurar aquele em que o Tribunal foi provocado a apreciar uma deliberação do Congresso Nacional, pela qual o

Presidente da República ficou impedido de reassumir as funções do cargo, após um curto período de licença médica.

A origem desse caso, conforme relata Rodrigues (2002, p. 165-170), foi o discurso do Coronel Jurandir Bizarria Mamede, vinculado à Escola Superior de Guerra, proferido em 1º de novembro de 1955, por meio do qual expressou, implicitamente, a opinião de uma corrente de militares contrária à posse de Juscelino Kubitschek, eleito Presidente da República nas eleições de 3 de outubro daquele ano. Dizia-se que, em razão de não ter obtido maioria absoluta nas urnas, não estava legitimado para o exercício da chefia do Executivo federal, dotado de “enorme soma de poderes”.

Ao tomar conhecimento desse pronunciamento, o General Henrique Duffles Teixeira Lott, então Ministro da Guerra, procurou informar-se junto à Presidência da República se o Presidente Café Filho tinha conhecimento da manifestação do Coronel Mamede. Soube, então, que o Presidente da República sofrera um enfarte, na madrugada do dia 3 de novembro, tendo sido internado no Hospital dos Servidores do Estado.

Seguindo recomendação médica, Café Filho transmitiu o cargo, por intermédio de carta datada do dia 7 de novembro, ao Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, “enquanto perdurasse o seu impedimento, nos termos do art. 79, § 1º, da Constituição”. No dia seguinte, o Deputado Carlos Luz assumiu a Presidência da República. Dois dias depois, convocou o General Lott para lhe informar que a pretensão que manifestara desde o dia 4 de novembro de fazer com que o Coronel Mamede retornasse ao Exército, em razão do discurso que havia proferido, constituía assunto privativo da Presidência da República, conforme parecer do Consultor-Geral.

Essa comunicação ao General Lott foi recebida como sinal de que um golpe estava sendo articulado para impedir a posse de Juscelino Kubitscheck. Deduzindo que Carlos Luz apoiava o golpe, o Ministro da Guerra articulou na madrugada de 11 de novembro, a derrubada do governo. Sabendo disso, naquela mesma madrugada, Carlos Luz e seu auxiliares se refugiaram no cruzador *Tamandaré*, dirigindo-se para Santos, pretendendo instalar o governo em São Paulo. Informado de que “toda resistência seria inútil”, retornou ao Rio de Janeiro, renunciando à Presidência da Câmara dos Deputados no dia 14 de janeiro.

Alheio a esses acontecimentos, sabendo apenas que desde o dia 11 de novembro quem exercia a Presidência da República era Nereu Ramos, Vice-Presidente do Senado Federal, no dia 14, Café Filho, já recuperado da sua convalescença, endereçou ofício aos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, manifestando sua disposição em reassumir suas funções de Presidente da República.

No dia da sua alta médica, 21 de novembro, Café Filho recebeu, na Clínica São Vicente, na Gávea, para onde havia sido transferido, a visita do General Lott, que lhe comunicou: “Os generais não permitiriam a sua volta”. No dia seguinte, 22 de novembro, o Congresso Nacional votou o seu impedimento.

O Presidente Café Filho ingressou, então, no Supremo Tribunal Federal com o MS nº 3.557, contra Nereu Ramos e as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Alegou que não era possível vingar a ação temerária de “alguns elementos rebeldes das Forças Armadas de terra”, por meio de resolução conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, implicando verdadeira emenda à Constituição, que não

conhecia “outros meios de afastamento do Presidente da República além dos mencionados nos artigos 79, § 1º, e 88, parágrafo único”.

Nas informações prestadas ao Supremo Tribunal Federal pelas Mesas das duas Casas do Congresso Nacional, foi suscitada a imunidade judiciária da deliberação sobre o impedimento do Presidente da República. Esta seria uma medida de soberania do Poder Legislativo, de cunho eminentemente político, insuscetível de conhecimento pelo Poder Judiciário.

O MS nº 3.557 não chegou a ser julgado no mérito. É que prevaleceu, por cinco votos contra quatro, o entendimento segundo o qual o estado de sítio, declarado pelo Congresso Nacional, por 30 dias, por intermédio da Lei nº 2.654, de 25 de novembro de 1955, depois prorrogado pelo Presidente da República em exercício, Nereu Ramos, por mais 30 dias, por meio de decreto de 26 de dezembro, impedia o julgamento do mandado de segurança. Em razão da decretação do sítio, estavam suspensas as garantias constitucionais ao manuseio do *habeas corpus* e do mandado de segurança. Em decisão proferida quase um ano depois, após a posse, em 31 de janeiro de 1956, de Juscelino Kubitschek, na Presidência da República, o Tribunal julgou prejudicado o pedido, dado que o período do mandato presidencial anterior havia expirado.

Não obstante, na mesma sessão de 14 de dezembro de 1955, em que foi decidida a suspensão do julgamento do MS nº 3.557, o Supremo Tribunal Federal, pela manifestação de sete dos nove ministros presentes, com direito a voto, diversamente do que pretendiam as Mesas das Casas do Congresso Nacional, entendeu que era competente

para “apreciar pedido de mandado de segurança contra resolução legislativa de caráter político”<sup>78</sup>.

Com efeito, recordando o caso do *Inquérito do Banco do Brasil*, o Relator Hahnemann Guimarães disse que a competência conferida ao Tribunal pelo art. 101, inciso I, letra *i*, da Constituição, compreendia atos *não-legislativos*, praticados pela Câmara e pelo Senado, lesivos a direitos individuais. Por sua vez, Sampaio Costa ponderou que a “natureza política do ato não exclui nem pode excluir a apreciação do Poder Judiciário”. Se por um lado, o Judiciário não pode examinar o conteúdo político do ato, os aspectos de sua conveniência e oportunidade, porque da competência exclusiva do Legislativo, incumbe-lhe, entretanto, o controle da sua constitucionalidade e legalidade. De outra parte, Afrânio Antônio da Costa ressaltou que, como “intérprete supremo da

---

<sup>78</sup> Nessa sessão de 14 de dezembro de 1955, e em outra, realizada uma semana depois (em 21 de dezembro), quando, em ambas, esteve em pauta o MS nº 3.557, os temas e debates travados não se limitaram à competência do Judiciário e, conseqüentemente, do Supremo Tribunal Federal, para apreciar o pedido, e à questão da suspensão do julgamento, em razão da decretação do estado de sítio. Outros assuntos do maior interesse para o Direito Constitucional, e mesmo para a história política do País, foram abordados. Como exemplo, pode ser apontada a narrativa minuciosa do Ministro Mário Guimarães dos acontecimentos políticos que antecederam a impetração daquele mandado de segurança, além das suas ponderações sobre ser o governo Nereu Ramos não um governo de direito, mas um governo de fato, e, nesse caso, qual a posição que deveria ser adotada pelo Judiciário. Disse ele: “Qual a atitude da magistratura em face dos governos de fato? De absoluto respeito. De acatamento às suas deliberações. A magistratura, no Brasil ou alhures, não entra na apreciação da origem do governo. Do contrário, teríamos o Poder Judiciário a ordenar a contra-revolução, o que jamais se viu em qualquer país do mundo”. Em reforço a essa posição, o Ministro Orosimbo Nonato iria acrescentar: “Convenho em que o Governo do Sr. Nereu Ramos é governo de fato. Perguntar-se-á se é possível governo de fato com Congresso em função, com a Constituição em vigor. É possível. Um governo de fato pode adotar uma Constituição inteira, um ordenamento jurídico, estabelecer certo regime jurídico. Dá-se uma auto-limitação. [...] O Tribunal não pode opor força à força, violência à violência. [...] Estou informado de que na Argentina, quando ocorreu a deposição do general Perón, foi o Órgão máximo da sua justiça comunicado da mudança de situação. E o Tribunal, em acórdão, enunciou seu acatamento ao governo de fato. E quando segunda alteração se deu, enviou ao novo governo, também, de fato, a mesma decisão anterior. [...] Por conseguinte, a tese de que os atos de governos de fato são acatáveis pelos tribunais e de que descompete ao Judiciário, poder inerte, remover tais governos, e sim às forças vivas da Nação, é tese que não só deixa de escandalizar, como tem aplicação universal”. Cabe também fazer referência ao voto do Ministro Nelson Hungria, que não conhecia do mandado de segurança porque, segundo ele, a resolução do Congresso Nacional não era nada mais do que a constatação da impossibilidade material de o Sr. Café Filho reassumir a Presidência da República, diante da imposição dos tanques e baionetas do Exército, que estavam “acima das leis, da Constituição e, portanto, do Supremo Tribunal Federal”. E acrescentou o Ministro Hungria, nas linhas finais do seu voto: “Contra uma insurreição pelas armas, coroada de êxito, somente valerá uma contra-insurreição com maior força. E esta, positivamente, não pode ser feita pelo Supremo Tribunal Federal, posto que este não iria cometer a ingenuidade de, numa inócua declaração de princípio, expedir mandado para cessar a insurreição”. Enfim, de inestimável valor as 159 páginas em que ficaram

Constituição”, o Tribunal “não poderia arredar-se nem ser arredado em questão de tamanha gravidade”, como a envolvendo a alegação de afastamento arbitrário do Presidente da República de suas funções. Havia um direito individual a ser examinado frente à Constituição, incumbindo ao Supremo Tribunal Federal, em qualquer hipótese, dizer se o caso constituía ou não questão meramente política. Mário Guimarães, por outro lado, chamou a atenção também para o precedente do Tribunal sobre o exame nos livros do Banco do Brasil (MS nº 1.959), quando, segundo ele, a dúvida havia sido aclarada: “Nos atos do Legislativo há distinguir os que são de natureza puramente política e os mistos, em que havendo questões políticas, podem ocorrer lesões a direitos individuais”. Por seu turno, Lafayette de Andrada, acentuando que o *direito individual* inclui não apenas direitos patrimoniais, mas também direitos políticos e “o exercício desses direitos, as prerrogativas que eles conferem”, ressaltou que a jurisprudência do Tribunal já havia se fixado no sentido da sua competência para conhecer de atos ilegais e lesivos a direito líquido e certo, mesmo quando oriundos do Congresso Nacional.

Na apreciação dessa preliminar de incompetência do Poder Judiciário, destacaram-se os votos dos Ministros Ribeiro da Costa e Nelson Hungria. Ribeiro da Costa começou por afirmar que estava em jogo, no Tribunal, “a sorte do regime democrático”, tecendo considerações sobre as ditaduras, as democracias e a função de julgar dos juízes. Em seguida, ao refutar teses que haviam sido expostas pelo Procurador-Geral da República, disse que o Tribunal não estava julgando uma causa política, mas estritamente jurídica, quando então se reportou às lições de Hamilton, Story e, mais recentemente, de Lúcio Bittencourt. Não procedia a defesa feita pelo chefe do Ministério Público Federal, com base em lições do professor Brochado da Rocha, de que as principais funções do

---

registrados os votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, na apreciação do MS nº 3.557, impetrado pelo Presidente Café Filho.

Estado haviam sido entregues pela Constituição ao Congresso Nacional, sendo, então, a chave do governo representativo, razão pela qual, contra os seus atos, praticados no desempenho dessas funções, ninguém poderia invocar a titularidade de direito líquido e certo. Reportando-se ao voto que havia proferido no MS nº 1.039, quando ressaltara as lições de Temístocles Cavalcanti, asseverou Ribeiro da Costa que os poderes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não eram absolutos, mas limitados, e que os atos praticados com excesso de poder pertenciam à classe dos atos jurídicos inexistentes. No caso, como o problema da competência do Congresso Nacional para declarar o impedimento do Presidente da República era estritamente jurídico, cabia ao Supremo Tribunal Federal resolvê-lo. Este era o Poder designado pela Constituição para dirimir a “momentosa controvérsia” suscitada entre o Legislativo e o Executivo.

Por fim, o Ministro Nelson Hungria, ao responder à pergunta por ele mesmo formulada, se podia o Supremo Tribunal Federal “submeter ao crivo de sua censura um ato do Poder Legislativo, de caráter eminentemente político”, como aquele que lhe havia sido submetido, disse que não tinha dúvida em afirmar que sim. Desde que caracterizada uma lesão de direito individual, *civil ou político*, por ato do Poder Legislativo, em desrespeito a preceito constitucional, era incontestável a possibilidade da interferência do Supremo Tribunal Federal. Ressaltando que o art. 141, § 4º, da Constituição, não admitia a subtração do Poder Judiciário de nenhuma lesão a direito individual, acrescentou que seria um “despropósito” interpretar o art. 101, inciso I, letra *i*, da Constituição, de modo a considerar que somente os atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal estariam sujeitos à competência do Tribunal. Como exemplo, referiu-se à hipótese de o Congresso Nacional, invadindo a competência privativa do Presidente da República, votar uma lei, promulgada pelo Presidente do Senado

Federal, demitindo um Ministro de Estado. Evidentemente, essa lei inconstitucional poderia vir a ser invalidada pelo Supremo Tribunal Federal, por meio de mandado de segurança.

Até a década de 60, poucas vezes o Supremo Tribunal Federal abordou as questões políticas, envolvendo atos das Casas Legislativas, com a designação de “matéria *interna corporis*”. Foi só a partir do final dos anos 60 que o tema passou a ser apreciado com essa nova feição. Para isso, contribuiu decisivamente Themístocles Cavalcanti, primeiro como autor consagrado com suas lições de Direito Constitucional, depois como Ministro do Tribunal. Com efeito, dois julgamentos de 1968, dos quais participou, são representativos dessa abordagem diferenciada das questões políticas, quando em discussão argumento de que a matéria dizia respeito à economia interna do Poder Legislativo.

Tratou-se o primeiro caso do RE nº 60.422/SP, relatado pelo próprio Themístocles Cavalcanti. A Câmara Municipal de Santos, por meio de uma resolução de 1961, havia alterado o seu Regimento Interno, para considerar sessão autônoma “cada uma das partes de cada sessão ordinária”, o que proporcionou um aumento considerável nos subsídios dos vereadores. Contra essa medida foi ajuizada uma ação popular. Superadas as instâncias ordinárias, o caso foi ao Supremo Tribunal Federal.

Ao proferir seu voto, na sessão de 29 de maio de 1968, Themístocles Cavalcanti afirmou que duas questões preliminares deveriam ser examinadas: 1ª) o cabimento da ação popular, na espécie; 2ª) se a questão era *interna corporis*, vedada ao exame pelo Judiciário. Depois de reconhecer que a Lei nº 4.717/1965 conferia à expressão “patrimônio” da União, dos Estados e Municípios um sentido amplo, abrangendo a aplicação de dinheiro público, e rejeitar a primeira preliminar, passou a analisar se a matéria era ou não *interna corporis*. Disse, então, que a autonomia municipal não excluía

os Municípios das normas federais, entre as quais estava a Constituição, que continha preceito sobre o aumento de subsídios para a *próxima legislatura*, válido para as áreas federal, estadual e municipal. O ato questionado, portanto, sujeitava-se a preceito constitucional. A questão *interna corporis*, como obstáculo ao exame judicial, ficava afastada, desde que se havia estabelecido uma “controvérsia judicial”, decorrente do “exercício de um direito subjetivo”, ainda que de natureza pública: o de propor ação popular. Estava, assim, o Judiciário apto a examinar a constitucionalidade do ato.

O segundo caso referiu-se ao MS nº 18.293/DF, impetrado pelo Senador Auro Soares de Moura Andrade, Presidente do Senado Federal, contra ato da Mesa da Câmara dos Deputados. A Resolução nº 1, de 1967, havia estabelecido que o Vice-Presidente da República é que passaria a presidir as sessões conjuntas do Congresso Nacional. Insatisfeito com essa medida, o Senador Auro Soares de Moura Andrade pediu ao Supremo Tribunal Federal que lhe fosse garantido direito de continuar a presidir referidas sessões. Esse mandado de segurança acabou dado como prejudicado porque, quando posto em julgamento, o impetrante já havia deixado de exercer as funções de Presidente do Senado Federal. Não obstante, o Ministro Themístocles Cavalcanti não perdeu a oportunidade de, ao proferir o seu voto, ministrar suas lições sobre a matéria *interna corporis*.

Segundo Themístocles Cavalcanti, à primeira vista, parecia tratar-se de ato interno das duas Casas do Congresso Nacional, estando, assim, excluído da apreciação judicial. Isso porque, em sendo política a questão, vincula-se ao princípio da separação de Poderes. Depois de relembrar os casos *Luther v. Borden*, *Colagrove v. Grenn* e *Baker v. Carr*, todos julgados pela Suprema Corte dos EUA, bem como a doutrina prevalecente no Tribunal norte-americano e no Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “a questão deixa

de ser política, quando há um direito subjetivo a ser amparado”, concluiu por afirmar que, se “a questão *interna corporis* poderia ser tida como política, porque envolve o princípio da separação de poderes”, havia perdido, nesse caso, essa característica, dado que o titular de um direito subjetivo a um cargo, disciplinado em norma regimental com assento na Constituição, apresentara-se reclamando o seu exercício.

### **3.4 ANÁLISE CRÍTICA DO TRATAMENTO CONFERIDO PELO TRIBUNAL ÀS QUESTÕES POLÍTICAS**

Na conclusão deste capítulo, faz-se necessário uma incursão analítica e um balanço do significado e dos contornos da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal, bem como uma abordagem da sua influência na definição do perfil do órgão de cúpula da Justiça brasileira, no período em que foram proferidas as decisões objeto da abordagem. A melhor compreensão dessa proposta exige, entretanto, o recurso à contextualização.

No período da Primeira República, o Brasil passou por inúmeras dificuldades de ordem político-institucional, agravadas pela presença, por um lado, de um Poder Executivo forte, que atuava, de regra, por meio da força e recorrendo constantemente a mecanismos constitucionais de exceção. Por outro, de um Poder Legislativo fraco e com um mínimo de influência na consolidação do regime republicano.

O conturbado ambiente de estados de sítio, intervenções federais e disputas políticas locais, que, com um sistema eleitoral falho, proporcionava situações absurdas e inconcebíveis de dualidade de assembleias legislativas e governos estaduais, abriu ao Supremo Tribunal Federal um amplo espaço para se firmar como Poder capaz de tornar eficaz a ordem constitucional inaugurada com a República. Entretanto, valendo-se

de uma doutrina sobre questões políticas, eximiu-se de julgar vários casos importantes, cujas decisões teriam contribuído para o aperfeiçoamento das instituições nacionais.

Concebido sob a inspiração da Suprema Corte dos EUA, e com a idéia de ser um órgão capaz de impor limites à vontade absoluta das Assembléias Legislativas e ao arbítrio do Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal, nos seus primeiros momentos, teve uma atuação acanhada, incapaz de cumprir o papel que lhe havia sido reservado pelo pensamento republicano. Somente num momento posterior é que avançou em alguns aspectos, garantindo, no julgamento de questões políticas, a prevalência dos direitos individuais e de algumas garantias constitucionais contra o arbítrio do Poder Executivo.

Em razão da atuação destacada de alguns membros do Tribunal, a doutrina das questões políticas consolidou-se ao longo do período da Primeira República, sendo, por inúmeras vezes e em diversos casos, invocada como causa para que, casuisticamente, não houvesse julgamento, transferindo, com isso, a responsabilidade pela solução de crises político-institucionais ao Poder Legislativo federal, o qual, por sua vez, dada a sua índole submissa, deixava-a nas mãos do titular do Poder Executivo. Resultado desse processo de transferência de responsabilidades é que o único Poder que efetivamente governou durante o período da Primeira República, imerso numa sucessão de crises, foi o Executivo.

Definir o que constituía questão política para subtraí-la do controle judicial coube ao próprio Supremo Tribunal Federal. Assim, em alguns casos, o Tribunal se retraiu, valendo-se dessa doutrina para deixar de repreender ações inconstitucionais dos demais Poderes. Em outros, porém, com maior audácia, considerou que a doutrina cede espaço para os direitos individuais, porque a discricionariedade do ato político não significa autorização para ações arbitrárias. Assim, sempre que se deparar com a

arbitrariedade, o Judiciário está autorizado a desconsiderar o elemento político do caso e garantir o direito individual violado, contendo o Poder nos limites da Constituição e das leis.

Por meio da seleção e análise de casos julgados pelo Tribunal envolvendo estado de sítio, intervenção federal, verificação de poderes, cassação de mandato parlamentar, duplicata de assembléias e governos estaduais e outras questões políticas é possível verificar que essa doutrina passou, primeiramente, por um processo de consolidação, para, depois, evoluir no sentido da limitação do âmbito de matérias por ela abrangidas.

Na apreciação de estados de sítio à luz da Constituição de 1891, o Supremo Tribunal Federal consolidou um entendimento, segundo o qual o julgamento político do Congresso Nacional não afastava a competência do Poder Judiciário para apreciar as medidas de exceção, quando violadoras de direitos individuais. Firmou também que o Poder Judiciário não deveria se envolver em funções políticas, de competência privativa dos Poderes Executivo e Legislativo. Com esse argumento, o Tribunal nunca admitiu a possibilidade de julgar os *motivos* ou *razões* pelos quais o estado de sítio era decretado. Segundo o seu entendimento, essa era uma questão política, insuscetível de julgamento pelo Poder Judiciário. A existência ou não de comoção intestina, por exemplo, uma das causas justificadoras do estado de sítio, nunca poderia ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal. Tratava-se de decisão sujeita ao livre juízo do autor da medida. Seu *caráter discricionário* impedia a sindicabilidade judicial.

Esse mesmo argumento foi utilizado pelo Tribunal no julgamento de casos de intervenção federal nos Estados. Ao Poder Judiciário não competia julgar da necessidade ou não da intervenção, se havia ou não ocorrido alguma hipótese

constitucional autorizativa da medida. Decretar ou não a intervenção federal constituía uma decisão de cunho eminentemente político, sobre a qual o Poder Judiciário não detinha competência para se manifestar. Chegou o Tribunal a afirmar que mesmo quando decretada a intervenção federal pelo Presidente da República, na hipótese em que a medida era da competência do Congresso Nacional, ele não estava autorizado a anulá-la. Uma vez aprovada a intervenção pelo Poder Legislativo, ao Judiciário cabia acatar a chancela do ato inconstitucional.

A doutrina das questões políticas teve sua aplicação também no julgamento de casos em que foram questionadas deliberações das comissões de verificação de poderes dos legislativos federal e estaduais, em processos de *impeachment* de governantes estaduais e de cassação de mandatos parlamentares, também estaduais. Os casos relatados demonstram que o Tribunal sempre entendeu que a apuração de sufrágios eleitorais e a declaração dos eleitos, bem como as deliberações estaduais que implicavam na destituição do cargo de governador e cassação de mandato parlamentar constituíam matéria essencialmente política, subtraída à apreciação judicial.

Diversamente, na maioria dos casos envolvendo duplicata de assembléias e governos estaduais, a tendência do Supremo Tribunal Federal foi no sentido de afastar o argumento da questão política e privilegiar o da violação de direito individual. Mesmo debaixo de críticas de que o reconhecimento da sua jurisdição nestes casos atentava contra a divisão, a harmonia e a independência dos Poderes da República, posto que estendia a sua ação para além da órbita que lhe fora conferida pela Constituição de 1981, o Supremo Tribunal Federal, quando provada a diplomação e o reconhecimento de poderes de candidatos a deputados estaduais, afastou o argumento da questão política e assegurou o exercício de seus respectivos mandatos políticos.

Algumas vezes, o Tribunal atuou de forma bastante ousada, assegurando a formação de Assembléias Legislativas, que considerou como resultado de eleições legais, afastando o sempre presente argumento da questão política. Num caso, sem receio, julgou inconstitucional decreto do Poder Executivo federal, de dissolução de Poder Legislativo local, cuja formação havia anteriormente garantido, sempre, para isso, afastando a hipótese do caso político. Houve situações, ainda, em que proporcionou a que candidatos eleitos para Executivos estaduais tomassem posse e exercessem suas funções. Isso demonstra que, apesar dos momentos de fraqueza, o Tribunal passou também por situações em que demonstrou coragem, enfrentando as arbitrariedades do Poder Executivo federal. Quando assim agiu, teve suas decisões fortemente criticadas e algumas vezes desacatadas e descumpridas.

Passada a Primeira República e o Estado Getulista<sup>79</sup>, o Supremo Tribunal Federal vivenciou novas experiências sobre casos políticos, em temas como rejeição de veto a projeto de lei, convocação extraordinária do Congresso Nacional e deliberações da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional. Nesse segundo momento, pode-se constatar que a origem das questões políticas deixou de ser o Poder Executivo, para centrar-se mais no Poder Legislativo. Como consequência disso, as matérias objeto das discussões travadas no Tribunal e que suscitaram a incidência ou não dessa doutrina passaram a ser de outra matiz.

A partir das decisões que proferiu já na vigência da Constituição de 1946, que elevou ao *status* de norma expressa o princípio segundo o qual nenhuma lesão a direito individual pode ser suprimida da apreciação do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal deu um passo adiante na evolução da doutrina das questões políticas. Isso resultou no abandono

---

<sup>79</sup> Vide notas 47 e 52 deste capítulo.

do critério eminentemente político da questão, para justificar a sua exclusão do controle judicial, elegendo aquele segundo o qual somente não podem ser submetidos à sindicabilidade do Judiciário aspectos vinculados à conveniência, oportunidade ou acerto do ato político. Toda lesão direta, todo dano imediato a um direito individual coloca-se como barreira à objeção do caso político. Ampliando a compreensão de direito individual, e, conseqüentemente, a sua jurisdição, o Tribunal incluiu aquele que resulta não só do exercício de atividade privada, mas também de uma função pública, de natureza política, bem como da cidadania, como o direito à propositura de ação popular na defesa do patrimônio público.

Esclareceu o Supremo Tribunal Federal que a discricionariedade das medidas políticas, em si, não impedem o controle judicial, desde que seja suscitada a hipótese de violação à Constituição. Isso porque os pressupostos constitucionais de toda atividade resultante do exercício do poder político não podem ser suprimidos da apreciação do Judiciário. É o caso do processo legislativo, que tem na Constituição a sua disciplina. Assim, se por um lado o Legislativo tem liberdade para decidir a respeito da conveniência e oportunidade de determinada medida legislativa, por outro, não pode se desviar – na escolha dos meios e da forma da sua implementação – dos preceitos da Constituição. Acaso proceda dessa maneira, a sua deliberação se sujeita à invalidação pelo Judiciário.

## **CAPÍTULO IV**

### **ESTÁGIO ATUAL DA DOCTRINA DAS QUESTÕES POLÍTICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

#### **4.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

O resgate histórico da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal revela que no período em que o Brasil se submeteu aos governos militares, entre 1964-1985, foram escassos os casos em que se discutiu a sua incidência. Mesmo depois de cessados os atos institucionais, quando o Congresso Nacional teve uma certa regularidade no seu funcionamento, ainda que sem a plenitude das suas prerrogativas, praticamente não houve oportunidade para o Tribunal apreciar casos com algum conteúdo político. A razão para isso, obviamente, estava no amplo controle que o Regime Militar exercia sobre o processo de composição e funcionamento do Poder Legislativo, de maneira que seria praticamente impossível que uma eventual insatisfação com medida política, tomada no interior do Congresso Nacional, ou mesmo fora dele, fosse levada ao Judiciário.

Com a abertura política e a consolidação da democracia, esse quadro mudou. O Tribunal passou a ser solicitado a intervir, com uma certa freqüência, em assuntos diretamente vinculados à vida político-institucional do País. Isso proporcionou o ressurgimento da exceção do caso político, como argumento para levar o Supremo Tribunal Federal a exercer a sua autocontenção.

Essa nova fase pela qual tem passado a doutrina das questões políticas no Tribunal, nos últimos vinte anos, revela, no entanto, uma clara tendência limitativa do

âmbito de sua incidência, que pode ser interpretada como retomada do processo evolutivo pelo qual passou durante a Primeira República e, depois, na vigência da Constituição democrática de 1946, interrompida com o regime político de exceção. A regra agora é o controle judicial das questões políticas; a exceção, o exercício pelo Tribunal da sua autocontenção. Certamente, essa é uma das razões pelas quais ultimamente tem-se falado tanto em juridicização da política. Principalmente na última década, à exceção dos pressupostos das medidas provisórias e de outras poucas matérias, o que se pode constatar é que o Tribunal submete à sua jurisdição praticamente toda espécie de tema com assento constitucional, embora nem sempre, ao apreciar o mérito das questões, corresponda às expectativas. Várias explicações para o fenômeno podem ser apresentadas. Mas o certo é que isso tem proporcionado, por um lado, o fortalecimento do Supremo Tribunal Federal, e, por outro, uma maior eficácia ao princípio da supremacia da Constituição.

Este último capítulo tem, assim, a pretensão de detalhar o estágio atual da doutrina das questões políticas, por meio da mesma sistemática até aqui seguida, que é do levantamento e análise dos casos mais importantes submetidos ao Supremo Tribunal Federal. Registre-se que a sua divisão segue uma ordem temática, em que foram consideradas para as abordagens conjuntas as afinidades das matérias que têm suscitado no Tribunal a discussão da doutrina das questões políticas.

#### **4.2 PROCESSO LEGISLATIVO E MATÉRIA *INTERNA CORPORIS***

No capítulo anterior, foram abordadas duas decisões importantes do Supremo Tribunal Federal, do final da década de 40, sobre processo legislativo, mais especificamente a rejeição de veto a projeto de lei. Já na década de 60, ocorreu a apreciação de mais dois casos em que se fez referência à matéria *interna corporis*, até

então pouco explorada pelos seus Ministros. Entretanto, somente a partir dos anos 80 foi que o Tribunal passou a se ocupar com mais frequência desses assuntos, a ponto de despertar no meio acadêmico interesse na sua abordagem<sup>80</sup>.

Os primeiros casos apreciados pelo Supremo Tribunal Federal na década de 80 tiveram relação com o processo de abertura política, iniciada pelo Presidente João Figueiredo, em 1979, com a anistia.

A abertura política incluía, na seqüência, eleições diretas para Governadores e Vice-Governadores, o fim do chamado “Senador biônico”<sup>81</sup> e eleições diretas também para Presidente e Vice-Presidente da República. Isso resultou na apreciação, pelo Congresso Nacional, de emendas à Constituição necessárias à alteração do sistema então vigente, e no questionamento perante o Tribunal, por parlamentares da Oposição, de deliberações das Mesas das duas Casas Legislativas, sobre o andamento dessas propostas.

Em três casos, o entendimento que prevaleceu foi no sentido de que a questão era *interna corporis*, insuscetível de controle judicial. Num quarto caso, apesar de ter sido afastado esse argumento, admitindo-se que havia uma questão constitucional a ser resolvida, o Tribunal reconheceu como acertada a decisão da Mesa do Senado Federal sobre *quorum* mínimo para deliberar a respeito de emenda constitucional. De comum em

---

<sup>80</sup> Entre outros trabalhos, pode-se apontar aqui as seguintes dissertações de mestrado, que resultaram em publicações recentes: CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle Judicial e Processo Legislativo. A observância dos Regimentos Internos das Casas legislativas como Garantia do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002. QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *O Controle Judicial de Atos do Poder Legislativo: atos políticos e interna corporis*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

<sup>81</sup> Essa era uma expressão utilizada para designar aqueles Senadores escolhidos, não por sufrágio direto e secreto, mas por intermédio do mesmo Colégio Eleitoral constituído para a escolha do governador de Estado. Isso ocorria, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1977, sempre que se desse a renovação de dois terços da representação do Estado no Senado Federal.

todos eles, vê-se a disposição do Supremo Tribunal Federal, naquele momento delicado da vida política do País, em não interferir nas deliberações do Congresso Nacional.

Convém analisar esses casos políticos, dada a sua importância para a compreensão do pensamento que se foi formando, a partir deles, no seio do Supremo Tribunal Federal, a respeito da insindicabilidade judicial da maioria dos atos de natureza não legislativa do Congresso Nacional, mas envolvendo o processo de formação das leis e alteração constitucional.

O primeiro caso teve a ver com o restabelecimento de eleições diretas para Governador e Vice-Governador de Estado, e para *todos* os Senadores. Antes que os militares encaminhassem, por meio do Poder Executivo, a Proposta de Emenda Constitucional nº 74/80, a Oposição no Congresso Nacional, representada fundamentalmente pelo PMDB, apresentou a Emenda Constitucional nº 39/80, tendo como primeiro signatário o Senador Orestes Quéricia. Por meio dela, almejava, além de eleições diretas para os governos estaduais e a extinção da figura do “Senador biônico”, também a convocação de uma Assembléia Constituinte, a ser eleita em 15 de novembro de 1982.

Assim, pretendendo que a PEC nº 74/80, do Poder Executivo, tramitasse em conjunto com a PEC nº 39/80, da Oposição, o Senador Orestes Quéricia requereu à Mesa do Senado Federal a anexação da primeira à segunda, com o fundamento de que ambas as proposições tratavam de matéria análoga ou conexa. O pedido foi indeferido, sob a alegação de que a matéria principal da PEC nº 39/80 era a convocação de uma Assembléia Constituinte, tema não envolvido na PEC nº 74/80, que tratava somente de eleições diretas para Governador e Vice-Governador de Estado, e para Senadores.

Essa deliberação foi questionada no Supremo Tribunal Federal, por meio do MS nº 20.247-DF, impetrado por Orestes Quércia e julgado em 18 de setembro de 1980. O curto voto do Ministro Moreira Alves, acompanhado por todos os demais presentes à sessão, foi do seguinte teor:

Mesmo os que sustentam – como Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 7ª ed., págs. 688/689) – que “é lícito ao Judiciário perquirir da competência das Câmaras e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus *interna corporis*”, reconhecem que esse exame se detém “no vestíbulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é ao mesmo tempo destinatária e juiz supremo de sua prática”.

No caso, o Presidente do Senado, no exercício da presidência de reunião conjunta das Casas do Congresso Nacional, usando da competência de deferir, ou não, requerimento de parlamentar que alega existir projeto com matéria análoga ou conexas à de outro, para efeito de anexação, o indeferiu, por entender, fundamentadamente, que inexistia a pretendida analogia ou conexidade.

Não pode o Judiciário, evidentemente – por maior que seja a extensão que se lhe pretenda outorgar –, examinar o mérito de ato dessa natureza, para aquilatar seu acerto ou desacerto, sua justiça ou injustiça. Trata-se de questão *interna corporis*, que se resolve, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo.

Os três últimos casos envolveram propostas de eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República, que tramitaram no Congresso Nacional, no ano de 1984.

Depois de memorável campanha popular, que ficou conhecida como “Diretas Já”, o Congresso Nacional colocou em votação, na sessão de 25 de abril de 1984, a “Emenda Dante de Oliveira” (PEC nº 5/1983). Ao colher os votos, primeiramente, dos membros da Câmara dos Deputados, o Senador Moacyr Dalla, que presidia a sessão, considerou a proposta rejeitada, por não ter atingido o *quorum* de dois terços do total de Deputados, ou seja, 320 votos favoráveis. Encerrou então o processo legislativo, deixando de colher os votos dos Senadores.

Membros da Oposição, encabeçados pelo então Vice-Governador de São Paulo, Orestes Quércia, ingressaram no Supremo Tribunal Federal com o MS nº 20.452/DF, sustentando que a Mesa do Senado Federal havia dado interpretação equivocada ao art. 48 da Constituição, pois o *quorum* exigido para a aprovação de emenda constitucional seria de dois terços dos membros de cada uma das Casas Legislativas *presentes* à sessão, e não da totalidade de Deputados e Senadores. Essa tese, porém, não foi aceita e o mandado de segurança julgado improcedente, na sessão de 7 de novembro de 1984.

Nas discussões sobre a legitimidade para a impetração, o Tribunal assentou que, se o Vice-Governador de São Paulo não era detentor desse direito, os dois outros autores, dada sua condição de membros do Congresso Nacional (um Deputado e um Senador), estavam autorizados a fazer uso do mandado de segurança. A deliberação da Mesa do Senado Federal havia, em tese, suprimido, do Deputado, o direito de votar, em segundo turno, a “Emenda Dante de Oliveira”, e, do Senador, a possibilidade de se manifestar, por meio do voto, por duas vezes. Portanto, ambos os membros do Congresso Nacional eram detentores de direito público subjetivo de buscar no Judiciário a revisão do ato impugnado, que não era *interna corporis*, pois decorrera da aplicação do art. 48 da Constituição. O mesmo fundamento que legitimava os dois impetrantes servia para justificar a competência do Supremo Tribunal Federal para analisar a matéria, dada a sua índole constitucional.

Dois meses após a rejeição da “Emenda Dante de Oliveira”, a Mesa do Senado Federal, atendendo a acordo firmado pelas lideranças partidárias, convocou sessão extraordinária do Congresso Nacional para 28 de junho de 1984, a fim de apreciar a Proposta de Emenda Constitucional nº 11/1984, enviada pelo Presidente João Figueiredo,

por meio da qual propunha eleições diretas para Presidente da República, a serem realizadas quatro anos depois, ou seja, em 1988. Entretanto, pressionado por setores militares, João Figueiredo retirou, de última hora, a mensagem presidencial que havia encaminhado referida PEC. Restou então ao Presidente do Senado Federal suspender, “por motivo de força maior”, a realização da sessão do Congresso Nacional.

No entanto, como juntamente com a “Emenda Figueiredo” tramitava outra, com o mesmo conteúdo, de autoria do Deputado Airton Sandoval, constando, portanto, da Ordem do Dia da sessão que se realizaria em 28 de junho de 1984, insatisfeito com a decisão da Presidência, referido parlamentar impetrou no Supremo Tribunal Federal o MS nº 20.471-DF, postulando que a Mesa do Senado Federal fosse obrigada a colocar em votação a sua proposta.

No julgamento do MS nº 20.471-DF, ocorrido em 19 de dezembro de 1984, o Tribunal, pelo voto do Ministro Francisco Rezek, acompanhado à unanimidade, não conheceu da impetração, porque não havia uma *questão constitucional* a ser decidida. A matéria era eminentemente *interna corporis*, “insuscetível de crítica judiciária”. Não havia responsabilidade para ser apurada judicialmente. Eventual abuso de poder, por parte de dirigente de uma das Casas do Congresso Nacional, em tema de caráter regimental, segundo o Relator, ficava circunscrito à responsabilidade política que tinha para com os seus pares.

Uma última tentativa frustrada de aprovar eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República deu-se por meio da PEC nº 20/1983, que tinha como primeiro subscritor o Deputado Theodoro Mendes (PMDB-SP). Esta proposta passou a constar da Ordem do Dia do Congresso Nacional desde quando a “Emenda Dante de Oliveira” foi rejeitada. Em 11 de agosto de 1984, um requerimento foi dirigido por 249

Deputados federais ao Senador Moacyr Dalla, Presidente do Senado Federal, pedindo que a proposta fosse submetida à discussão e votação. Contra o parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, e mesmo reconhecendo que a PEC nº 20/1983 estava em condições regimentais e constitucionais de ser submetida ao Plenário do Congresso Nacional, Moacyr Dalla ponderou que a *oportunidade* para a apreciação da matéria constituía juízo da exclusiva competência da Presidência, razão pela qual sua decisão era no sentido de que aguardaria eventual acordo de lideranças que justificasse a inclusão da proposta na pauta de votações<sup>82</sup>.

Contra a decisão do Presidente do Senado Federal, a Deputada Elizabete Mendes impetrou o MS nº 20.464-DF, não conhecido, por unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal, na sessão de 31 de outubro de 1984. Invocando como precedentes o teor dos acórdãos exarados no MS nº 20.247, acima referido, e no MS nº 20.257, o Relator Soares Muñoz ponderou que a questão era *interna corporis*, escapando ao controle do Poder judiciário, conforme lição de Hely Lopes Meirelles, para quem não é lícito ao Judiciário adentrar o conteúdo dos atos *interna corporis*, porque a corporação legislativa é, ao mesmo tempo, destinatária e juiz da sua prática.

Nesse julgamento, sobressaiu-se a lição do Ministro Francisco Rezek, que acabou por se destacar, no período em que esteve no Supremo Tribunal Federal, como

---

<sup>82</sup> O referido acordo de lideranças nunca aconteceu e o sistema de escolha do Presidente e Vice-Presidente da República, por um Colégio Eleitoral, composto de membros do Congresso Nacional e delegados das Assembléias legislativas dos Estados, prevaleceu na sucessão do último militar que ocupou o Palácio do Planalto, João Figueiredo. Mediante uma ampla aliança política, foi eleito, pelo Colégio Eleitoral, Tancredo Neves, Presidente, e José Sarney, Vice-presidente da República. As eleições diretas somente foram restabelecidas por intermédio da Emenda Constitucional nº 25, de 1985, e realizadas em 1989, quando veio a ser eleito, pelo voto direto, Fernando Collor, Presidente da República, e Itamar Franco, Vice-presidente.

aquele que mais defendeu a autocontenção do Judiciário, nas questões envolvendo atos do Legislativo<sup>83</sup>. Estas as suas palavras:

Em nosso sistema, como é notório, o âmbito das questões não-justiciáveis – porque políticas – é um dos mais estreitos que se conhecem em direito comparado. Mesmo naquelas nações onde o Judiciário é efetivamente um Poder – a começar pelo modelo pioneiro, os Estados Unidos da América – o conceito de tema político é muito mais largo; e é freqüente que a Suprema Corte se recuse a decidir a respeito de matéria que se lhe submete em abstrato, invocando o argumento da questão política. Isto é algo que ocorre em ocasiões muito raras entre nós. Mas parece-me – e bem demonstrou o eminente relator – que estamos diante de um exemplo seguro de questão em que o Judiciário não pode interferir. Se houve alguma forma de abuso de poder por parte do Presidente do Senado, isto se inscreve estritamente no domínio de sua ação política, da responsabilidade política que tem ele ante seus pares.

Já na década de 90, o Supremo Tribunal Federal se viu novamente diante de questionamento de ato da Mesa do Senado Federal, desta vez quando da condução de sessão extraordinária do Congresso Nacional, realizada com o objetivo de dar início aos trabalhos de revisão da Constituição de 1988<sup>84</sup>.

O Congresso Nacional havia convocado sessão extraordinária para as 10hs do dia 22 de setembro de 1993, a fim de proceder à leitura do Projeto de Resolução nº 3, de 1993-CN, por meio do qual era dado por instalado o Congresso Revisional e composta a Mesa que dirigiria o processo de revisão da Constituição. No dia e hora marcados, não compareceu número suficiente de parlamentares para possibilitar o início da sessão, ou seja, um sexto da composição de cada Casa do Congresso Nacional, conforme dispunha o art. 28 do Regimento Comum. O Presidente prorrogou o horário do início da sessão, vindo a proceder à sua abertura quase uma hora depois. Parlamentares da Oposição se rebelaram contra a medida da Mesa, afirmando que não havia *quorum* regimental para

---

<sup>83</sup> Disse o Ministro Sepúlveda Pertence, ao proferir seu voto no MS nº 22.494-1, mais à frente analisado, que o Ministro Francisco Rezek revelou-se o “mais radical dos defensores da imunidade das decisões regimentais de Casas do Congresso à revisão judicial”.

que a sessão conjunta fosse aberta, ou seja, 84 deputados e 14 senadores. Segundo o painel eletrônico, havia apenas 73 deputados presentes. Mas não conseguiram, no âmbito do Legislativo, impedir que fosse dado por iniciado o processo de revisão da Constituição.

Os Deputados Federais Luiz Salomão, Hélio Bicudo, Miguel Arraes e Aldo Rebelo ingressaram, então, no Supremo Tribunal Federal com o MS nº 21.754-5/DF, pleiteando a suspensão da eficácia do procedimento levado a efeito na quadragésima-sétima sessão extraordinária do Congresso Nacional, em que foi procedida a leitura do Projeto de Resolução nº 3, de 1993. A medida liminar foi concedida pelo Ministro Marco Aurélio. Contra ela se insurgiu a Mesa do Congresso Nacional, mediante a interposição de agravo regimental, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, na sessão de 7 de outubro de 1993, quando ficou decidido que a matéria não era suscetível de análise judiciária, em razão da sua natureza *interna corporis*. Assim, foi cassada a liminar e não conhecido o mandado de segurança.

O Relator para o acórdão, Ministro Francisco Rezek, depois de ressaltar que o Supremo Tribunal Federal não era “uma casa de invenção recente”, tendo, em várias ocasiões, debatido e decidido “sobre a partilha horizontal do poder público entre o Congresso Nacional, o governo e autoridade judiciária”, e referir-se aos precedentes analisados linha atrás, consignou que o direito parlamentar de voto, de propor e discutir, de ir à tribuna, de ser contado no *quorum* resolve-se “dentro do Congresso Nacional, ante seus próprios pares, eleitos todos pelo povo para o ofício legislativo”. Os erros e as aplicações destoantes da norma regimental, segundo ele, “não é algo corrigível pela pena dos juízes”. E acrescentou:

---

<sup>84</sup> O art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias havia estabelecido que: “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso nacional, em sessão unicameral”.

[...] Há, entretanto, um domínio reservado à instituição parlamentar, onde, ainda que se produza incidente capaz de convencer determinados congressistas de que alguma prerrogativa sua foi arranhada, de que as normas regentes do funcionamento da casa não foram fielmente obedecidas, a solução há de encontrar-se dentro do próprio Congresso. Não seria coerente com o sistema de governo que praticamos desde a fundação da República – e que importa basicamente a independência e harmonia dos três poderes – que algo confinado no âmbito do funcionamento da casa legislativa, à luz de suas regras regimentais, pudesse merecer, no caso de descompasso entre opiniões parlamentares, um arbitramento judiciário.

No julgamento desse caso, em que o único voto destoante foi o do Ministro Marco Aurélio, que conhecia do mandado de segurança, tendo, inclusive, como relator originário, concedido a medida liminar, o Ministro Sepúlveda Pertence, embora acompanhando, na conclusão, o Ministro Francisco Rezek, permitiu-se fazer algumas considerações, porque, para ele, nem todas as questões *interna corporis* das Casas Legislativas são imunes à intervenção judiciária. Conforme ressaltou, seu ponto de vista é um pouco diverso daquele segundo o qual, no processo legislativo ou em qualquer outra deliberação das Casas do Congresso Nacional, o Judiciário está autorizado a apurar “violações de norma constitucional, não de norma regimental”. No seu entendimento, não é possível a “afirmação apodítica de que da violação de norma regimental não possa surgir jamais uma questão susceptível de solução jurisprudencial”. Isso porque o essencial mesmo é perquirir se, em tese, há um direito subjetivo a ser protegido.

O caso que seguramente representa a atual posição do Supremo Tribunal Federal sobre o limite da investigação judicial dos atos do Legislativo, referente ao processo de formação das leis e alteração do texto constitucional, é, sem dúvida, aquele que lhe foi submetido quando da apreciação, pelo Congresso Nacional, da Reforma do Sistema da Previdência Social, encaminhada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Pretendendo resolver a “crise da Previdência”, o Poder Executivo havia enviado ao Congresso Nacional a PEC nº 33-A, de 1995, propondo mudanças profundas no Sistema Previdenciário brasileiro. Na Câmara dos Deputados, por onde começou a discussão da matéria, surgiram inúmeros entraves políticos. A Comissão Especial constituída para elaborar parecer acabou deixando expirar o prazo, nada dizendo sobre as pretensões do governo. Isso levou a que a Mesa Diretora da Casa designasse o Deputado Euler Ribeiro para apresentar parecer em Plenário. O substitutivo oferecido pelo Relator designado, com poucas alterações à proposta original, acabou sendo rejeitado em votação ocorrida no dia 6 de março de 1996.

Entretanto, o governo insistia na necessidade da reforma, já agora aceitando cortes mais profundos na sua proposta. A Mesa da Câmara dos Deputados e os líderes dos partidos políticos de sustentação ao governo encontraram, então, uma saída regimental para submeter à nova votação a Reforma do Sistema Previdenciário.

Com o entendimento de que o processo legislativo ainda não findara, porque a proposta original não havia sido rejeitada, mas sim o “Substitutivo Euler Ribeiro”, foi designado o Deputado Michel Temer para apresentar uma Emenda Aglutinativa, o que fez na sessão da Câmara dos Deputados de 21 de março de 1996, vindo esta a ser aprovada.

Vários parlamentares de partidos da Oposição (PT, PC do B, PDT e PSB), numa tentativa de barrar a Reforma do Sistema Previdenciário, ingressaram no Supremo Tribunal Federal com o MS nº 22.503-DF. Entre outras alegações, disseram que a Emenda Aglutinativa resultara do aproveitamento de dispositivos do “Substitutivo Euler Ribeiro”, anteriormente rejeitado, e que novas disposições haviam sido inseridas, estranhas às emendas objeto da aglutinação, em desrespeito ao processo legislativo e à ordem

jurídico-constitucional. Acrescentaram que a Emenda Aglutinativa havia sido elaborada pelo próprio Relator Michel Temer, fato que admitira ao responder a um questionamento que lhe fora feito em Plenário. Isso também constituía vício insanável, porque não era possível coincidência entre a autoria e a relatoria da emenda.

Nas informações apresentadas pela Mesa da Câmara dos Deputados, fazendo-se referência ao MS nº 20.247-5/DF, anteriormente analisado, foi dito que a controvérsia se resolvia no âmbito interno do Legislativo, não ensejando a intervenção do Judiciário. Acrescentou-se que a Emenda Aglutinativa resultou da fusão da proposição original com as emendas apresentadas na Comissão Especial, não tendo sido incluída proposição do “Substitutivo Euler Ribeiro”. Algumas coincidências entre o substitutivo rejeitado e a Emenda Aglutinativa seriam inevitáveis, em razão de a fonte ser a mesma, ou seja, a PEC nº 33-A, de 1995. Sobre a participação do Relator Michel Temer na elaboração da Emenda Aglutinativa, afirmou-se que, se houve colaboração intelectual sua, sob o aspecto formal e regimental, figuravam como autores os líderes partidários Inocêncio Oliveira, José Aníbal, Geddel Vieira Lima e Luiz Carlos Santos.

Submetido a julgamento na sessão de 8 de maio de 1996, o MS nº 22.503 foi parcialmente conhecido e indeferido. Contra os votos dos Ministros Carlos Velloso e Octávio Gallotti, que se posicionaram pelo não cabimento do mandado de segurança, e dos Ministros Marco Aurélio (Relator), Celso Mello e Ilmar Galvão, que, ao contrário, conheceram integralmente da impetração<sup>85</sup>, os Ministros Maurício Corrêa, Francisco

---

<sup>85</sup> Com exceção do Ministro Ilmar Galvão, que emitiu voto curto, os Ministros Marco Aurélio e Celso Mello foram bastante extensos nas suas manifestações, inaugurando no Tribunal tese nova sobre o *devido processo legislativo*. Por essa tese, pretensamente destinada a proteger as minorias parlamentares, as regras sobre o processo legislativo são vinculantes e mandatórias, não importando se de natureza constitucional ou regimental. E, ante o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, toda lesão a direito que cada parlamentar tem ao *devido processo legislativo* possibilita a atuação reparadora do Judiciário. Essa tese recebeu o seguinte comentário do Ministro Sepúlveda Pertence: “Mas, na verdade, é preciso ponderar, que, efetivamente, nas linhas em que se pôs a questão, o da existência de um direito público subjetivo de cada

Rezek<sup>86</sup>, Sydney Sanches, Neri da Silveira, Moreira Alves e Sepúlveda Pertence entenderam que o conhecimento da ação deveria se limitar à matéria constitucional, ou seja, ao alegado desrespeito ao art. 60, § 5º, da Constituição<sup>87</sup>.

No fundo, a tese que prevaleceu naquele julgamento foi aquela formulada pelo Ministro Moreira Alves, ainda nos idos de 1980, para conhecer, divergindo do Relator, Ministro Soares Muñoz, de um mandado de segurança impetrando pelos Senadores Itamar Franco e Antonio Mendes Canale (MS nº 20.257) contra a tramitação de proposta de emenda constitucional que prorrogava os mandatos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. Naquele caso, alegou-se que a proposição violava uma cláusula pétrea da Constituição de 1967 (art. 47, § 1º), segundo a qual não poderia ser objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir a República. Neste, estava em causa a alegada violação, não de cláusula pétrea, mas também de dispositivo da Constituição de 1988, que

---

congressista ao que se chamou de **'devido processo legislativo'**, a doutrina dos dois magníficos votos, **data vênia**, converteria seguramente o Supremo Tribunal numa câmara revisora de toda a elaboração legislativa pelo Congresso Nacional”.

<sup>86</sup> Fazendo um paralelo entre a Suprema Corte dos EUA e o Supremo Tribunal Federal, o Ministro Francisco Rezek repetiu preciosas lições, antes proferidas no julgamento do AgrMS nº 21.754-6/DF, sobre o limite da sindicabilidade judiciária. Segundo ele, nos EUA, poucas matérias escapam ao controle da Justiça, entre as quais se incluem: a) as reservadas à diplomacia; e b) as sujeitas à prerrogativa parlamentar. Sobre as primeiras, prosseguiu, conforme ensinam os autores americanos, é inconcebível admitir que o governo adote uma certa política externa e os tribunais interfiram, firmando outra. Em relação aos assuntos parlamentares, a Corte dos EUA, nos últimos tempos, tem admitido a incursão judiciária em apenas dois temas: qualificação para o exercício do mandato (caso *Powell v. McCormack*, julgado em 1969) e representação proporcional na Câmara (caso *Baker v. Carr*, julgado em 1962). Mas se nos EUA a interferência judiciária em assuntos do Parlamento é limitada, no Brasil, ela é extensa, “porque o processo legislativo é regido pela própria Constituição, com grande minúcia, de sorte que temas relacionados à produção legislativa podem configurar questões diretamente constitucionais, de inevitável competência judiciária”. Isso coloca o Brasil como o país de regime republicano presidencialista onde o “terreno aberto à correção judiciária” é de extensão incomparável. Assim, não tem cabimento, acrescentou o Ministro Rezek, “estendermos, além de seus já largos limites tradicionais, o domínio do *judicial review*, interferindo, sob provocação da minoria, em procedimentos de estrita índole congressional”.

<sup>87</sup> A rigor, os impetrantes não haviam dito expressamente que o referido dispositivo constitucional tinha sido violado. Isso decorreu de uma interpretação da petição inicial, formulada pelo relator original, Ministro Marco Aurélio, e da aplicação da teoria da substanciação, aceita pelos demais membros do Tribunal. Segundo ele, o “raciocínio desenvolvido na inicial fez-se voltado à demonstração de que o processo legislativo concernente à tramitação da emenda constitucional proposta pelo Executivo implicou ofensa à Constituição”. Essa ofensa teria sido ao art. 60, § 5º, do seguinte teor: “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”.

veda a apreciação, na mesma sessão legislativa, de matéria constante de proposta de emenda rejeitada pelo Congresso Nacional.

Pela tese original do Ministro Moreira Alves, vitoriosa no Tribunal<sup>88</sup>, quando um *dispositivo constitucional* impede ou proíbe a deliberação sobre determinada matéria, os membros do Congresso Nacional têm o direito público subjetivo de não serem compelidos a votar. A proibição constitucional tem o condão de gerar um direito subjetivo para os parlamentares, que podem então recorrer ao Judiciário e barrar o processo legislativo.

Mas se a violação de uma proibição contida na Constituição abre caminho para membros do Congresso Nacional bater às portas do Judiciário, o mesmo não acontece quando a violação é de normas do Regimento Interno. As normas regimentais sobre o processo legislativo têm *natureza meramente ordinatória*, razão pela qual não são capazes de ensejar direitos subjetivos e, conseqüentemente, sujeitarem-se à crítica judiciária. Conforme esclareceu Moreira Alves, “a observância dessas normas regimentais ordinatórias se exaure na esfera do Poder Legislativo, sendo imune à jurisdição desta Corte”. Assim, questões envolvendo formalidades do processo legislativo, estabelecidas por normas regimentais de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, resolvem-se exclusivamente no ambiente parlamentar<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> A mesma tese havia sido aplicada no julgamento do MS nº 21.648, por meio do qual o Deputado José Maria Eymael impugnou a proposta do IPMF. Conforme lembrou o Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto, quando o Tribunal julgou o MS nº 21.648, “deu por pacífica a reafirmação da doutrina do ‘**Caso Itamar Franco**’: o Deputado teria legitimidade para opor-se à tramitação da proposta de emenda que lhe parecia ofensiva de cláusula intocável”.

<sup>89</sup> Parte do voto que proferiu no MS nº 22.503-DF foi dedicada pelo Ministro Moreira Alves à distinção que, segundo ele, deve ser feita entre (a) ato discricionário, (b) questão exclusivamente política e (c) atos *interna corporis*. Disse Moreira Alves: “Ato discricionário é aquele em que o Poder Judiciário não pode interferir para a verificação da sua conveniência, oportunidade ou justiça. Questão exclusivamente política é questão de discricionariedade política, também infensa ao controle jurisdicional. Já com referência aos atos *interna corporis*, esta Corte, por vezes, a meu juízo, tem entendido que são os que dizem respeito a questões relativas à aplicação de normas regimentais, quando não violam direitos subjetivos individuais, quer de terceiros –

Isso não significa, conforme ressaltou o Ministro Francisco Rezek, que a matéria *interna corporis* do Legislativo seja estranha ao direito; absolutamente, porque tal não é possível num Estado de Direito. Não obstante, ela não está sujeita à análise judiciária, uma vez que, observada a Constituição, as normas regimentais são elaboradas pelas Casas do Congresso Nacional para “reger a liturgia do seu trabalho no cotidiano”, incumbindo a elas mesmas dizer a palavra final na sua análise e interpretação, não ao Supremo Tribunal Federal ou qualquer outro órgão judiciário<sup>90</sup>.

Além de casos sobre processo legislativo, vários outros do dia-a-dia parlamentar foram julgados, na década de 90, em que se questionou atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e mesmo do Plenário, nos quais o Supremo Tribunal Federal adotou o entendimento de que a matéria era *interna corporis*, não sujeita à apreciação do Poder Judiciário. De todos, dois se destacaram: *a)* o da eleição para a Mesa da Câmara dos Deputados, julgado em 1995; e *b)* o da “CPI dos Bancos”, decidido em 1996.

No caso da eleição para a Mesa da Câmara dos Deputados, a controvérsia se estabeleceu em razão do indeferimento da candidatura do Deputado Paulo Paim, do Partido dos Trabalhadores (PT), ao cargo de 3º Secretário. A liderança do PT havia requerido o registro de duas candidaturas, uma para Presidente e outra para 3º Secretário.

---

como foi o caso do *impeachment* do Presidente da República –, quer dos próprios membros do Congresso”. Cabe ressaltar que no desenvolvimento desta pesquisa não se encontrou nenhum julgado, no qual tenha sido acolhida, de forma explícita, pelo Tribunal, como órgão colegiado, a lição do eminente Ministro. Porém, em alguns votos foi possível identificar, perifericamente, uma tendência em distinguir questão política de ato *interna corporis*, como, por exemplo, o voto do Ministro Celso de Mello, no MS nº 21.642.

<sup>90</sup> Aqui surge um tormentoso problema: como reconhecer que os regimentos internos das Casas Legislativas integram o ordenamento jurídico e, ao mesmo tempo, excluí-los da apreciação judicial? Ora, num Estado de Direito, uma das suas mais importantes garantias é a do acesso ao Judiciário, contra a violação de direito, não importando a fonte de onde ele provenha, desde que admitida pela ordem jurídica. Por isso, talvez tenha razão o Ministro Sepúlveda Pertence ao emitir seu voto no AgRMS nº 21.754, lembrado por ele no julgamento do MS nº 22.503: “Entendo que não é a natureza da norma aplicável, no processo legislativo ou na deliberação da Câmara, que faz da deliberação matéria *interna corporis* ou não. O problema para excluir-

Com o entendimento de que, à vista do princípio da proporcionalidade, o referido partido político tinha direito à apresentação de apenas uma candidatura, e considerando o grau de importância de ambos os cargos, discricionariamente, o Presidente da Câmara dos Deputados deferiu a candidatura ao cargo de Presidente e indeferiu a candidatura ao cargo de 3º Secretário. O PT ingressou então no Supremo Tribunal Federal com o MS nº 22.183-6/DF, sustentando que havia sido violado o princípio da proporcionalidade, contido no art. 58, § 1º, da Constituição, e em dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ao julgar o MS nº 22.183-6/DF, na sessão de 5 de abril de 1995, por sete votos contra quatro<sup>91</sup>, o Tribunal não conheceu do pedido, cassando a liminar que havia sido concedida pelo Ministro Marco Aurélio. Na linha do voto do Ministro Maurício Corrêa, que encabeçou a maioria, o entendimento prevalecente foi no sentido de que a questão central não podia ser enquadrada no art. 58, § 1º, da Constituição, limitando-se à observância de regras regimentais. Como ressaltou o Ministro Francisco Rezek, a questão se circunscrevia ao “domínio da deliberação política, de estrita economia interna do Congresso Nacional”, sendo, portanto, “imune à crítica judiciária”.

O caso da “CPI dos Bancos” foi levado ao Supremo Tribunal Federal por dezessete Senadores, por intermédio do MS nº 22.494-1, impetrado contra deliberação do Plenário do Senado Federal.

Os impetrantes e mais doze Senadores, totalizando vinte e nove, ou seja, mais de um terço dos oitenta e um membros do Senado Federal, haviam requerido à Mesa

---

se o controle jurisdicional é saber se a deliberação, seja ela fundada diretamente na Constituição ou no regimento interno, pode, em tese, violar direito subjetivo dos próprios congressistas ou de terceiro”.

<sup>91</sup> Como no mais das vezes em que foram questionados atos das Mesas das duas Casas do Congresso Nacional, votaram pelo conhecimento do mandado de segurança os Ministros Marco Aurélio, Celso Mello e

Diretora a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), destinada a apurar a responsabilidade civil e criminal de agentes públicos e privados vinculados ao Sistema Financeiro Nacional, por prejuízos causados à União, a partir de 1995. Admitido pela Presidência e determinado o seu processamento, o requerimento tramitou sem que houvesse nenhuma impugnação.

Ocorreu que, quando já havia sido designada a maioria dos membros da CPI, foi suscitada uma questão de ordem pelo líder do PFL, Senador Hugo Napoleão, que se opunha à investigação pretendida por membros do Senado Federal. A Presidência da Casa deu por improcedente referida questão, indeferindo o pedido de arquivamento do requerimento da CPI. Contra essa decisão, foi apresentado pelos líderes Élcio Álvares (do Governo), Sérgio Machado (do PSDB), Valmir Campelo (do PTB) e Romeu Tuma (do PSL) recurso ao Plenário, recebido pelo Presidente, que, depois de ouvir a Comissão de Constituição e Justiça, submeteu-o à votação. O Plenário do Senado Federal, por ampla maioria (48 votos contra 24), manifestou-se pelo arquivamento do Requerimento nº 198, de 1996.

Sobreveio, então, o MS nº 22.494-1, impetrado perante o Supremo Tribunal Federal, no qual foi sustentada a sua competência para o julgamento do pedido de anulação do ato do Plenário do Senado Federal, com o argumento de que: 1º) não se tratava de matéria *interna corporis*, mas de ofensa a direito assegurado na Constituição; 2º) conforme o *leading case* MS nº 1.959 (caso do *Inquérito do Banco do Brasil*), era da competência originária do Tribunal julgar mandado de segurança contra ato da Mesa do Senado Federal, que conferia eficácia a ato do Plenário. No mérito, afirmaram, em síntese,

---

Sepúlveda Pertence. Néri da Silveira, neste caso, compôs a minoria, cabendo ressaltar que sua posição, na matéria, nem sempre coincidiu com o pensamento minoritário.

que a criação de CPI, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição, não dependia de aprovação da maioria da Casa, constituindo direito da minoria.

Ao apreciar o MS nº 22.494-1, acolhendo uma das teses dos impetrantes, o Relator Maurício Corrêa, ao mesmo tempo, rejeitou a preliminar suscitada pelo Procurador-Geral da República, de falta de competência do Supremo Tribunal Federal para julgar deliberação do Plenário de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, porque não abrangida pelo art. 102, inciso I, letra *d*, da Constituição<sup>92</sup>.

Sem afastar a incidência do precedente consubstanciado no MS nº 1959-DF (caso do *Inquérito do Banco do Brasil*), julgado em 1953<sup>93</sup>, o Relator Maurício Corrêa formulou tese nova, acolhida pelos demais Ministros presentes à sessão de julgamento, para justificar a competência do Tribunal para conhecer de atos do Plenário das Casas Legislativas. Segundo ele, assim como os vários atos da Mesa do Senado Federal têm naturezas distintas, os atos do Plenário também não são todos da mesma natureza. É

---

<sup>92</sup> No parecer que emitiu nesse mandado de segurança, o Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, ministrou importante lição sobre a doutrina das questões políticas no Direito Constitucional americano. Segundo ele, a *political question doctrine* tem tido versões diferentes. Discorrendo sobre três dessas versões, afirma que, pela primeira, procura-se “evitar a ‘judicialização’ de questões políticas da competência constitucional exclusiva do Executivo ou do Legislativo e os conflitos resultantes da usurpação”. Por esse entendimento, explicitado pela Suprema Corte do EUA, nos casos *Baker vs. Carr* e *Powell vs. McCormack*, e que se baseia na doutrina da separação de poderes, o chamado “compromisso constitucional” não autoriza a delegação de competências políticas estabelecidas para “a solução de questões de Estado ou de Governo”. A segunda versão da *political question doctrine*, prossegue Geraldo Brindeiro, foi adotada pela Suprema Corte no caso *Coleman vs. Miller*, decidido em 1939, quando se levou em conta “a natureza de determinados assuntos, cuja configuração política demonstra a incompatibilidade com o controle judicial. Os paradigmas utilizados pelos juízes e tribunais para julgar não são apropriados para tais questões”. Por fim, uma terceira escola, da qual faz parte o professor Gerald Gunther, da Universidade de Stanford, apregoa que “a definição do que venha a ser ‘questões políticas’ é essencialmente matéria de discricção judicial”, incumbindo ao Poder Judiciário, “mediante seu prudente exame, recusar-se a conhecer de determinadas questões politicamente geradoras de conflitos institucionais e de dificuldades de cumprimento”. Enquadrando o caso da “CPI dos Bancos” na primeira versão norte-americana da doutrina das questões políticas, Geraldo Brindeiro sustentou ser evidente a confrontação do Supremo Tribunal Federal com o Senado Federal, acaso determinasse a instalação da CPI. Para ele, não era possível a expedição de ordem ao Legislativo, para que exercesse “quaisquer de suas funções precípua: legislar e fiscalizar a administração”. Mas apesar dessa importante provocação do Procurador-Geral da República ao debate mais aprofundado da doutrina das questões políticas, o Supremo Tribunal Federal evitou-o, recorrendo a precedentes para não conhecer do mandado de segurança, como se pode ver na seqüência do texto.

<sup>93</sup> Esse caso está relatado no final do terceiro capítulo.

preciso “distinguir os ‘atos do Plenário’ propriamente ditos daqueles que lhe são impróprios”. Os atos impróprios decorrem não do exercício da “sua precípua competência ordinária e constitucional (arts. 48 a 50 e 52)”, mas de uma atuação como no caso de “órgão de *segunda instância*, reformando ou mantendo decisão do Presidente da Mesa Diretora”. Quando assim procede, o Plenário não torna a matéria de competência originária e privativa da Presidência da Mesa em matéria da sua competência. Embora tenha decidido em grau de recurso, a matéria *continua* sendo da competência da Mesa Diretora. A expressão “atos da Mesa” abrange não apenas os decididos por ela própria, com força definitiva, mas também os decididos pelo Plenário, na apreciação de recurso, em que, originariamente, tenham sido por ela praticados.

Mas o fato de ter sido admitida a competência do Tribunal para conhecer de *atos impróprios* do Plenário do Senado Federal não foi suficiente para que o MS nº 22.494-1 viesse a ser julgado no mérito. Como a decisão impugnada baseara-se em parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, que havia articulado um argumento de natureza constitucional e outro de sede regimental, independentes entre si, para justificar a impossibilidade da instalação da “CPI dos Bancos”, o Tribunal, por maioria, entendeu que, se por um lado poderia conhecer e até mesmo decidir que não procedia o óbice constitucional, por outro, era-lhe vedado ingressar na matéria regimental. Como afirmou o Ministro Maurício Corrêa: “Não pode esta Corte anular um ato pelo fundamento constitucional se o mesmo ato sobrevive por outro fundamento, fora do alcance de sua jurisdição que, no caso, é matéria *interna corporis* do Poder Legislativo”. Aplicando, assim, o princípio contido na Súmula nº 283<sup>94</sup>, não conheceu do mandado de

---

<sup>94</sup> A Súmula nº 283 é do seguinte teor: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles”.

segurança, contra os votos, porém, dos Ministros Celso Mello, Ilmar Galvão, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Sepúlveda Pertence.

Embora vencido, é oportuno registrar que o Ministro Sepúlveda Pertence – se em outras oportunidades, alinhado à melhor tradição do Tribunal<sup>95</sup>, já afirmara que é lícita a intervenção judicial sempre que, em tese, houver um direito subjetivo a proteger, não importando a natureza da norma jurídica invocada –, no caso da “CPI dos Bancos”, foi mais além, reconhecendo que o direito pretendido tinha assento tanto constitucional como regimental. E contra o entendimento majoritário, acrescentou o seguinte:

Há casos, entretanto, em que a violação de norma regimental pode, sim, a nosso ver, violar direito subjetivo; não só de terceiros, de estranhos ao Congresso, mas, também, de membros do Congresso, que têm, como instrumento do exercício do seu mandato, numerosos direitos-função que não lhes podem ser subtraídos, seja por violação da norma constitucional, legal ou regimental.

Também merece ser consignado que, nesse julgamento, os Ministros Celso Mello, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, principalmente os dois primeiros, tal como em outras vezes, desenvolveram sólidos argumentos em defesa das minorias parlamentares ao exercício do poder de fiscalização, ressaltando que a possibilidade de instalação de CPIs constitui um dos direitos da representação minoritária no Legislativo, garantido pelo art. 58, § 3º, da Constituição.

#### **4.3 PROCESSOS DE *IMPEACHMENT* E POLÍTICO-PUNITIVO DE PARLAMENTAR**

Durante o período da Primeira República (1889-1930), apesar das inúmeras violações à Constituição e às leis por sucessivos Presidentes, nenhum chegou a

---

<sup>95</sup> Conforme de pode ver nos capítulos segundo e terceiro, o Supremo Tribunal firmou sólida jurisprudência, ao longo de sua história, segundo a qual sempre que houver violação de direito individual, não importando a natureza da matéria ou questão envolvida, é possível a intervenção do Poder Judiciário.

ser processado por crime de responsabilidade<sup>96</sup>, embora tenha havido pelo menos três tentativas de processo de *impeachment*<sup>97</sup>. Depois, no longo período em que Getúlio Vargas esteve à frente do Poder Executivo, quer em razão da Revolução de 1930, quer por meio de sufrágio direto, jamais se pensou seriamente na possibilidade de vir a responder a um processo dessa natureza. Não se cogitou também de tal hipótese quando o militar Gaspar Dutra (1946-1951) e o civil Juscelino Kubitschek (1956-1961) governaram o País. Por fim, após a renúncia de Jânio Quadros, ocorrida em 1961, e a destituição de João Goulart, em março de 1964, “durante o vintênio do autoritarismo militar, seria risível a simples idéia da responsabilização, perante o Congresso e sob controle dos Tribunais, de um Presidente da República que tinha nos quartéis a fonte real do seu poder e só a eles devia contas” (PERTENCE, 1996, p. 1-2).

---

<sup>96</sup> A Constituição de 1891 definiu, em seu artigo 54, os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Fixou, por outro lado, nos artigos 29 e 33, a competência da Câmara dos Deputados para admitir a acusação e do Senado Federal para o julgamento. A tipificação desses crimes veio com o Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892. A forma da denúncia, a admissibilidade e o andamento do processo e o julgamento foram disciplinados pelo Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892.

<sup>97</sup> A primeira tentativa deu-se em maio de 1893, quando J. J. Seabra, Jacques Ourique e Espírito Santo, todos deputados federais, apresentaram denúncia por crime de responsabilidade contra o então Vice-presidente da República em exercício, Floriano Peixoto. Os autores apontaram sete fatos tidos como suficientes para a decretação do *impeachment* de Floriano Peixoto, a saber: 1º) reforma ilegal de generais; 2º) reforma ilegal de oficiais militares; 3º) demissão de professores vitalícios do ensino superior; 4º) fusão de bancos; 5º) recrutamento forçado para o serviço militar; 6º) gastos de dinheiro público não autorizados por lei e não previstos no Orçamento; 7º) intervenção indevida nos Estados, especialmente no Rio Grande do Sul. A denúncia contra Floriano Peixoto foi apreciada por uma comissão constituída na Câmara dos Deputados especialmente para dar parecer sobre o seu conteúdo. Apesar de votos favoráveis à abertura do processo de responsabilidade, a maioria dos seus membros não acolheu a pretensão dos autores. A segunda denúncia por crime de responsabilidade foi apresentada pelo Contra-almirante Custódio de Mello contra o Presidente Campos Salles, em julho de 1901. Neste caso, a comissão constituída na Câmara dos Deputados, por unanimidade, considerou a acusação inepta. Insatisfeito, o autor renovou a petição, não aceita pela Presidência da Câmara, com o fundamento de se tratar de caso sobre o qual já havia deliberação. Ainda contra Campos Salles, em setembro de 1902, foi apresentada na Câmara dos Deputados denúncia pelo então Deputado Fausto Cardoso, rejeitada porque carecia de fundamento jurídico e era inoportuna. O terceiro Presidente da República contra o qual se intentou instaurar processo por crime de responsabilidade foi Hermes da Fonseca. A denúncia foi apresentada em setembro de 1912 pelo ex-senador e professor Coelho Lisboa. Em síntese, estes foram os fundamentos articulados: 1º) intervenção armada na Bahia, da qual resultou bombardeio e incêndio da Biblioteca Pública; 2º) coação contra o direito de voto na eleição ocorrida no Ceará em 1912; 3º) “peita de um Ministro do Supremo Tribunal para votar a favor do Governo”; 4º) intervenção na Paraíba; 5º) violação da Constituição e da lei nas eleições de intendentes do Distrito Federal, entre outros. A comissão encarregada da sua apreciação considerou que a denúncia não deveria ser objeto de deliberação, tendo o parecer sido aprovado na Câmara dos Deputados “por grande maioria de votos” (Cf. LESSA, 1925, p. 197-334).

A história republicana do Brasil revela, portanto, que as soluções para as crises institucionais, envolvendo a Presidência da República, nunca foram buscadas no instituto do *impeachment*. De regra, o expediente foi o do golpe, do uso da força. Conseqüentemente, o Supremo Tribunal Federal, em toda a sua história, não havia sido provocado a se pronunciar num único caso de processo de responsabilidade política do Presidente da República. Daí este comentário do Ministro Sepúlveda Pertence:

Tudo, assim, fazia imprevisível que, ainda na primeira década da retomada do processo democrático e nos primeiros anos da Constituição de 1988, os juízes do Supremo Tribunal Federal se vissem a braços com a tarefa de decidir questões cruciais sobre a natureza e o processo por crime de responsabilidade contra o Presidente da República: primeiro, a respeito do ensaio, liminarmente repellido, contra o Presidente José Sarney (MS 20.941) e, pouco tempo depois, a propósito dos sucessivos momentos do **Caso Collor**, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (MMSS 21.564, 21.623, 21.628, 21.633 e 21.689) (PERTENCE, 1999, p. 2).

O *Caso Sarney* foi levado ao Tribunal por meio da impetração, encabeçada pelo Senador José Ignácio Ferreira, do MS nº 20.941-DF, contra ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que rejeitou, liminarmente, denúncia oferecida, com base em fatos apurados por uma CPI instalada no Senado Federal em janeiro de 1988, contra o Presidente José Sarney, alguns de seus Ministros e o Consultor-Geral da República, determinando o seu arquivamento.

Os impetrantes sustentaram, perante o Supremo Tribunal Federal, que a competência do Presidente da Câmara dos Deputados limitava-se à análise dos aspectos formais da denúncia. A apreciação do mérito era da competência exclusiva do Plenário, depois do pronunciamento da Comissão Especial, que deveria ser criada para apresentar parecer, o que decorria dos arts. 19 a 22 da Lei nº 1.079/1950. Invocando o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição de 1988, acrescentaram que a questão sujeitava-se ao controle judicial, dado que a hipótese não se incluía como exercício de poder exclusivamente

político, mas limitado pela Constituição, sendo, ainda, suscetível de lesão ou ameaça de lesão de direito.

Após ouvir a Procuradoria-Geral da República, que, fundamentada em lições de Rui Barbosa, Castro Nunes, Themístocles Cavalcanti e Pontes de Miranda, entendeu estar o ato sujeito ao controle judicial, pronunciando-se, porém, pelo indeferimento do mandado de segurança, o Supremo Tribunal Federal deu início a um longo debate, em que foram discutidos, entre outros temas da maior relevância, a existência ou não de jurisdição do Poder Judiciário sobre o processo de *impeachment* contra o Presidente da República, a natureza da denúncia, a legitimidade dos denunciantes para postular a nulidade do ato pelo qual foi rejeitada liminarmente, a qualificação dos denunciantes no processo de *impeachment*, além da natureza da autorização da Câmara do Deputados para a sua instauração.

O julgamento do MS nº 20.941-DF teve início na sessão de 20 de setembro de 1989, interrompido por uma questão de ordem do Ministro Sepúlveda Pertence, que entendeu, com razão, que deveriam ser chamados para integrar o processo o Presidente José Sarney e as demais autoridades referidas na denúncia por crime de responsabilidade. Retomado na sessão de 19 de dezembro, foi novamente interrompido, pelo pedido de vista do Ministro Sepúlveda Pertence. Tendo sido reiniciado na sessão de 8 de fevereiro de 1990, mais uma vez o julgamento foi suspenso, pelo pedido de vista do Ministro Célio Borja. Finalmente, em 9 de fevereiro de 1990, o julgamento foi concluído, tendo o mandado de segurança sido indeferido por cinco votos contra quatro<sup>98</sup>. Com isso,

---

<sup>98</sup> Conforme consta do extrato da ata, o Tribunal rejeitou a preliminar de falta de jurisdição para conhecer do mandado de segurança, contra os votos dos Ministros Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Célio Borja. Também rejeitou a preliminar de ilegitimidade ativa dos impetrantes, contra os votos de Sepúlveda Pertence e Célio Borja. No mérito, o indeferimento da segurança deu-se contra os votos dos Ministros Octávio Gallotti, Sydney Sanches, Moreira Alves e Néri da Silveira.

ficou sacramentado o ato isolado do Presidente da Câmara dos Deputados, que impediu a deliberação do Plenário sobre a procedência ou não dos argumentos da existência de provas suficientes a sujeitar o Presidente José Sarney e alguns de seus auxiliares a julgamento perante o Senado Federal por crime de responsabilidade.

Ao contrário do pensamento dos Ministros Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard, que se manifestaram no sentido de que não apenas a decisão final, mas *todas* as decisões tomadas no âmbito do Congresso Nacional, no curso do processo de *impeachment*, eram imunes ao crivo do Judiciário<sup>99</sup>, o Tribunal entendeu ser detentor de jurisdição para exercer o controle sobre o seu regular desenvolvimento, sempre que for alegada violação ou ameaça a direito<sup>100</sup>.

Na linha do voto do Relator Aldir Passarinho, a maioria dos Ministros reafirmou velha jurisprudência do Tribunal, referida no terceiro capítulo, item 3.2, segundo a qual o processo de *impeachment* é essencialmente político. Mas, ao contrário do que prevalecera naqueles casos, julgados nos primeiros anos de seu funcionamento, o Supremo

---

<sup>99</sup> A idéia do Ministro Sepúlveda Pertence, expressa em seu voto, e desenvolvida a partir dos escritos de Paulo Brossard, contidos em livro editado em 1964 e reeditado em 1965 e 1992, com o título *O Impeachment*, o qual, segundo ele, é a “melhor obra sobre o tema em nossa literatura”, pode ser assim resumida: O processo de *impeachment* é essencialmente político, o que não é suficiente, porém, para justificar a imunidade judiciária dos atos praticados durante a sua tramitação. O que efetivamente isenta o processo de *impeachment* da interferência do Judiciário é o fato de ele resultar do exercício de uma jurisdição política, confiada exclusivamente ao Congresso Nacional. O exercício privativo dessa jurisdição pelo Congresso Nacional é que exclui, por completo, o Judiciário do seu controle. Nem o ato individual do Presidente da Câmara dos Deputados sujeitava-se ao Judiciário, porque, em tese, ele tem o poder de rejeitar liminarmente a denúncia por crime de responsabilidade. Já aí está exercendo a jurisdição política, e o seu ato sujeita-se apenas aos mecanismos internos de controle da Câmara dos Deputados, “titular exclusiva da jurisdição do *impeachment*, na fase da admissão da denúncia”.

<sup>100</sup> Buscando justificar a exclusão do ato do Presidente da Câmara dos Deputados do controle judicial, ante a dificuldade em transpor o princípio contido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição de 1988, o Ministro Paulo Brossard afirmou: “Dir-se-á que esse entendimento conflita com o princípio segundo o qual nenhuma lesão de direito pode ser excluída de apreciação judicial. Esse conflito, porém, não ocorre no caso concreto, pois, a mesma Constituição que enuncia essa regra de ouro, reserva privativamente a uma e outra Casa do Congresso o conhecimento de determinados assuntos, excluindo-os da competência de qualquer outra autoridade. Assim, no que tange ao processo de responsabilidade do primeiro ao último ato, ele se desenvolve no âmbito do Poder Legislativo, Câmara e Senado, e em nenhum momento percorre as instâncias judiciárias. Como foi acentuado, é uma exceção, mas exceção constitucionalmente aberta, ao monopólio

Tribunal Federal, fiel ao *avanço da sua jurisprudência*, experimentado ao longo do período republicano, renovou o seu compromisso com a garantia de acesso ao Judiciário, sempre que for apontada lesão a direito individual do cidadão; no caso, o de verem os autores da denúncia por crime de responsabilidade que a ela fosse dado o encaminhamento previsto na legislação. Conforme ficou assentado no voto do Ministro Aldir Passarinho:

Na verdade, embora seja, por certo, o *impeachment* medida predominantemente política, não podem ser excluídos da apreciação do Poder Judiciário os atos que tendam à apuração dos crimes de responsabilidade que lhe dão causa, que devem encontrar-se vinculados estritamente às normas constitucionais ou legais de natureza procedimental não lhe cabendo, porém, interferir nos critérios do poder discricionário quanto à oportunidade ou conveniência de tal apuração, nem adentrar no mérito de julgamentos que a Constituição Federal limita à exclusiva competência do Senado Federal, como resulta exatamente daquela fixada no inc. I do art. 52 da Constituição Federal, no tocante aos crimes de responsabilidade atribuídos ao Presidente ou ao Vice-Presidente da República, e aos Ministros de Estado, havendo conexão, após a autorização da Câmara dos Deputados, também privativamente (art. 51, I, da CF).

Em tese, não foge à competência do Judiciário o exame de atos do Poder Público, para saber-se se são eles de natureza estritamente política, em face da garantia inserta no § 4º, do art. 153 da anterior Constituição Federal e que agora se encontra expresso no item XXXV do art. 5º da nova Carta Política.

E mais adiante complementou:

[...] se não é possível ao Judiciário o exame dos critérios que possam levar à condenação ou à absolvição dos acusados por crimes de responsabilidade de que se cuida, insere-se na sua competência apreciar e julgar quanto à lesão que, por ato da Mesa da Câmara dos Deputados ou de sua Presidência, possa haver no direito individual do cidadão, quanto a impedi-lo de oferecer denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente ou o Vice-Presidente da República, como prevê o art. 14 da Lei nº 1.079/50, ou de ilegalmente deixar de dar andamento à acusação oferecida.

O *Caso Collor*, que teve rumo bem diverso, resultando numa sucessão de mandados de segurança impetrados pelo Presidente da República, investigado e julgado pelo Congresso Nacional, proporcionou ao Supremo Tribunal Federal o aprofundamento da discussão sobre o controle judicial do processo de *impeachment*, além de outras

questões envolvendo esse instituto. Segundo a apurada observação do Ministro Sepúlveda

Pertence:

Os acórdãos retratam dias particularmente dramáticos da história do Supremo Tribunal, tais as circunstâncias que cercavam as sessões em que as decisões foram tomadas, às vezes, literalmente, à vista da Nação excitada: não obstante, os votos – malgrado as divergências – dão testemunho, todos eles, da seriedade jurídica e da serena imparcialidade com que se portou a Corte.

De outro lado, sob o prisma da dogmática constitucional, a singularidade da série de julgados do **Caso Collor** – até aqui, ao que se sabe, os únicos que retratam o exame jurisdicional das diversas fases de um processo de *impeachment* presidencial que chegou ao seu termo – propiciou acumular nos anais do Supremo Tribunal uma inédita vivência judicial do instituto, com páginas de inegável valor doutrinário (PERTENCE, 1996, p. 2).

O primeiro Presidente da República eleito por sufrágio direto, após o Regime Militar, havia sido investigado por uma CPI do Congresso Nacional, instalada para apurar as declarações do seu irmão, Pedro Collor, publicadas pela *Revista Veja*, de envolvimento do ex-caixa de campanha eleitoral, Paulo César Farias, em corrupção no governo federal. O relatório final da CPI indicou que o Presidente Collor de Mello também estava implicado nas ações de Paulo César Farias. Assim, com base nessa investigação – que acabou se tornando no maior escândalo nacional, deixando perplexa toda a sociedade brasileira –, o Presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Barbosa Lima Sobrinho, e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Marcelo Lavenère Machado, em 1º de setembro de 1992, apresentaram à Câmara dos Deputados uma denúncia por crime de responsabilidade contra o ex-Presidente Collor de Mello.

Desde então, em “sucessivos momentos do **Caso Collor**”, nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se pronunciar. No total, foram cinco os mandados de segurança ajuizados pelo Presidente Collor de Mello no correr do processo de *impeachment*, em dois dos quais o Tribunal viu-

---

Essa idéia do Ministro Brossard, porém, não vingou no Tribunal.

se obrigado a firmar posição a respeito do alcance da sua jurisdição sobre atos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal num processo desse tipo, reconhecidamente de natureza política.

Com efeito, no MS nº 21.564/DF, ajuizado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que havia conferido o prazo de cinco sessões para a apresentação de defesa e estabelecido o voto aberto, em Plenário, quando os deputados decidiriam a respeito da admissibilidade da denúncia<sup>101</sup>, ao ser decidido o pedido de medida liminar, na sessão de 10 de setembro de 1992, o Ministro Paulo Brossard suscitou uma preliminar de falta de jurisdição do Tribunal para exercer o controle constitucional e legal do processo de *impeachment*. Fiel ao seu pensamento a respeito do tema, disse que a jurisdição extraordinária e exclusiva para processar o Presidente da República, por crimes de responsabilidade, conferida ao Congresso Nacional, afastava a jurisdição do Tribunal para decidir acerca de atos produzidos por qualquer das duas Casas Legislativas, no processo de *impeachment*.

---

<sup>101</sup> A propósito, lembra Oscar Vilhena Vieira: “Recebida a denúncia, o então Presidente da Câmara, Deputado Ibsen Pinheiro, defrontou-se com um primeiro obstáculo. As disposições da Lei 1.079/50 não poderiam ser diretamente aplicadas ao *impeachment* de Collor, visto que algumas regras básicas do processo de *impeachment*, traçadas pela Constituição de 1946, haviam sido alteradas pelos textos de 1967, 1969 e principalmente 1988. Mesmo assim a denúncia deu início a um procedimento, na Câmara dos Deputados, voltado a autorizar o julgamento do Presidente da República, perante o Senado Federal, por crime de responsabilidade, conforme previsto nos arts. 85, IV e V, da CF e arts. 8º, 7º, e 9º, da Lei 1.079, de 10.4.1950. [...] O Presidente da Câmara dos Deputados decidiu então que algumas etapas da apresentação da defesa não mais se viam regulamentadas pela Lei 1.079, mas sim pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Porém, ao utilizar-se do Regulamento Interno da Câmara, para buscar abreviar o processo naquela casa, visto que dele não mais decorreria nenhuma sanção ao Presidente, abriu um flanco à defesa de Collor. De fato, o art. 188, II, do Regimento, impunha que, no caso de autorização para instauração do processo por crimes comuns ou de responsabilidade contra o Presidente da República, a votação deveria ser por escrutínio secreto. O que, para o Presidente da Câmara, era absolutamente incompatível com a Constituição de 1988 e com a própria Lei de 1950. Sendo o Regulamento norma inferior à Constituição e subsidiária à lei especial, não deveria prevalecer. Assim, de acordo com o que veio a ser chamado de ‘Lei Ibsen’, parte do processo de *impeachment* seria regido pela Lei 1.079/50 e parte pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados” (Cf. VIEIRA, 2002, p. 170-171).

Essa preliminar, entretanto, não foi acolhida pelos demais Ministros, dos quais três se destacaram na sua apreciação: Carlos Velloso, Néri da Silveira e Sepúlveda Pertence.

Para o Ministro Carlos Velloso, não corresponde ao sentido correto do art. 5º XXXV, da Constituição, a idéia de Brossard, de que o *impeachment* constitui um caso excepcional ao princípio nele explicitado, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito”. Se por um lado é certo que a lei não pode fazer essa exclusão – mas a Constituição sim –, por outro, ela deve ocorrer “de forma expressa, clara, de modo a não deixar dúvida”. Quando o texto constitucional, no dispositivo mencionado, refere-se à lei, é em seu sentido material, e não meramente formal. Ora, a Constituição é lei em sentido material, daí decorrendo que toda exceção ao princípio do livre acesso ao Judiciário só pode decorrer de norma expressa. Embora existam “atos de natureza puramente política, tanto do Congresso quanto do Executivo, que estão imunes ao controle judicial”, a velha (mas atual) lição de Rui Barbosa (1933, p. 192) é esta: “A violação de garantias individuais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais”.

O Ministro Néri da Silveira, repetindo lição proferida no julgamento do *Caso Sarney*, ponderou que a interdição ao Poder Judiciário, no processo de *impeachment*, limita-se ao mérito das decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim, por força do princípio do art. 5º, XXXV, da Constituição, o Judiciário está autorizado a conhecer de violação de direitos que decorrem da Constituição ou da lei, em razão de atos praticados no *impeachment*. E acrescentou:

A competência privativa de um dos Poderes para a prática de determinado ato, prevista na Constituição, não torna imune o ato ao controle judicial, salvo no seu caráter político, ou discricionário. A decisão de cunho político é

insuscetível, em seu merecimento, da censura judicial, não, porém, nos aspectos de competência do órgão que a profere e das formalidades essenciais da sua prolação, máxime, quando, por um desses vícios, se afirma conseqüente lesão a direito individual. A disciplina e limite do ato, por norma constitucional, quanto à competência para sua prática e à forma de proceder, subordinam-no, nesses aspectos, ao exame judicial, desde que haja interesses feridos e direitos individuais comprometidos.

Enfim, o Ministro Sepúlveda Pertence, que no julgamento do *Caso Sarney* havia se posicionado ao lado do seu colega Paulo Brossard, desta vez, sem que se tenha afastado, no essencial, do pensamento que naquela oportunidade expusera a respeito do processo de *impeachment*, desenvolveu tese nova para dar como cabível o conhecimento da impetração. Antes, porém, justificou a mudança do seu posicionamento, com estas palavras:

Seria cômodo, Senhor Presidente, ou apenas manter-me na opinião, então expressa, ou simplesmente me afirmar rendido à orientação contrária, que então se afirmou no Tribunal, por ampla maioria. Reflexões posteriores sobre o tema, contudo, fizeram-me alterar, ao menos parcialmente, a convicção radical então manifestada. E me sinto na necessidade de breves explicações a respeito.

[...]

Senhor Presidente, como antecipei, reflexões posteriores a esse voto fazem-me pedir respeitosa vênias ao eminente Ministro Paulo Brossard, mestre de todos nós no tema, para recuar, em termos, da adesão radical que então prestei à sua posição.

Para manter-se coerente com o seu único compromisso incontornável, que é o de votar sempre de acordo com a sua convicção, há momentos em que o juiz há de ter a lealdade de romper abertamente com a esperada coerência com opiniões e votos anteriores, que já não correspondem ao seu convencimento atual.

Para Sepúlveda Pertence, as duas Casas do Congresso Nacional exercem verdadeira e exclusiva jurisdição no processo de *impeachment*, contra a qual, tal como entende Paulo Brossard – diversamente de Carlos Velloso e Néri da Silveira –, não se pode opor o princípio do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição. Mas isso não impede que “algumas questões relevantes”, surgidas no desenvolvimento do processo, como a demarcação dos *limites* dessa jurisdição excepcional e a “salvaguarda das garantias

constitucionais do *due process of law*” sejam suscetíveis ao controle judicial, o que decorre do fato de a Constituição, “no judicialismo do nosso sistema”, ter feito do Supremo Tribunal Federal o “órgão de controle da legitimidade da ação das Casas quando violadoras de direitos subjetivos”, conferindo-lhe, sem restrições, a competência para o julgamento de mandado de segurança, e mesmo de *habeas corpus*, “quando a elas se atribua a coação”. Se, por um lado, a decisão de mérito é de competência privativa de ambas as Casas do Congresso Nacional, porque o critério prevalecente é político, não se podendo, assim, cogitar de direito subjetivo, por outro, as garantias fundamentais do devido processo, previstas na Constituição, encontram amparo no Judiciário<sup>102</sup>.

O MS nº 21.689/DF, o último do *Caso Collor*<sup>103</sup>, foi ajuizado contra a Resolução nº 101, de 30 de dezembro de 1992, do Senado Federal, que, dando por procedentes as acusações formuladas contra o Presidente Collor de Mello e desconsiderando a sua renúncia de última hora ao cargo, aplicou-lhe a pena de inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública, por oito anos. O Senador Humberto

---

<sup>102</sup> Conforme consta do resumo da ata do julgamento do pedido de medida liminar no MS n 21.564/DF, ocorrido em 10 de setembro de 1992, o Tribunal rejeitou a preliminar suscitada por Paulo Brossard, vencido apenas o suscitante. O mérito do pedido liminar foi deferido, em parte, e por maioria, também vencido Paulo Brossard, possibilitando, assim, ao impetrante, produzir sua defesa no prazo de dez sessões da Câmara dos Deputados. Ao julgar o mérito da impetração, cuja sessão, realizada em 23 de setembro de 1992, de forma inédita, foi acompanhada pela sociedade brasileira, por meio da sua transmissão pelas emissoras de rádio e televisão, o Tribunal, por maioria, confirmou a liminar parcialmente deferida anteriormente, deixando de acolher, no entanto, o pedido para que se garantisse o voto secreto na sessão da Câmara dos Deputados, em que seria decidida a admissibilidade da denúncia por crime de responsabilidade formulada contra o Presidente Collor de Mello. Assim, ficava mantida a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, segundo a qual os votos dos parlamentares seriam colhidos a descoberto. Com essa decisão, segundo registrou Oscar Vilhena Vieira, “o Supremo Tribunal Federal havia selado a sorte de Collor. Era o início do fim” (VIEIRA, 2002, p. 175).

<sup>103</sup> Como já se disse, outros três mandados de segurança foram impetrados pelo ex-Presidente Collor de Mello. No MS nº 21.623/DF, impetrado contra atos do Ministro Sydney Sanches, Presidente do STF e do processo de *impeachment*, insistiu na necessidade da oitiva de testemunha não intimada, porque fora do País, e buscou afastar vinte e nove Senadores do processo de julgamento, por impedimento ou suspeição. No MS nº 21.638/DF, impetrado contra ato da mesma autoridade, pretendeu o deferimento de perícia de engenharia na “Casa da Dinda”, onde residiu enquanto Presidente da República, e perícia contábil na empresa Brazil’s Garden, para comprovar que os custos de obras de reforma eram infinitamente menores do que aqueles apurados pela CPI. No MS nº 21.633/DF, pediu o adiamento da sessão de julgamento do Senado Federal, que havia sido marcada para 29 de dezembro de 1992, com o argumento de que elidira os efeitos da revelia, em

Lucena, nas informações prestadas ao Supremo Tribunal Federal, afirmou que aquela Casa do Congresso Nacional, no exercício de sua jurisdição exclusiva e “dentro de sua competência de Corte Constitucional”, havia decidido ser autônoma a pena de inabilitação, em relação à de perda do cargo, não tendo provocado nenhuma lesão a direito individual, “sendo defeso a outro órgão judiciário opor-se à conceituação, de caráter eminentemente técnico-legal, adotada pelo tribunal competente para definir, em tese, a natureza da pena que lhe cumpre aplicar”.

Muito embora não tenha sido consignado explicitamente que a abordagem novamente da questão sobre o controle judicial do *impeachment* era uma resposta a essa objeção do Presidente do Senado Federal, o Tribunal, especialmente por meio dos votos dos Ministros Carlos Velloso (Relator), Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, confirmou a sua jurisdição no caso, ingressando no mérito, para decidir que era constitucional a decisão que inabilitou o Presidente Collor de Mello para o exercício, nos oito anos seguintes, de função pública<sup>104</sup>.

Depois de recordar os precedentes do Tribunal, nos quais ficou assentado que não se pode dizer que ao Judiciário falta jurisdição para o controle do processo de

---

razão da constituição de novo advogado para o caso, o qual necessitava de trinta dias para o estudo dos autos. Nenhum desses mandados de segurança prosperou no Tribunal.

<sup>104</sup> A respeito da decisão sobre mérito do pedido, consigna Oscar Vilhena Vieira: “Em sessão do dia 6.12.1993, que teve a duração de quase dez horas e a participação de apenas oito Ministros, votaram a favor de Fernando Collor os Mins. Ilmar Galvão, Celso de Mello, Moreira Alves e Octávio Gallotti e contra as pretensões do ex-Presidente, os Mins. Carlos Velloso, relator do processo, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Néri da Silveira. A perplexidade com o empate em quatro votos a favor e quatro contra foi geral. O fato de quatro Ministros terem votado de uma forma e quatro de outra, provocando um empate, embora tenha sido muito criticado, não parece ser um grande problema, mesmo porque a questão da autonomia ou não da pena de inabilitação era bastante controvertida. As conseqüências deste empate, no entanto, sofreram várias críticas”. E mais adiante, após breve comentário sobre essas críticas e a decisão do STF em convocar três ministros do Superior Tribunal de Justiça, para desempatar o pleito, conclui: “A decisão final de inabilitar, por oito anos, o exercício dos direitos, políticos do ex-Presidente Collor, só veio no dia 16.12.1993, após os votos dos Mins. Willian Andrade Peterson, José Fernandes Dantas e Antônio Torreão Braz, todos do Superior Tribunal de Justiça, que completaram o julgamento iniciado no Supremo Tribunal Federal na semana anterior. Tendo manifestado seus votos contrários à concessão do mandado de segurança impetrado pelo ex-Presidente, ficou decidido por sete votos contra quatro a cassação dos direitos políticos de Fernando Collor até o ano 2000” (Cf. VIEIRA, 2002, p. 177-178).

*impeachment*, Carlos Velloso esmiuçou as lições do autor norte-americano Raoul Berguer<sup>105</sup> sobre o tema. Conforme expôs, Berguer ensina que nos Estados Unidos o *impeachment* não está fora do alcance do controle do Judiciário, muito embora se tenha argumentado, em contrário, que o poder de *processar* e de emitir um *juízo* é um poder judicial conferido ao Senado, não podendo a Suprema Corte substituí-lo. Ocorre que jamais se pretendeu conceder ao Congresso autoridade para dizer a palavra final sobre os limites dos seus próprios poderes, o que ficou claro na Convenção de Virgínia, realizada para ratificar a Constituição dos EUA, quando Marshall afirmou que toda violação à Constituição haveria de ser reclamada perante o Judiciário, único Poder capaz de conferir-lhe proteção.

Essa função protetora da Constituição e, ao mesmo tempo, definidora dos limites dos poderes do Congresso, segundo Berguer, havia sido exercida pela Suprema Corte no julgamento do caso *Powell v. McCormack*. Neste caso, em que a Câmara cassara o mandato do deputado republicano Adam Clayton Powell, sob o argumento de que ele não preenchia as qualificações exigidas dos seus membros, a Corte pronunciou-se no sentido de que o Congresso estava limitado pela Constituição. Assim, ao afastar Powell por *serious misconduct*, desde que tal requisito não estava previsto na Constituição, como necessário ao exercício do mandato parlamentar, a Câmara exercera um poder que não detinha.

Essas lições, colhidas na experiência constitucional norte-americana, segundo Carlos Velloso, serviam para demonstra o acerto do Supremo Tribunal Federal no exercer o controle do processo por crime de responsabilidade, posto que nem nos Estados

---

<sup>105</sup> Conforme consta do voto, tais lições foram extraídas da obra do mencionado autor norte-americano, cujo título é “*Impeachment – The Constitutional Problems*” (1973).

Unidos, “onde o *impeachment* tem feição marcadamente política”, ele está livre de se sujeitar ao crivo do Judiciário.

Na sua intervenção, Celso de Mello, por sua vez, reforçou a pertinência, no contexto, do caso *Powell v. McCormack*, julgado pela Suprema Corte dos EUA, em que se destacou, segundo ele, a primazia do *judicial review*, num sistema em que a Constituição estabelece a organização dos Poderes. Antes, porém, ressaltou que a Constituição de 1988 fortalecera o papel institucional do Supremo Tribunal Federal, conferindo-lhe a “prerrogativa de decidir sobre a própria substância do poder”. A sua jurisdição abrangia tanto a proteção dos direitos e das garantias individuais como a declaração dos limites dos poderes conferidos aos órgãos da soberania nacional, e o controle do excesso, da “ilegítima atuação *ultra vires*”. Assim, a natureza política do *impeachment* não afasta o controle judicial sobre a regularidade no seu processamento, já que o instituto se sujeita a uma “estrutura rigidamente delineada, em seus aspectos técnicos, por formas jurídicas subordinantes, cuja eventual inobservância pode legitimar tanto a invalidação do procedimento quanto a própria desconstituição do ato punitivo dele emergente”.

Ao reconhecer a jurisdição do Tribunal sobre a questão constitucional suscitada naquele mandado de segurança, Celso de Mello teve em consideração o magistério de Pedro Lessa e Pontes de Miranda. Conforme ensina Lessa, em sua obra *Do Poder Judiciário* (1915, p. 65), não há imunidade judiciária para a violação das garantias constitucionais, incumbindo aos tribunais sempre perquirir os limites da faculdade exercida pela atribuição política. Essa mesma lição é reproduzida por Pontes de Miranda, em seus *Comentários à Constituição de 1967* (1987, p. 644-645). Segundo ele, embora as questões políticas não possam ser conhecidas pelo Judiciário, no tocante à oportunidade,

conveniência, utilidade ou acerto do ato oriundo do órgão estatal, sempre que a discussão gire em torno da sua constitucionalidade “a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido”.

Fiel ao seu pensamento a respeito do tema, o Ministro Sepúlveda Pertence disse que o mandado de segurança voltava-se, sim, contra a sentença definitiva proferida no processo de *impeachment*, “em princípio imune à apreciação do Judiciário”. Mas havia um detalhe: não se atacava o mérito da decisão. O que se buscava era o reconhecimento de que o Senado Federal, com a renúncia do Presidente Collor de Mello, não poderia ter proferido a sentença e imposto a pena de inabilitação. A questão, portanto, restringia-se aos *limites* do poder do Senado Federal, o que se incluía na esfera de ação do Tribunal.

Essa mesma linha de raciocínio foi desenvolvida por Néri da Silveira. Conforme ressaltou em seu voto, a impetração sustentava que havia cessado a jurisdição do Senado Federal, para prosseguir no processo de *impeachment*, desde o momento em que o acusado renunciara ao cargo de Presidente da República. Conseqüentemente, a pena de inabilitação para o exercício de função pública teria sido imposta por autoridade despida de competência para tanto. Caberia então ao Supremo Tribunal Federal decidir, não sobre o mérito da condenação, mas “se o Senado ainda detinha, ou não, jurisdição naquele feito e era, assim, competente ou não para decidir como o fez”. Essa questão, segundo a jurisprudência do Tribunal, enquadrava-se nos limites da revisão judicial dos atos do Congresso Nacional.

Para finalizar a análise do *Caso Collor*, que se restringe, obviamente, aos pontos de interesse direto para este trabalho, é importante registrar que foram produzidas, pelas diversas manifestações dos membros do Supremo Tribunal Federal, preciosas lições

sobre o Princípio da Separação de Poderes, implicado inevitavelmente em toda questão política levada ao Judiciário. Tal como ponderou Paulo Brossard, quando votou no MS nº 21.564, o Tribunal estava diante de um caso no qual ficava demonstrado “que o princípio da separação dos poderes e sua harmonia não é uma ficção, nem um preceito meramente acadêmico”. Partes dessas lições já foram resumidas linhas atrás. É oportuno, porém, explorar um pouco mais, neste ponto, as intervenções que foram feitas.

O Ministro Paulo Brossard, que nesse caso se revelou o mais ardente defensor da autocontenção do Supremo Tribunal Federal, por várias vezes recorreu ao Princípio da Separação de Poderes para justificar o seu ponto de vista, resumido, pode-se assim dizer, nesta passagem do voto proferido no MS nº 21.564: “Cada poder tem sua área própria de atuação, da qual decorre a regra segundo a qual a ele, e só a ele, compete dispor. Tenho como sacrilégio a interferência do Poder judiciário na intimidade de outro Poder, para dizer o que ele pode e como pode obrar”.

Mas essa idéia extrema, que, se acolhida, levaria às últimas conseqüências o Princípio da Separação de Poderes, manteve-se solitária no Tribunal. O que prevaleceu foi uma posição intermediária, segundo a qual, se por um lado havia efetivamente uma esfera imune à interferência do Judiciário – limitada, diga-se de passagem – , por outro, como guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal estava autorizado a conhecer de toda violação a princípios e direitos por ela proclamados. Nas palavras de Celso de Mello, por ocasião do voto que proferiu no MS nº 21.564:

Nesse contexto, o princípio da separação de poderes não pode ser invocado para estabelecer, em torno de um dos órgãos da soberania nacional, um indevassável círculo de imunidade, insuscetível de revisão judicial, não obstante a concretização eventual de lesão a direitos e a garantias individuais.

Nessa questão do Princípio da Separação de Poderes, merece destaque a intervenção do Ministro Néri da Silveira, não porque, em comparação com as outras, tenha sido a mais profunda ou a mais importante – já que todas as manifestações neste caso foram de valor inestimável para a história do Supremo Tribunal Federal, e contribuíram, em maior ou menor grau, para a evolução do pensamento jurídico nacional. O merecido destaque à lição de Néri da Silveira deriva da rememoração feita sobre as origens e as bases do sistema brasileiro, bem como da defesa da idéia, não compartilhada por muitos, de que o Supremo Tribunal Federal, no Brasil, tem uma autêntica função de Poder Moderador.

No longo voto proferido no MS nº 21.564, Néri da Silveira lembrou que, se no Império, a Constituição de 1824 sofreu a influência do liberalismo europeu, segundo o qual o Judiciário assumia uma posição secundária, comparado com o Legislativo e o Executivo, “com a República, estabeleceu-se um marco fundamental na história do Judiciário brasileiro, que, em sua organização e ação, passou a inspirar-se no liberalismo de vertente norte-americana”. Isso significou para o Judiciário o *status* de Poder Político e a função de manter o equilíbrio e a independência dos outros Poderes, além de zelar pelos direitos do cidadão, tal como ficou consignado, por Campos Salles, na Exposição de Motivos ao Decreto nº 848, de 11/10/1890, que criou e organizou a Justiça Federal.

O sistema americano, que serviu de modelo para o Brasil, desde o advento da República, prosseguiu Néri da Silveira, assenta-se no princípio da supremacia da Constituição e na independência do Judiciário. Pelo princípio da supremacia da Constituição, todos os Poderes políticos estão subordinados aos seus preceitos. Já a independência do Judiciário manifesta-se primordialmente por meio da prerrogativa da revisão judicial, por meio da qual este Poder anula as leis e os atos normativos contrários à

Constituição. Essa competência para a *judicial review* revela que o Judiciário detém um manifesto *poder político*, “porquanto, se este existe no órgão que faz a lei, importa entender, inafastavelmente, estar presente, por igual, no órgão que dispõe de império para declarar-lhe a invalidade”. O controle dos atos legislativos e de governo não é uma atividade estritamente jurídica, decorrendo, sim, de uma competência de caráter político, da qual estão investidos o Judiciário e os magistrados republicanos. Essa função política, própria de uma democracia que consagra o controle judicial sobre os atos legislativos e de governo, no tocante à sua constitucionalidade, “traz, em si, ínsita a nota de independência”<sup>106</sup>.

Prosseguindo na sua exposição, Néri da Silveira assevera que foi com essa idéia de primado da Constituição e independência do Judiciário que se criou o Supremo Tribunal Federal. Como órgão de cúpula do Poder Judiciário, desde o advento do

---

<sup>106</sup> A propósito do papel do Judiciário na República, em especial nos dias de hoje, convém reproduzir aqui, ainda que extensa, preciosa lição do professor dos cursos de mestrado e doutorado em Direito da UFSC e desembargador federal aposentado do TRF/4ª Região, Silvio Dobrowolski: “O Poder Judiciário exerce o papel de guardião dos direitos fundamentais e da própria Constituição, ainda mais porque lhe cabe dizer da constitucionalidade dos atos normativos. Toca-lhe, por isso, controlar os outros poderes, para mantê-los dentro dos limites traçados pelas normas constitucionais. Desse modo, se o Judiciário não se legitima através do voto popular, o faz pelo seu desempenho, porquanto sua legitimação provém da própria Lei Fundamental, que atribui direitos a todos e a cada um em particular, mesmo contra a maioria. Como é assim, a proteção desse direito exige, consoante assinala LUIGI FERRAJOLI, a presença de um juiz imparcial e independente, ‘subtraído de qualquer vínculo com os poderes assentes na maioria, e em condições de poder censurar, como inválidos ou ilícitos, os atos praticados no exercício desses poderes’ (FERRAJOLI, 1997:101). A legitimidade e a independência judiciais são democráticas porque decorrem, conforme exposto, da função de garantia dos direitos fundamentais, sobre os quais se baseia a democracia substancial da Constituição. Na atividade de verificação da compatibilidade das leis e dos atos com os preceitos da Carta Magna, o Judiciário como intérprete desta, deverá promover o desenvolvimento da Constituição, realizando o diálogo entre suas normas e a realidade social em constante mudança. O texto maior compõe um sistema aberto de valores, princípios e normas, permitindo que a definição do sentido de tais elementos possa ser efetuado em consonância com as idéias e expectativas sociais ocorrentes em determinado momento histórico. Ressai, também por esse motivo, a importância da função judicial, encarnando o juiz, como intérprete da Lei Magna, a razão jurídica que ideou a democracia constitucional. Cabe-lhe evidente papel de relevo para atenuar, em boa parte, a crise da Constituição e do Estado Social. É necessária uma atuação consciente da importância do papel desempenhado pela instituição judiciária, em face das tremendas ameaças à ordem jurídica. Para tanto, haverá de arrostar a má vontade dos outros Poderes estatais e de setores dos poderes sociais, que buscam, a todo custo, alcançar resultados favoráveis em sua atuação, ainda que para isso tenham de pisotear a lei e os direitos. Compreende-se, assim, os constantes ataques à independência judicial, orquestrados através dos meios de comunicação social, buscando destruí-la, a fim de transformar a Justiça em mero instrumento dos detentores de poder. A luta democrática, de momento, é preservar essa autonomia do Poder Judiciário, por

regime republicano, foi-lhe conferida a função de guarda da Constituição, nela compreendida a competência para definir os limites dos Poderes, precisar os conteúdos dos direitos e garantias fundamentais e dos princípios e preceitos básicos nela inseridos. Nessa perspectiva, segundo ele, o Supremo Tribunal Federal desempenha o “múnus eminente de árbitro dos conflitos entre os Poderes, ou entre a União e os Estados-membros, ou destes entre si, numa autêntica função de poder moderador”.

Depois de lembrar a recomendação feita pelo Imperador Pedro II a Salvador Mendonça e Lafayette Rodrigues Pereira, poucos meses antes de sua queda em novembro de 1889, bem como de ressaltar o pensamento de Rafael Mayer, ex-integrante do Tribunal, sobre a função de Poder Moderador, que ainda haveria de ser “a nota dominante do Supremo Tribunal Federal”, o Ministro Néri da Silveira concluiu:

O bom funcionamento das instituições democráticas plasmadas na Carta Política encontra, dessa sorte, no Supremo Tribunal Federal, pelos instrumentos próprios, o poder competente para dirimir, terminativamente, segundo a Constituição, os conflitos, inclusive os que possam eventualmente perturbar a indispensável harmonia entre os membros da Federação ou de seus Poderes Políticos, sem a qual, a experiência histórica está a ensinar, não se alcançam os interesses superiores da República, nem os objetivos maiores e impessoais do bem comum. [...] Não pode haver, destarte, lugar a qualquer perturbação das instituições, quando o Judiciário, por intermédio da Corte Suprema, no exercício de sua competência, proclama, acerca do tema discutido, o lineamento constitucional; ao contrário, tornada definitiva a decisão, os que dela destinatários hão de emprestar-lhe pontual cumprimento, como índice da normalidade própria da vida democrática, que se reflete no harmônico convívio dos Poderes independentes, os quais, na Constituição, encontram a sede de sua legitimidade e os limites das competências. Por sua natureza, o que se contém na decisão judicial definitiva, notadamente da Corte Suprema da Nação, constitui, na ordem democrática, comando incontestável, tornando-se, pois, fora de propósito qualquer indagação ou perplexidade sobre se a autoridade executiva ou legislativa, de qualquer nível ou hierarquia, cumprirá o que ficou decidido.

Essa vinculação feita por Néri da Silveira, da normalidade democrática com a respeitabilidade que se deve emprestar às decisões judiciais, especialmente àquelas

---

sua ligação com a garantia dos direitos e, por isso mesmo, com a defesa da dignidade do homem e da

do Tribunal incumbido de zelar pela intangibilidade da Constituição, tem seu significado prático quando se verifica que hoje não constitui mais nenhuma surpresa ver o Supremo Tribunal Federal apreciando atos de natureza política, produzidos no seio das Casas do Congresso Nacional, em processos com caráter político-punitivo, instaurados contra parlamentares nos últimos anos.

Os casos de verdadeira depuração do ambiente parlamentar, sem dúvida nenhuma, decorrem do fortalecimento das instituições brasileiras. Com efeito, restabelecida a democracia no Brasil, a partir de 1985, e votada a Constituição de 1988, que implantou um regime pleno de liberdades e intensificou os mecanismos de fiscalização e controle do exercício do Poder, o Legislativo brasileiro ganhou visibilidade. A atuação da imprensa, a partir de então, tem proporcionado à sociedade o conhecimento diário do que se passa no interior das Casas Legislativas e da conduta dos seus membros. Isso fez com que certos comportamentos, incompatíveis com o decoro, não tenham sido mais tolerados. Câmara dos Deputados e Senado Federal despertaram para o fato de que a falta de resposta à sociedade, com a punição devida aos indignos do mandato popular, pode implicar na ruína da própria instituição parlamentar. Assim, a partir do *Caso Felip Cheidde*, de 1990, principalmente a Câmara dos Deputados, mas também o Senado Federal, passaram a punir, na maioria das vezes com a cassação do mandato, os parlamentares infratores das normas constitucionais e regimentais, que exigem conduta compatível com o exercício das suas atividades no Parlamento<sup>107</sup>.

---

Constituição” (DOBROWOLSKI, 2000, p. 314-315).

<sup>107</sup> Segundo matéria da *Revista Veja*, edição de 09/05/2001, de 1988 até aquela data, 17 deputados haviam sido cassados, sendo que o último caso ocorrera em 1999, quando perdeu o mandato o deputado pelo Estado do Acre, Hildebrando Pascoal. Neste número não se incluíam aqueles que renunciaram ao mandato, para evitar que se tornassem inelegíveis nos oito anos seguintes ao término da legislatura para a qual foram eleitos, nos termos do art. 1º, inciso I, letra “b”, da Lei Complementar nº 64/1990. No Senado Federal, o único caso de cassação de mandato de Senador de toda a história republicana ocorreu em 2000, quando foi excluído Luiz Estevão, eleito pelo Distrito Federal. Esse episódio levou outros dois Senadores a renunciarem

Esses casos acabaram sendo levados ao Supremo Tribunal Federal, que se viu obrigado a decidir sobre matéria até então não apreciada. De fato, a cassação de mandato por falta de decoro parlamentar, resultado de “um juízo eminentemente político”, segundo Francisco Rezek<sup>108</sup>, constituía questão nova no Tribunal. Até a década de 90, o único Deputado federal cassado por falta de decoro parlamentar tinha sido Barreto Pinto, em 1949, por fato que acabou ficando registrado no folclore da Câmara dos Deputados. Embora ele tenha ingressado no Supremo Tribunal Federal com o MS nº 1.161, para reverter a decisão, o seu pedido não foi julgado no mérito, posto que, finda a legislatura, sem apreciação, desistiu da ação<sup>109</sup>.

Os argumentos nos quais os parlamentares cassados, ou na iminência de sê-lo, se basearam para buscar, junto ao Tribunal, a preservação dos seus respectivos mandatos concentraram-se, primordialmente, em questões formais, denunciando irregularidades na condução do processo político-punitivo levado a efeito pelo órgão interno da Casa Legislativa incumbido de apresentar relatório sobre a conduta do parlamentar investigado, de cerceamento do direito de defesa e violação do princípio do contraditório, embora, algumas vezes, tenham pretendido o desfazimento do próprio ato,

---

aos respectivos mandatos, para que também não fossem cassados e se tornassem inelegíveis por oito anos. Tratou-se dos Senadores Antônio Carlos Magalhães, eleito pela Bahia, que presidiu a sessão em que foi cassado Luiz Estevão, e José Roberto Arruda, eleito pelo Distrito Federal, então líder do governo no Senado, que renunciaram em 2001. Ambos respondiam a processo disciplinar, por falta de decoro parlamentar, sob a acusação de terem violado o painel eletrônico do Senado Federal para saberem como cada Senador havia votado na sessão que deliberou pela cassação de Luiz Estevão. No mesmo ano de 2001, outro Senador, acusado de desvio de dinheiro público, renunciou para não ser também cassado. Foi o Senador Jader Barbalho (PA), que ocupava a Presidência do Senado Federal naquele ano. Primeiro, renunciou ao cargo de Presidente do Senado, depois, ao mandato de Senador.

<sup>108</sup> Este conceito foi emitido pelo Ministro Francisco Rezek no voto proferido no julgamento do MS nº 21.861-4/DF, impetrado pelo Deputado cassado Onaireves Moura.

<sup>109</sup> Casos de cassação de mandato de membros do Congresso Nacional haviam sido levados ao Supremo Tribunal Federal, anteriormente, mas não por falta de decoro parlamentar. Durante o Regime Militar de 1964, por exemplo, entre tantos outros, o Deputado Milton Garcia Dutra teve seus direitos políticos suspensos por ato do Comando Supremo da Revolução, de 10/04/1964, o que implicou na perda do seu mandato. Ele impetrou o MS nº 16.274/DF, que só veio a ser apreciado em maio de 1967, quando a legislatura para a qual havia sido eleito se exaurira, tendo, portanto, sido julgado prejudicado. Outro caso foi o do Deputado Félix Valois de Araújo, cassado por ato do Presidente da República, em 13/06/1964. Tendo ingressado com o MS

sob o fundamento de que o comportamento censurado não violava o decoro. No concernente àquelas garantias constitucionais, o Tribunal, em nenhum dos casos analisados, deixou de apreciar o pedido formulado, sempre por meio de mandado de segurança, com o fundamento de que a questão era política ou *interna corporis* do Legislativo, não conhecendo, porém, de articulados envolvendo o mérito do ato de cassação de mandato. Alguns desses julgados revelam o pensamento do Tribunal a respeito dos limites do controle judicial nessa matéria, como se pode ver a seguir.

Dois anos depois do *Caso Felip Cheidde*, referido linhas atrás, cuja perda do mandato fora declarada por ato da Mesa da Câmara dos Deputados, em razão do seu não comparecimento às sessões, e no qual o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o MS nº 20.992/DF, que impetrou, não teve grandes dificuldades para afirmar que não havia sido violado o amplo direito de defesa, sobreveio o *Caso Nobel Moura*. Contra este parlamentar havia uma proposta de aplicação da pena de perda temporária do mandato, por trinta dias, nos termos dos arts. 245, § 2º, item II, e 246, item II, do Regimento Interno, por ter agredido fisicamente a Deputada Raquel Cândido, no transcurso de sessão ordinária, ocorrida no Plenário em 28 de maio de 1991.

Sustentou o impetrante do MS nº 21.360/DF, Deputado Nobel Moura, que lhe assistia direito de defesa oral, por meio de advogado, na sessão secreta do Plenário da Câmara dos Deputados, marcada para decidir sobre a pena de perda temporária do mandato parlamentar, sugerida pela Comissão de Inquérito e acatada pela Mesa da Casa. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, por apertada maioria de seis votos contra cinco, em 12 de março de 1992, decidiu que a Constituição não exigia, em julgamento político, como aquele, envolvendo a aplicação de pena a parlamentar por falta de decoro, que a defesa

---

nº 14.517/DF, o seu pedido não foi conhecido pelo Tribunal, em maio de 1965, porque o ato impugnado

fosse feita por um técnico, limitando-se a assegurar a ampla defesa. Como ponderou o Ministro Octávio Gallotti, “o processo é político, persegue um juízo de valor de natureza política (o decoro parlamentar)”, não se devendo considerar indispensável a defesa técnica produzida por advogado. Assim, se o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, complementou o Ministro Sydney Sanches, no voto de desempate, estabelece que a defesa deve ser feita oralmente pelo próprio parlamentar, é porque considera mais importante a sua manifestação do que a de um técnico em Direito, cuja presença, neste caso, não é exigida pela Constituição, posto que a advocacia é considerada indispensável à administração da Justiça, não a julgamento político, por falta de decoro parlamentar, realizado na Câmara dos Deputados.

Um mês depois dessa decisão, o Tribunal proferiu outra, em que se impugnou, desta vez, a pena máxima, ou seja, o ato de cassação parlamentar, editado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Tal ocorreu no julgamento do MS nº 21.443-1/DF, impetrado pelo ex-Deputado Jabes Rabelo, a quem se imputou falta de decoro parlamentar, por ter assinado uma carteira funcional que identificava falsamente seu irmão, preso e condenado por tráfico de cocaína, como funcionário da Câmara dos Deputados. À unanimidade, o Tribunal decidiu, na sessão de 22 de abril de 1992, que não é da competência do Judiciário definir se a conduta do deputado cassado se insere nas hipóteses previstas no Regimento Interno da Casa Legislativa, como configuradora da falta de decoro parlamentar. Também se firmou no sentido de que a sanção disciplinar difere da condenação criminal, sendo da competência privativa da Câmara dos Deputados a sua aplicação. Nas palavras do Ministro Paulo Brossard: “só a Câmara julga a ocorrência da falta de decoro parlamentar e aplica ao faltoso a sanção adequada”. Assim, se por um lado, o Judiciário pode perquirir a respeito da observância dos requisitos essenciais à cassação

de mandato parlamentar, enunciados no art. 55, § 2º, da Constituição (voto secreto, maioria absoluta, provocação da Mesa ou de partido político com representação no Congresso, assegurada ampla defesa), por outro, “a decisão, da Câmara ou do Senado, poderá ser discutível, poderá ser injusta, poderá ser desacertada, mas será definitiva e irrecurável; será insuscetível de revisão judicial”.

Essa posição segundo a qual não é permitido ao Judiciário exercer “qualquer controle sobre o julgamento do mérito da acusação”, por conduta incompatível com o decoro parlamentar, foi reafirmada pelo Tribunal no julgamento do MS nº 21.861-4/DF, impetrado pelo Deputado Onaireves Moura, com o objetivo de impedir que fosse colocado em votação no Plenário da Câmara dos Deputados, na sessão de 15 de dezembro de 1993, projeto de resolução que implicava a cassação do seu mandato, por envolvimento na filiação de outros parlamentares ao PSD – que também se submeteram a procedimento investigatório por falta de decoro –, mediante oferta de vantagens financeiras. Conforme consignou o Relator Néri da Silveira, a apreciação dos “pontos concernentes ao mérito das acusações feitas ao impetrante” estava limitada ao juízo discricionário da Câmara dos Deputados, “não cabendo ao Supremo Tribunal Federal avaliar sua procedência ou não, bem assim se os fatos configurariam ou não conduta atentatória ao decoro parlamentar”.

No julgamento de outros dois mandados de segurança, novamente, o Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido da inviabilidade do controle judicial sobre o mérito do ato de cassação de mandato por falta de decoro parlamentar.

Com efeito, no MS nº 23.388-5, impetrado pelo Deputado cassado em 7 de abril de 1999, Talvane Albuquerque, acusado de tentativa de homicídio de um radialista do interior de Alagoas e de ter sido o autor intelectual do assassinato da Deputada Ceci Cunha, o Tribunal, pelo voto do Relator Néri da Silveira, à unanimidade, decidiu, em 25 de

novembro de 1999, que escapa ao controle do Judiciário, “no que concerne ao mérito”, o controle sobre a deliberação que resulta na cassação de mandato parlamentar, por quebra de decoro, juízo reservado, privativamente, à Casa do Congresso Nacional.

Posteriormente, em 27 de setembro de 2000, ao julgar o MS nº 23.529-2/DF, impetrado por Hildebrando Pascoal, cassado em 22 de setembro de 1999, sob a acusação de envolvimento com esquadrão da morte e grupo ligado ao narcotráfico no Acre, o Tribunal não apreciou o mandado de segurança, na parte relativa ao pedido de reconhecimento da atipicidade dos fatos tidos como atentatórios ao decoro parlamentar. Neste último julgamento, consignou Sepúlveda Pertence: “Não cabe mandado de segurança para discutir a existência e a qualificação do fato que se atribuiu ao parlamentar como indecoroso, reduzindo-se o controle jurisdicional ao exame da violação da garantia da ampla defesa”.

O *Caso Onaireves Moura*, que resultou no MS nº 21.861-4/DF, já referido, possibilitou ao Tribunal o aprofundamento da discussão sobre a observância, pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, da cláusula do devido processo legal e do respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, na condução do procedimento investigatório, dado que o impetrante se queixara do indeferimento, pelo Deputado-Relator, da realização de provas que havia requerido. O Tribunal, por maioria, vencidos apenas Ilmar Galvão e Marco Aurélio, entendeu, contrariamente às pretensões do impetrante, que a observância do rito do art. 240, § 3º, e seus incisos, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estabelecido para o procedimento destinado à pena de cassação de mandato por violação do decoro parlamentar, era suficiente para se ter como asseguradas aquelas garantias constitucionais. Tal como ressaltou o Ministro Néri da Silveira, não é possível, em decisão tomada sem

fundamentação expressa, como a que implica na cassação de mandato parlamentar, aquilatar o reflexo que certa prova venha a produzir no ânimo dos membros da Casa Legislativa, participantes do julgamento. Ou, como ponderou Carlos Velloso, depois de lembrar que o juízo da Câmara é político: “Não é possível a afirmativa no sentido de que o indeferimento de uma certa prova teve influência ou não na formulação do juízo mencionado”. Assim, uma vez observadas as regras processuais inscritas no Regimento Interno, tem-se por satisfeitos os postulados constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

#### **4.4 PRESSUPOSTOS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS E OUTRAS QUESTÕES POLÍTICAS**

Inspirado no art. 77 da Constituição da Itália, de 1948<sup>110</sup>, o constituinte brasileiro de 1987/1988 introduziu no sistema constitucional o instituto da medida provisória. Assim, com base no que ficou estabelecido no art. 62 da Constituição de 1988, hoje com a alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 32/2001, o Presidente da República, em caso de relevância e urgência, pode editar medida provisória, com força de lei.

Esse instrumento, posto à disposição do Executivo para disciplinar situações excepcionais, conferindo ao Presidente da República uma competência constitucional extraordinária, com a derrogação momentânea do Princípio da Separação de Poderes – já que ao Legislativo é que compete elaborar as leis –, tem sido utilizado de forma abusiva desde o segundo ano de entrada em vigor da Constituição de 1988. Com

---

<sup>110</sup> O art. 77 da Constituição da Itália tem a seguinte redação: “Art. 77. O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, promulgar decretos que tenham valor de lei ordinária. Quando em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o Governo adota, sob a sua responsabilidade, medidas provisórias com força de lei. Deve, contudo, apresenta-las no mesmo dia para a apreciação das Câmaras que, mesmo que dissolvidas, são convocadas e devem reunir-se dentro de cinco dias. Os decretos perdem o seu poder legal desde o início,

efeito, seguindo a prática de legislar por decreto-lei, até então comum, mas sempre criticada no meio jurídico pelos juristas comprometidos, na época, com o restabelecimento da democracia, o Presidente José Sarney, entre outubro de 1989 e março de 1990, quando findou o seu mandato, editou 148 medidas provisórias. Os dois outros Presidentes que o sucederam, Collor de Mello e Itamar Franco, também abusaram no uso do instituto: o primeiro, baixou 5,07 medidas provisórias por mês, até sofrer o *impeachment*; o segundo, 11,7. O Presidente Fernando Henrique Cardoso, no entanto, foi quem extrapolou, tanto em número – 2,7 medidas provisórias por dia útil, no decorrer do seu primeiro mandato (1995-1999) –, como em diversidade de matérias disciplinadas por meio desse instrumento excepcional (MÜLLER, 2001, p. 345).

O abuso na utilização de medidas provisórias nos governos passados<sup>111</sup> provocou, por parte da doutrina, as mais diversas manifestações. Silvio Dobrowolski, por exemplo, que identificou o momento pelo qual passava o País durante a metade do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso como de “crise de legalidade”, escreveu:

O Congresso é relegado a papel secundário – e, pior, se acomoda a essa situação – vindo a legislação a ser produzida por meio de medidas provisórias, interminavelmente repetidas, denotando evidente desprezo pelo sentido razoável

---

se não são convertidos em lei no prazo de sessenta dias a partir da sua publicação. As Câmaras podem, contudo, regulamentar com lei as relações jurídicas surgidas na base dos decretos não convertidos em lei”.

<sup>111</sup> Até o início deste segundo ano do governo Luis Inácio Lula da Silva, esse tipo de abuso não ocorreu, conforme reconhece Josemar Dantas, que, no entanto, depois de se referir a recente estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), segundo o qual “uma ameaça sutil, porém insidiosa, às democracias latino-americanas é a tradição do presidencialismo, na qual o braço executivo do governo detém uma cota desproporcional de poder e não está sujeito a freios e contrapesos adequados do Legislativo e do Judiciário para equilibrar os poderes”, faz a seguinte análise do momento atual no Brasil: “As constantes transferências ao Executivo de prerrogativas sujeitas ao compartilhamento, a fim de conceder eficácia à harmonia e independência dos poderes (Constituição, art. 2º), resultam mais da imposição de vontade, ao preço de barganhas políticas, do que das formas abusivas na utilização de brechas constitucionais. Daí segue que a governança não nasce dos fundamentos representativos das instituições políticas e, muito menos, da ação participativa da sociedade civil. É fruto da decisão solitária do príncipe. A atual legislatura já deu demonstrações inequívocas de sujeição à prepotência do Executivo. Mudanças contrárias ao espírito e à letra da Constituição têm sido aprovadas de afogadilho e à custa de permutas de interesses no mínimo acéticas” (Cf. DANTAS, 2004, p. 2).

do Texto Maior, que só autoriza sua edição, em situações especiais (DOBROWOLSKI, 2000, p. 302-303).

Por sua vez, Fábio Konder Comparato, profundamente indignado com a Medida Provisória nº 2.088-35, editada no final do ano 2000, quando o Congresso Nacional estava de recesso, e por meio da qual pretendia o Chefe do Executivo responsabilizar membros do Ministério Público “pelo fato de exercerem a iniciativa acusatória em casos de improbidade de agentes públicos”, conclamou o Judiciário a exercer, de forma efetiva, o controle sobre os abusos e violações da Constituição na utilização desse instituto. Estas as palavras do professor paulista:

Contra a evidência do atentado permanente à Constituição, é ridículo argumentar com a ausência de culpa do chefe do Poder Executivo, em razão da negligência do Congresso Nacional em exercer o seu inalienável poder de controle sobre o turbilhão de medidas provisórias por aquele editadas. Como o Tribunal Constitucional italiano teve ocasião de salientar nos julgamentos acima citados, é ao Judiciário que incumbe, em última instância e perante todos os demais poderes, a guarda da Constituição. Se o Parlamento deixa de exercer o poder-dever de preservar a sua competência legislativa, nem por isso ficam os juízes e tribunais dispensados de cumprir, com zelo e presteza, as suas funções. A usurpação do poder legislativo não fere apenas o Congresso Nacional: ela viola, também e, sobretudo, a soberania do povo e os direitos fundamentais, para cuja defesa existe uma Constituição (COMPARATO, 2002, p. 13-14).

Não só autores nacionais manifestaram preocupação com a edição indiscriminada de medidas provisórias no Brasil. Escritores estrangeiros, como Friedrich Müller, também tiveram sua atenção despertada para essa questão. De fato, em estudo apresentado na 17ª Conferência Nacional da OAB, realizada no Rio de Janeiro em setembro de 1999, depois de esboçar um quadro comparativo entre os decretos emergenciais da Constituição de Weimar e as medidas provisórias da Constituição brasileira de 1988, e de ressaltar que o uso abusivo daquele instituto, na Alemanha, principalmente a partir de 1930, praticamente anulou o Parlamento, o consagrado autor alemão advertiu que na medida em que essa prática “desloca dramaticamente os pesos entre os Poderes Legislativo e Executivo em benefício do Executivo, desfere um golpe –

quicá mortal, no futuro – na divisão dos Poderes e com isso no cerne da arquitetura do Estado, fundamentada na observância do Estado Democrático de Direito”. Assim, segundo ele, no caso do Brasil, a aplicação abusiva do art. 62 da Constituição poderia ser eliminada por meio de “uma definição mais rigorosa dos pressupostos de admissibilidade” das medidas provisórias (MÜLLER, 2001, p. 353).

A solução apregoada por Müller para o controle dos excessos do Executivo na edição de medidas provisórias é compartilhada por boa parte de autores nacionais, conforme registra Clèmerson Merlin Clève:

No Brasil, o controle jurisdicional dos pressupostos autorizadores da medida de urgência tem sido reclamado pelos juristas comprometidos com a efetividade da Constituição. [...] Cumprido ao Judiciário, advoga-se, aceitar que os pressupostos autorizadores da MP e sua valoração não substanciam questão política insuscetível, ou suscetível apenas em caráter excepcional, de apreciação jurisdicional. Afinal, o princípio da inafastabilidade da apreciação judicial, expressamente referido pela Constituição, implica a plena sindicabilidade dos atos do Poder Público, especialmente quando violadores de direitos. A definição de eventual questão como política não deve ser suficiente para imunizá-la do contraste judicial. [...] (MERLIN CLÈVE, 2000, p. 235-236).

Na tentativa de sensibilizar o Judiciário, de modo muito especial, o Supremo Tribunal Federal, para a necessidade do exercício de um controle efetivo na edição de medidas provisórias, autores como o próprio Merlin Clève sustentam que os pressupostos de relevância e urgência constituem conceitos jurídicos indeterminados. Por esta categoria jurídica, segundo Almino de Couto e Silva, citado por Merlin Clève (2000, p. 236), “o controle judicial é em princípio, total, só esbarrando na fronteira da impossibilidade cognitiva de declarar-se a aplicação correta ou equivocada”.

Diversamente do conceito de discricionariedade, em que há mais de uma solução justa possível, cabendo ao agente público decidir aquela que deve ser adotada, a técnica dos conceitos jurídicos indeterminados que, segundo Enterría e Fernández, “é

comum a todas as esferas do Direito”, implica a existência de uma única solução justa.

Esclarecem referidos autores:

[...] é claro que a aplicação de tais conceitos à qualificação de circunstâncias concretas não admite mais que uma solução: ou se dá ou não se dá o conceito; ou há boa-fé ou não há; ou o preço é justo ou não é; ou faltou-se à probidade ou não se faltou. *Tertium non datur*. Isto é o essencial do conceito jurídico indeterminado: a indeterminação do enunciado não se traduz em uma indeterminação das aplicações do mesmo, as quais só permitem uma ‘unidade de solução justa’ em cada caso. (ENTERRÍA e FERNÁNDEZ, 1990, p. 393)

O reconhecimento de que os pressupostos para a edição de medidas provisórias – relevância e urgência – incluem-se na categoria dos conceitos jurídicos indeterminados, assim, implica em que, conforme ressalta Bandeira de Mello (1997, p. 27), o “Judiciário sempre poderá se pronunciar conclusivamente ante os casos de ‘certeza negativa’ ou ‘positiva’”. Isso porque a fluidez, a imprecisão desses conceitos não os torna carecedores de “densidade significativa”. Tal como o Judiciário pode pronunciar-se a respeito do “justo preço” na desapropriação, bem como examinar se alguém agiu como “um bom pai de família”, também está apto a dizer, em cada caso, se, cumulativamente, há “relevância” e “urgência” para a edição de determinada medida provisória.

Mas a despeito dos esforços de boa parte da doutrina em demonstrar que os pressupostos que autorizam as medidas provisórias amoldam-se à categoria dos conceitos jurídicos indeterminados, o Supremo Tribunal Federal optou por trilhar outro caminho. Com efeito, desde o *leading case* sobre o tema, de 1989, o Tribunal tem admitido “o controle dos pressupostos da medida provisória, todavia apenas na hipótese de excesso do poder de legislar, diante de abuso manifesto do juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República” (MERLIN CLÈVE, 2000, p. 230). Em outras palavras, tem tratado os requisitos de relevância e urgência como questão política, sujeita, em princípio, à livre apreciação dos Poderes Executivo e Legislativo.

O referido caso de 1989 resultou do ajuizamento, pelo Conselho Federal da OAB, da ADI nº 162-1/DF, por meio da qual foi questionada a constitucionalidade da MP nº 111, de 24/11/89, que criava a prisão temporária para suspeito de autoria ou participação em certos crimes, um novo tipo penal para o crime de abuso de autoridade e estabelecia a incomunicabilidade do preso. No julgamento do pedido de medida cautelar, ocorrido em 14 de dezembro de 1989, o Supremo Tribunal Federal rompeu com a orientação até então seguida, relativa ao decreto-lei, de veto absoluto ao exame pelo Judiciário dos pressupostos discricionários de “urgência” ou “interesse público relevante”, e que poderia ser transplantada para o instituto da medida provisória. Esse veto à apreciação judicial dos pressupostos fixados para o decreto-lei havia sido definido pelo Tribunal por ocasião do julgamento do RE nº 62.739, em que se questionou a constitucionalidade do Decreto-Lei nº 322, de 07/04/1967. Naquela oportunidade, o Tribunal decidiu que os casos de “urgência” ou “interesse público relevante”, a que se referia o art. 58 da Constituição de 1967, assumia “caráter político”, estando assim entregue “ao discricionarismo dos juízos de oportunidade ou de valor do Presidente da República, ressalvada a apreciação contrária e também discricionária do Congresso”.

Sem reconhecer na ADI nº 162-1/DF a ocorrência do excesso do poder de legislar, pelo Executivo, o Tribunal, na esteira do voto do Relator Moreira Alves, fixou-se, entretanto, no sentido de que, tal como ensina a doutrina italiana, representada por Biscaretti di Ruffia, a respeito do requisito da urgente necessidade para a edição de decreto com força de lei, previsto no art. 77 da Constituição da Itália<sup>112</sup>, a manifesta insubsistência

---

<sup>112</sup> O Tribunal Constitucional italiano tem reconhecido, segundo Comparato, “a sua competência para verificar o ‘respeito dos requisitos de validade constitucional, relativos à pré-existência dos pressupostos de necessidade e urgência’, precisando que o controle judicial de legitimidade difere daquele exercido pelo Parlamento, no momento da conversão do decreto-lei em lei. Especificamente, no acórdão de n. 29, de 1995, julgou como violador da Constituição um decreto-lei que carecia do pressuposto de urgência” (COMPARATO, 2002, p. 7-8).

dos requisitos de relevância e urgência implica na possibilidade de o Judiciário invalidar medida provisória do Presidente da República. O fato de se tratar de uma “decisão política e, portanto, de um ato discricionário, não ilide a verificação em concreto do abuso de poder, na edição de medida provisória”, consignou Sepúlveda Pertence, neste caso. Do contrário, esse instituto, criado para resolver situações emergenciais, acrescentou, tornar-se-ia “no instrumento fácil de ditaduras temporárias, sempre que aprouver ao governante do dia”.

É de se ver que, se por um lado, o Tribunal reconhece que os pressupostos da medida provisória não são imunes à apreciação judicial, por outro, tem limitado ao máximo as hipóteses em que esse controle pode ser exercido. Assim é que, por meio de decisões proferidas em vários outros casos nos quais foram questionados os requisitos de relevância e urgência, estabeleceu que somente evidências objetivas ou situações excepcionais podem proporcionar ao Tribunal a invalidação do ato do Executivo. Assim é que, por exemplo, no julgamento do pedido de medida cautelar na ADI nº 1717/DF, ocorrido em 22 de setembro de 1999, pelo voto do Ministro Sydney Sanches, o Tribunal decidiu que a falta dos requisitos de relevância e urgência para a medida provisória somente se tem como presente quando “objetivamente evidenciada”, ou seja, sem que “dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito”.

Em outra oportunidade, quando apreciou, em 23 de março de 2000, o pedido de medida cautelar na ADI nº 2.150/DF, o Relator Ilmar Galvão consignou que, dado o caráter político dos requisitos de relevância e urgência, sujeitos ao discricionarismo

do Presidente da República, somente em “excepcionais situações de excesso de poder” é que o Judiciário está autorizado a analisá-los<sup>113</sup>.

O demasiado zelo do Supremo Tribunal Federal na sua autocontenção nessa matéria fez com que – em quinze anos – uma única medida provisória tivesse sua validade suspensa por ausência dos pressupostos de relevância e urgência, razão maior das virulentas críticas que lhe tem sido dirigidas<sup>114</sup>. Tratou-se da MP nº 1.577-6, de 27/11/97, objeto da ADI nº 1.753/DF, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB. Por meio dessa medida provisória, o Presidente da República havia ampliado de dois para cinco anos o prazo para a propositura de ação rescisória por parte da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, e suas respectivas autarquias e fundações públicas. Além disso, criara nova hipótese de rescindibilidade de sentença, consistente na indenização expropriatória flagrantemente superior ao preço de mercado. Nesse caso, decidindo o pedido de medida liminar, na sessão de 16 de abril de 1998, o Tribunal entendeu que por ocasião da edição da MP nº 1.577-6 não estavam presentes os requisitos de relevância e urgência das matérias nela veiculadas. Depois de lembrar que o Plenário do Tribunal, até então, jamais havia acolhido arguições nesse sentido, posto que a sindicabilidade judicial dessa questão estava reservada para “hipóteses excepcionalíssimas”, o Relator Sepúlveda Pertence consignou: “Sem desafiar essa tendência auto-restritiva do Tribunal – que é louvável – não tenho dúvida de que, na espécie, a afirmação da urgência à edição da medida provisória

---

<sup>113</sup> Nos seguintes casos essa mesma orientação prevaleceu: ADIMC nº 526/DF; ADIMC nº 1.397/DF; RE nº 21.7162/DF; RE nº 222.719/PB; ADIMC nº 293/DF; ADIn nº 1.647/PA; ADIMC nº 1.376/DF.

<sup>114</sup> Uma dessas críticas foi formulada por Dalmo de Abreu Dallari, em janeiro de 1998, após a conversão da Medida Provisória nº 1.570, na Lei n.º 464, de 10.09.1997, que “proíbe juízes e tribunais brasileiros de conceder medida liminar contra atos de governo relacionados com finanças públicas”. Depois da incisiva afirmação de que “o Brasil só tem Constituição e democracia quando isso não atrapalha as contas do governo ou os interesses políticos do presidente da República”, disparou Dallari: “O verdadeiro Poder Legislativo, aquele que realmente se exercita, está nas mãos do presidente. E o Supremo Tribunal Federal, que tem hoje entre seus membros um ‘líder do governo’, mais serviçal do chefe do Executivo do que juiz, além de outros membros tradicionalmente submissos ao Executivo, não cumpre sua função primordial de guarda da

questionada raia pela irrisão”. Logo em seguida, tecendo comentários sobre os institutos da coisa julgada e do devido processo legal, concluiu pelo deferimento da medida liminar.

É importante registrar que, ao contrário da grande maioria das outras vezes em que admitiu a sindicabilidade das questões políticas, envolvendo as mais diversas matérias, no caso dos pressupostos das medidas provisórias, o Supremo Tribunal Federal não tem recorrido ao fundamento segundo o qual compete ao Judiciário zelar pelo respeito, por parte dos Poderes políticos, dos direitos individuais<sup>115</sup> – ou mesmo coletivos e difusos, já que, diversamente das Constituições anteriores, a atual conferiu uma extensão maior ao princípio da inafastabilidade do acesso ao Judiciário, como se poder ver do seu art. 5º, inciso XXXV. Optando por uma forma mais ampla – abuso no poder de legislar –, o Tribunal afastou-se, de certa forma, dessa tradicional doutrina. É certo que isso não teve, na prática, como consequência, um efetivo controle dos pressupostos de relevância e urgência na edição de medidas provisórias, dado que o Tribunal tem se excedido na sua autocontenção. De qualquer sorte, há uma porta aberta para o exercício de um controle eficaz do Executivo pelo Judiciário, nesse intrincado tema dos pressupostos das medidas provisórias. Assiste razão, portanto, a Merlin Clève, quando afirma que “um longo caminho ainda deve ser perseguido pela Suprema Corte” (2000, p. 230-231).

---

Constituição. Logo, também uma boa parcela do Poder Judiciário está sendo exercida, na realidade, pelo presidente da República” (*Jornal Folha de São Paulo*, Seção Tendências/Debates, edição de 16.01.1998).

<sup>115</sup> Isso não significa que o Tribunal tenha admitido que o Poder Executivo está autorizado a tratar de qualquer matéria por meio de medida provisória. Desde as primeiras vezes em que enfrentou a questão, com algumas divergências, posicionou-se no sentido de que certos assuntos, como a liberdade individual, não podem ser tratados por meio de medidas provisórias. Foi o que ficou registrado, por exemplo, no julgamento da já referida ADIMC n. 162-1/DF, principalmente nos votos dos ministros Celso Mello e Sepúlveda Pertence. É de ser ver, no entanto, que essa limitação não foi abordada sob o aspecto dos pressupostos das medidas provisórias, mas sim como limitação material, de conteúdo. Conforme registrou Celso de Mello: “O conteúdo material das medidas provisórias não abrange qualquer categoria temática, mas, tão-somente, aqueles assuntos cuja disciplina jurídica, por seu intermédio, se revele compatível com o sistema e os princípios adotados por nossa Constituição”. Hoje, depois da EC nº 32/2001, há vedações explícitas na edição de medidas provisórias.

Esse tema da doutrina das questões políticas perpassa por toda a história do Supremo Tribunal Federal, abrangendo variadas matérias. Assim, sem a pretensão de esgotar a lista de assuntos que tem proporcionado ao Tribunal, em maior ou menor grau, a sua abordagem, seja para aplicá-la, seja para afastar a sua incidência, pode-se elencar os seguintes: *a)* atos das Comissões Parlamentares de Inquérito; *b)* expulsão de estrangeiros; *c)* política econômica; *d)* anistia; *e)* tratados e convenções internacionais.

Os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, por mais de uma vez, foram considerados pelo Supremo Tribunal Federal como sujeitos ao controle do Judiciário. Casos como o da CPI instalada no Senado Federal, em 1999, para apurar fatos ilícitos envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional, proporcionaram ao Tribunal pronunciar-se no sentido de que não estão imunes ao controle do Judiciário os abusos praticados pelas comissões de investigação, criadas no âmbito do Congresso Nacional.

A referida CPI do Senado havia determinado a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico do advogado Luiz Carlos Barretti Júnior, e ordenado uma busca e apreensão em sua casa e escritório. Insatisfeito com a deliberação, como seria de se esperar, ele ingressou no Supremo Tribunal Federal com o MS nº 23.452/RJ, tendo como Relator Celso de Mello, que deferiu a medida liminar. Quando apreciou o mérito da impetração, na sessão de 16 de setembro de 1999, o Ministro registrou: “Os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são **passíveis** de controle jurisdicional, sempre que, **de seu eventual exercício abusivo**, derivarem **injustas** lesões ao regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais”. As medidas políticas de qualquer das Casas do Congresso Nacional, adotadas sem observância da Constituição, e desde que delas surjam conseqüências jurídicas, submetem-se ao crivo do Judiciário. O

Supremo Tribunal Federal – acrescentou o Relator – “**jamais tolerou**” que a natureza política de um ato de qualquer das Casas do Congresso Nacional se constitua em manto de proteção para o abuso e a arbitrariedade, violando, mesmo que potencialmente, direito de terceiros<sup>116</sup>.

Relativamente à expulsão de estrangeiros, medida política de expressão da soberania estatal, o Supremo Tribunal Federal tem-se firmado no sentido de que, de regra, essa matéria não se sujeita à sindicabilidade judicial. Assim é que, no julgamento, em 27 de fevereiro de 1991, do HC nº 68.402-5/DF, impetrado pelo cidadão norte-americano John Michael White, expulso do Brasil por decreto de 18 de agosto de 1983, em razão da nocividade da sua permanência no território nacional, posto que havia se envolvido no tráfico de drogas, o Tribunal reafirmou antigo entendimento, segundo o qual o ato de expulsão de estrangeiro, ou de sua revogação, é *eminente político*, de exclusiva competência do chefe do Poder Executivo, a quem cabe decidir sobre a *conveniência e oportunidade* da medida<sup>117</sup>.

Desde que não caracterizada, no momento da efetivação do ato expulsório, a ocorrência de uma das duas únicas limitações jurídicas do art. 75 da Lei nº 6.815/80, alterado com a Lei nº 6.964/81 – ter o estrangeiro cônjuge brasileiro, com o qual se tenha casado há mais de cinco anos, ou filho brasileiro que esteja sob sua guarda e dele dependa economicamente –, o Presidente da República tem plena liberdade para formular seu juízo sobre a *nocividade* ou *inconveniência* da estada de estrangeiro em território nacional, “mediante avaliação eminentemente discricionária”, conforme registrou Celso de Mello, não sujeita ao controle do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>116</sup> Esse mesmo entendimento prevaleceu no julgamento das seguintes medidas, entre tantas outras, ajuizadas também contra atos emanados de Comissões Parlamentares de Inquérito: HC nº 71.261/RJ, Relator Ministro Sepúlveda Pertence; HC nº 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard.

A política econômica do governo também não tem sido admitida pelo Supremo Tribunal Federal como passível de controle judicial. É o que se pode verificar, por exemplo, do que ficou consignado no julgamento do RMS nº 23543/DF. Este recurso fora interposto pelo Sindicato dos Cultivadores de Cana-de-Açúcar no Estado de Pernambuco, na tentativa de invalidar a Portaria nº 294/96, do Ministro da Fazenda, por meio da qual haviam sido liberados os preços dos produtos do setor canavieiro. Um dos argumentos do recorrente foi que aquele ato não havia revelado qualquer espécie de motivação, demonstrando a necessidade especial da medida de política econômica. Ao apreciá-lo, a Primeira Turma, na sessão de 27 de junho de 2000, em votação unânime, pronunciou-se no sentido de que o *mérito* do ato atacado, ou seja, a liberação dos preços, não era suscetível de controle pelo Judiciário. Tal como ficou registrado no voto do Relator Ilmar Galvão, tratava-se de “matéria submetida a critérios de conveniência e oportunidade” do responsável pela execução da política econômica do governo, no caso, o Ministro da Fazenda.

A anistia é outra matéria considerada pelo Tribunal como imune à ação judiciária, conforme ficou assentado na ADI nº 2.306-3/DF. Esta ação, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, objetivava a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 9.996/2000, que dispôs “sobre anistia de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral em 1996 e 1998”. Ao julgá-la, na sessão de 21 de março de 2002, depois de acalorados debates, em que ficaram vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Sydney Sanches, Néri da Silveira e Marco Aurélio<sup>118</sup>, na esteira do voto da Relatora Ellen

---

<sup>117</sup> Cf. RTJ 32/480, RTJ 34/438, RTJ 60/398, RTJ 78/385, RTJ 95/589, RTJ 110/650.

<sup>118</sup> Para Sepúlveda Pertence, a Lei nº 9.996/2000 ofendia “o devido processo legal substantivo”, por interferir na administração do processo eleitoral, a cargo da Justiça Eleitoral. O mesmo pensamento foi adotado por Sydney Sanches e Néri da Silveira, sendo que este último, estendendo-se em seu voto, acrescentou que aquela lei retirava “toda a eficácia da disciplina do processo eleitoral de assento constitucional”, revelando-se verdadeiro atentado à própria essência do sistema democrático, pois considerar as sanções eleitorais como

Gracie, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento segundo o qual, desde que a anistia é assunto da competência do Parlamento (art. 48, VIII, da Constituição), não pode o Judiciário restringir o âmbito da sua incidência, de modo a impedir que ela alcance os próprios Deputados e Senadores. Segundo Ellen Gracie, configuraria “verdadeira cassação judiciária da atribuição legislativa” proibir, por meio da “intervenção judiciária”, a aprovação de “normas que **também** incidam, ou venham em benefício dos cidadãos que, momentaneamente, estejam exercendo mandatos parlamentares”.

Por fim, no tocante aos tratados e convenções internacionais, é de se recordar que, conforme ficou registrado no capítulo primeiro, esse foi um dos temas listados por Rui Barbosa, no início do século XX, como sendo político, insuscetível, portanto, de ser apreciado pelo Judiciário. Diversamente, Pontes de Miranda, ao mesmo tempo em que reconhecia que os aspectos políticos desses acordos feitos entre Estados soberanos são imunes ao controle dos juízes, também ensinava que, após a sua incorporação ao ordenamento jurídico interno, sujeitam-se à fiscalização jurisdicional, frente à Constituição. Essa é doutrina que tem sido acolhida pelo Supremo Tribunal Federal em várias ocasiões<sup>119</sup>, como quando decidiu a ADI nº 1.480/DF.

---

não sendo para valer implica em “estímulo às fraudes e condutas ilícitas, ao longo do debate eleitoral”. Marco Aurélio, que também considerou que essa lei era “contrária ao regime democrático”, viu ainda desrespeitado, com a sua edição, o princípio da moralidade, contido no art. 37 da Constituição, posto que, segundo ele, é de observância obrigatória tanto pelo legislador como pelo administrador público, entendimento este não compartilhado por Moreira Alves.

<sup>119</sup> Cabe aqui uma observação importante. O Supremo Tribunal Federal jamais reconheceu como possível a intervenção do Judiciário na política de relações exteriores desenvolvida pelo governo brasileiro. E com razão, pois “manter relações com Estados estrangeiros” é da competência privativa do Presidente da República, conforme está escrito no art. 84, VII, da Constituição Federal. Assim, foi com grande surpresa que se viu, no final de 2003, a propositura, pelo Procurador da República no Estado do Mato Grosso, José Pedro Taques, de ação cautelar perante a Justiça Federal, com pedido para que o governo brasileiro fosse obrigado a fazer “gestões junto às autoridades americanas para excluir os nacionais brasileiros da necessidade de serem fotografados e obrigados a deixarem as impressões digitais ao entrarem nos Estados Unidos da América”, bem como a exigir “dos nacionais americanos, durante o espaço temporal em que a mesma exigência for feita aos nacionais brasileiros nos Estados Unidos da América, que, no instante em que adentrarem no território da República Federativa do Brasil, [...] sejam fotografados e obrigados a terem as impressões digitais recolhidas por autoridades brasileiras”. Ambos os pedidos foram atendidos por meio de medida liminar, concedida pelo Juiz Federal Julier Sebastião da Silva. Tanto a ação como a decisão liminar fundamentaram-se no princípio

Essa ação foi ajuizada pela Confederação Nacional dos Transportes – CNT, e Confederação Nacional da Indústria – CNI. Por meio dela, pretendiam as autoras a declaração de inconstitucionalidade parcial do Decreto Legislativo nº 68/92 e do Decreto nº 1.855/96, os quais, respectivamente, aprovaram e promulgaram a Convenção nº 158, da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Nas informações prestadas, o Presidente da República suscitou, entre outras, duas preliminares: 1<sup>a</sup>) “**inadmissibilidade** do controle abstrato de constitucionalidade, por se tratar de Convenção internacional destituída de normatividade”; e 2<sup>a</sup>) “falta de competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar a constitucionalidade da Convenção, que, por ser ato internacional de caráter multilateral, transcende a esfera jurídica de interesse meramente unilateral do Estado brasileiro”.

---

da reciprocidade, constando do texto elaborado pelo Procurador da República Pedro Taques que a humilhação pela qual passam os brasileiros que ingressam nos Estados Unidos merece submeter a idêntico tratamento os norte-americanos que vierem para o Brasil. O acolhimento desta segunda parte do pedido pelo Juiz Federal Julier Sebastião da Silva obrigou o governo federal a adotar o que, em direito internacional público se conhece por *retorsão*, medida obviamente de política externa. Este instituto da *retorsão* é assim descrito por G.E. do Nascimento e Silva e Hildebrando Acciolly: “A *retorsão* é um ato por meio do qual um Estado ofendido aplica ao Estado que tenha sido o seu agressor as mesmas medidas ou os mesmos processos que este empregou ou emprega contra ele. É, pois, uma espécie de aplicação da pena de talião. Ato praticados por um Estado, no exercício perfeito de sua soberania, podem colocar outro Estado em situação desvantajosa, ou prejudicar, de certo modo, os interesses dos nacionais desse outro Estado, sem que isso importe em violação manifesta do direito internacional. O Estado lesado pode recorrer, então, à *retorsão*, aplicando ao primeiro, tratamento análogo, ou idêntico. Assim a *retorsão* constitui um meio de se opor a que um Estado exerça seus direitos em prejuízo de outro Estado. Inspira-se no princípio da reciprocidade e no respeito mútuo, que toda nação deve ter para com as demais. Não é ato de injustiça, nem violação de direito; mas, também, não pretende ser punição. [...] A *retorsão* é medida, certamente, legítima; mas a doutrina e a prática internacional contemporânea lhe são pouco favoráveis” (Cf. SILVA & ACCIOLLY, 2002, p. 463-464). Embora sem respaldo na Constituição ou em qualquer lei ordinária para impor uma medida de *retorsão* contra os Estados Unidos, o Juiz Federal do Mato Grosso viu acatada pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva a sua decisão, tanto que dela não recorreu, editando a Portaria Interministerial nº 72, de 09/01/2004 (DOU, 12.01.2004). Quem se movimentou para requerer a revogação da medida liminar foi o Município do Rio de Janeiro. Assim é que, embora sem legitimidade processual para tanto, acabou obtendo uma decisão do Presidente do TRF/1<sup>a</sup> Região, Desembargador Federal Catão Alves, que acertadamente consignou: “Não me parece crível que o Poder Judiciário possa proferir decisão de caráter, eminentemente, político-administrativo, nem interferir nas relações internacionais que o País mantenha no cenário mundial para não implicar ingerência na aferição dos critérios de oportunidade e conveniência, ínsitos ao Poder Executivo. [...] Não é só; a solução da pendenga cabe ao Poder Executivo por meio diplomático, mediante gestão junto ao governo norte-americano, não ao Poder Judiciário, que estaria a usurpar competência e, assim, a causar grave lesão à ordem jurídica e ao princípio da separação dos poderes inserto na Constituição Federal. Assim sendo, no mundo globalizado em que vivemos, o Poder Judiciário não pode cancelar retaliação política, ainda que a pretexto de aplicação do princípio da reciprocidade, porque tal chancela acarretaria ofensa às relações exteriores do nosso País”.

No julgamento do pedido de medida liminar na ADI nº 1.480/DF, ocorrido em 4 de setembro de 1997, o Tribunal, por unanimidade, não acolheu nenhuma dessas preliminares. Segundo se extrai do longo acórdão, de que foi relator o Ministro Celso de Mello, a Convenção nº 158/OIT constitui ato internacional de conteúdo normativo, que, com o Decreto Legislativo nº 68/92 e o Decreto nº 1.855/96, foi incorporada ao “sistema de direito positivo interno do Brasil”. Assim, as normas contidas na referida convenção, uma vez que **“reduzidas às dimensões domésticas do ordenamento jurídico brasileiro**, expõem-se, em consequência, ao pleno controle jurisdicional de constitucionalidade”. Isso decorre do princípio da supremacia da Constituição, que subordina os tratados internacionais firmados pelo Estado brasileiro à sua autoridade normativa, de tal sorte que carece de valor jurídico qualquer ato dessa natureza que, “incorporado ao sistema de direito positivo interno, **transgredir**, formal ou materialmente, o texto da Carta Política”.

## CONCLUSÃO

A doutrina das questões políticas teve sua origem na Suprema Corte dos EUA no julgamento do famoso caso *Marbury v. Madison*, em 1803, quando também foi formulada a doutrina do controle judicial de constitucionalidade. Em sua decisão, o juiz Marshall consignou que os assuntos de interesse da nação, por natureza, políticos, e nos quais não estejam envolvidos direitos individuais, são insuscetíveis de apreciação pelo Judiciário.

Como doutrina vocacionada a proporcionar aos juízes o exercício do poder de autocontenção, a doutrina das questões políticas foi aplicada pela primeira vez na Suprema Corte dos EUA no caso *Luther v. Borden*, julgado em 1849. Depois, consolidou-se por meio de uma variedade de casos submetidos à Corte, em que foram discutidas questões como dualidade de governos estaduais, representação política, igualdade no direito de voto e, principalmente, competência para a interpretação e aplicação da chamada cláusula de garantia, por meio da qual incumbe ao governo central dos EUA garantir a cada Estado federado o respeito à forma republicana de governo.

A evolução da doutrina das questões políticas na Suprema Corte dos EUA resultou na redução do âmbito da sua incidência, ou seja, matérias antes excluídas do alcance do Judiciário, passaram a ser conhecidas e julgadas. Os casos *Baker v. Carr*, submetido à Corte em 1962, e *Powell v. Mc Cormack*, decidido em 1969, são representativos desse processo evolutivo. Por intermédio do primeiro, deliberou-se que distorções verificadas na representação política – resultantes da inobservância do princípio segundo o qual cada voto deve ter o mesmo peso dos demais nas eleições – são passíveis de correção pelo Judiciário, não constituindo matéria essencialmente política, posto que

sujeita à incidência da 14ª Emenda à Constituição norte-americana; pelo segundo, foi decidido que a Corte tem competência para se pronunciar sobre o limite dos poderes conferidos pela Constituição à Câmara de Representantes para recusar a admissão de um deputado eleito, por ausência de qualificação para integrar a instituição parlamentar.

Na Argentina, o primeiro caso que se sujeitou à incidência da doutrina das questões políticas foi *Cullen c/Llerena*. Ao julgá-lo, em 1893, a Corte Suprema baseou-se em precedente norte-americano para decidir que não é da competência do Judiciário pronunciar-se sobre a eventual violação por uma Província da cláusula de garantia do sistema republicano representativo de governo, estabelecido na Constituição, posto que se trata de atribuição conferida aos poderes políticos da nação. Posteriormente, recorreu-se à doutrina, com uma certa freqüência, para excluir do âmbito da competência do Judiciário temas vinculados a estado de sítio, intervenção federal, anistia, admissão de deputados às câmaras legislativas, processo legislativo, além das chamadas questões eleitorais.

O processo evolutivo da doutrina das questões políticas na Argentina, a exemplo dos EUA, teve como consequência a limitação do rol de matérias não sujeitas ao Judiciário. Assim, o estado de sítio, que antes não se submetia a controle judicial, passou a receber novo tratamento pelos juízes da Corte Suprema; aspectos formais do processo de *impeachment*, instaurado no Senado para destituir juiz do cargo, têm sido apreciados pelo Tribunal; a recusa pela Câmara dos Deputados em dar posse a um parlamentar eleito, por carecer de idoneidade, foi julgada recentemente pelo Tribunal, que desfez o ato porque a Constituição não estabelece o requisito da idoneidade moral para o exercício de mandato popular.

A pesquisa realizada revela que a doutrina das questões políticas tem sua aplicabilidade no âmbito do controle judicial de constitucionalidade, servindo como uma espécie de “válvula de escape do sistema”, como uma técnica de autocontenção (*self-restraint*): por meio da qualificação de uma questão como política, sujeita à discricionariedade de outro Poder do Estado, o juiz renuncia ao exercício da jurisdição, abstém-se de julgá-la. Em razão disso, essa doutrina envolve diretamente o Princípio da Separação de Poderes, já que a sua adoção pressupõe a definição de competências do Judiciário, do Executivo e do Legislativo. Nela também é identificada a idéia de controle político e jurídico do Poder.

A dificuldade em encontrar uma definição adequada à doutrina das questões políticas tem levado a que se recorra a listas temáticas, por meio das quais, pela experiência judiciária, são apontadas aquelas matérias insuscetíveis de controle pelos juízes. Na Argentina, por exemplo, há autores que, na elaboração dessa espécie de lista, dividem os assuntos excluídos do Judiciário em internos e externos: os primeiros estariam vinculados a questões sobre soberania, relações diplomáticas, entre outras; os segundos, a questões envolvendo a forma republicana de governo, a organização do Poder Legislativo, o processo de formação das leis, as faculdades atribuídas pela Constituição aos Poderes Executivo e Legislativo, etc. No Brasil, Rui Barbosa elaborou uma lista de questões políticas, baseado na experiência norte-americana. Por meio dela, vinte e uma matérias são consideradas como não sujeitas ao Judiciário.

Com o fortalecimento do princípio da supremacia da Constituição e da ampliação do controle judicial de constitucionalidade, entretanto, o recurso a essas listas temáticas perdeu força. Além disso, autores como Pontes de Miranda e Francisco Campos, avessos à doutrina das questões políticas, sustentam que aqueles problemas que ela se

propõe resolver encontram solução adequada pela regra da competência repartida. Críticos que são da doutrina, sustentam eles que nenhum assunto, quando suscitado à luz da Constituição, pode ser excluído da apreciação judicial. Assim, ainda que uma questão tenha conteúdo político, desde que apresentada ao Judiciário na forma de um pleito que deva ser decidido em contraste com o texto constitucional, torna-se uma questão jurídica. Como juiz das suas atribuições e das atribuições dos demais Poderes, o Supremo Tribunal Federal está habilitado a se pronunciar sobre todo ato, ainda que político, praticado no exercício de uma competência constitucional.

A doutrina das questões políticas, segundo alguns autores argentinos, revela-se como uma doutrina evasiva do controle da constitucionalidade, afetando a divisão de Poderes: algumas vezes, quando aplicada, manifesta a falta de independência do Judiciário; em outros casos, serve para os juízes evitarem o enfrentamento com os demais Poderes do Estado. Na prática judiciária brasileira, esta segunda idéia se confirmou no primeiro caso político apreciado pelo Supremo Tribunal Federal.

De fato, no julgamento do *habeas corpus* em favor dos presos políticos do estado de sítio decretado por Floriano Peixoto, em 1892, o Tribunal ensaiou a formulação de uma doutrina própria das questões políticas, deixando de conceder a ordem com o argumento de que o caso era político, circunscrevendo-se no âmbito das atribuições do Poder Executivo. Nessa decisão histórica – que marcou negativamente a imagem do Tribunal, recém instalado –, por um lado, ficou evidenciada a falta de consciência dos seus primeiros membros do papel reservado ao Judiciário na República – resultado de uma formação dos juristas brasileiros mais próxima das Ordenações Filipinas e do Direito Público francês do que do Direito Constitucional norte-americano, de onde se extraem as instituições republicanas brasileiras; por outro, revelou-se a pouca coragem dos seus

membros, à exceção de Pisa e Almeida, em enfrentar a personalidade autoritária do Presidente militar, Floriano Peixoto.

Conforme foi possível constatar no correr da pesquisa, a doutrina das questões políticas, formulada por Marshall, não compreende apenas à idéia de que as decisões provenientes dos Poderes políticos do Estado são imunes à autoridade judiciária. Ela se complementa com a seguinte proposição: toda decisão política tem seu limite nos direitos individuais garantidos constitucionalmente; somente as questões exclusivamente políticas, nas quais esses direitos não tenham sofrido alguma espécie de violação, põem-se fora do alcance do poder dos juízes. Como o Supremo Tribunal Federal não havia entendido, em toda a sua extensão, o pensamento do juiz norte-americano, coube então a Rui Barbosa esclarecer-lhe a respeito da verdadeira doutrina das questões políticas. O resultado veio em 1898, na liberação dos presos políticos do estado de sítio decretado pelo Congresso Nacional, a pedido de Prudente de Moraes. Na sua decisão, o Tribunal encampou a doutrina do juiz norte-americano, reconhecendo que os direitos individuais não podem ficar à mercê de medidas políticas, encontrando amparo no Judiciário.

Essas duas faces da doutrina das questões políticas acabaram constituindo os pontos de referência para identificar a sua consolidação e evolução no Supremo Tribunal Federal. Assim, o processo de consolidação da doutrina deu-se na medida em que o Tribunal foi admitindo, nos casos submetidos à sua apreciação, que, na espécie, tratava-se de questão essencialmente política, portanto não sujeita a controle judicial. A evolução da doutrina transcorreu com a valorização do argumento de que havia sido violado direito individual, proporcionando, dessa forma, a que o Tribunal afastasse a exceção do caso político, julgando o mérito da pretensão.

O período identificado como de consolidação da doutrina no Supremo Tribunal Federal se situou entre 1910-1930. As principais questões que lhe foram submetidas e que podem ser apontadas como responsáveis pelo exercício do poder de autoconção do Tribunal envolveram a decretação do estado de sítio e da intervenção federal, duplicata de governos e assembléias estaduais, cassação de mandato de deputado estadual, processo de *impeachment* de governante estadual e, por fim, banimento da ex-família imperial. Relativamente ao estado de sítio e à intervenção federal, o Tribunal nunca admitiu que os motivos geradores dessas medidas de exceção se sujeitassem a controle judicial. A oportunidade e conveniência, a verificação dos pressupostos para a sua implementação, no seu entendimento, constituíam juízo privativo dos Poderes Executivo e Legislativo. No tocante à verificação de poderes, antes da criação da Justiça Eleitoral, o Tribunal sempre considerou tratar-se de matéria privativa do Poder Legislativo, dada a sua natureza essencialmente política. A cassação de mandato parlamentar e o *impeachment* de governante estadual também foram considerados pelo Tribunal, nos primeiros anos da República, como questões políticas, não sujeitas ao crivo do Judiciário. No caso do banimento da ex-família real, o Tribunal pronunciou-se, em 1919, no sentido de que se tratava de uma medida de natureza política, competindo ao Congresso Nacional, com exclusividade, deliberar sobre a conveniência na sua manutenção ou revogação.

A evolução da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal teve a mesma consequência prática verificada nos EUA e na Argentina, ou seja, por meio dela, a sua jurisdição foi ampliada. Nesse processo evolutivo, assumiram posição de destaque os direitos individuais. Assim, toda vez que o Tribunal identificava a eventual violação de direito do indivíduo, resguardado pelo texto constitucional, o seu

posicionamento foi no sentido de que o argumento da questão política não era suficiente para afastar o exame e julgamento do caso.

As espécies de questões submetidas ao Tribunal fizeram com que ele alargasse a sua compreensão do conceito de direito individual. Dessa forma, foi possível garantir a posse em cargos públicos e o exercício de funções políticas, ameaçados por atos abusivos e arbitrários, originados principalmente no Poder Executivo federal. Por várias vezes, o Tribunal afastou o argumento de que o caso envolvia questão essencialmente política, para proporcionar a que deputados às assembleias legislativas e candidatos eleitos para a chefia de Executivos estaduais, e até municipais, pudessem assumir as suas funções e desempenhar as suas respectivas tarefas.

Com o mesmo fundamento de que a violação de direito individual não pode ficar sem a proteção do Judiciário, o Tribunal afastou a hipótese da questão essencialmente política para submeter a seu exame casos envolvendo, por exemplo, rejeição de veto a projeto de lei, convocação extraordinária do Congresso Nacional, decisão político-administrativa da Câmara dos Deputados e deliberação do Congresso Nacional sobre o impedimento do Presidente da República, no famoso caso Café Filho, levado ao Tribunal em 1955.

Um passo à frente na evolução da doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal foi dado em 1951, quando, de certa forma, deixou-se de lado o critério que sempre pautou, dentro dessa temática, a definição dos limites da competência do Judiciário. Recorrendo a uma nova formulação, o Tribunal consignou que não é a natureza essencialmente política da questão que deve definir se uma causa está ou não sujeita ao conhecimento do Tribunal. O que importa é se os argumentos articulados estão vinculados a aspectos relativos à conveniência, oportunidade ou acerto do ato político. A

não ser nestas circunstâncias, o Judiciário não pode se eximir de julgar, principalmente se nos fundamentos do pedido for suscitada matéria constitucional.

O resultado da pesquisa evidencia que o exercício do poder de autocontenção do Supremo Tribunal Federal, por intermédio da doutrina das questões políticas, tem sido manifestado, nos últimos vinte anos, nas matérias *interna corporis* das Casas Legislativas, na apreciação de atos de expulsão de estrangeiros, nas medidas de política econômica do governo, em casos de anistia e, com uma certa frequência, no conhecimento dos pressupostos das medidas provisórias.

A abordagem das questões políticas, sob o prisma da matéria *interna corporis*, ocorreu a partir da década de 80, quando o Tribunal, em sucessivos momentos, foi solicitado a se pronunciar a respeito de assuntos envolvendo o processo de abertura política pelo qual passava o País. Várias medidas implementadas pela direção das Casas do Congresso Nacional, na tramitação de emendas à Constituição que tratavam de eleições diretas para Governador e Vice-Governador de Estado, Presidente e Vice-Presidente da República, foram levadas ao Tribunal. Na apreciação de todas elas, o posicionamento adotado foi no sentido de que matéria *interna corporis* não é suscetível de crítica judiciária, sujeitando-se à deliberação final no âmbito das próprias Casas Legislativas.

Posteriormente, já na década de 90, o Tribunal reafirmou esse seu posicionamento, dessa vez por meio da idéia de que as normas regimentais sobre o processo legislativo são dotadas apenas de natureza ordinatória, não gerando direitos subjetivos que possam ser garantidos pela atuação do Judiciário. Numa única hipótese o processo legislativo pode gerar algum tipo de direito parlamentar. Isso ocorre quando norma expressa da Constituição vede a deliberação legislativa sobre determinada matéria.

Nesse caso, o parlamentar pode recorrer ao Judiciário para não participar do processo legislativo vedado constitucionalmente, barrando assim o seu andamento.

A expulsão de estrangeiros, por se tratar de medida política que expressa um ato de soberania estatal, tem sido considerada pelo Tribunal como da competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, que deve decidir sobre a sua conveniência ou oportunidade, somente podendo ser objeto de apreciação judicial aquelas hipóteses expressamente estabelecidas em lei como impeditivas do ato expulsório. Também a política econômica do governo é reconhecida como insuscetível de controle judicial. No caso da anistia, o Tribunal reconhece-a como de atribuição exclusiva do Poder Legislativo, não podendo ser anulada judicialmente, mesmo que venha a beneficiar os seus próprios membros.

A investigação empreendida demonstra ainda que os pressupostos das medidas provisórias têm recebido um tratamento diferenciado no Supremo Tribunal Federal, especialmente em razão das origens do instituto, inspirado no decreto com força de lei da Constituição da Itália. Recorrendo assim à versão italiana da doutrina das questões políticas, o Tribunal vem entendendo que os pressupostos de relevância e urgência, que proporcionam ao Presidente da República editar medida provisória, constituem questão política somente controlável pelo Judiciário na hipótese de excesso do poder de legislar, objetivamente evidenciado.

Ao assumir essa posição, o Tribunal tem rejeitado lição ministrada por respeitáveis publicistas nacionais, segundo a qual os pressupostos de relevância e urgência incluem-se na categoria dos conceitos jurídicos indeterminados. Diversamente da idéia de discricionariedade que gira em torno do tema “questão política”, e na qual se cogita a existência de mais de uma solução justa possível, pela técnica dos conceitos jurídicos

indeterminados, é admitida a hipótese de apenas uma única solução justa para cada situação jurídica.

Ao rejeitar a doutrina dos conceitos jurídicos indeterminados, optando pelo recurso à doutrina das questões políticas, o Tribunal limitou a possibilidade de invalidação de medida provisória a situações excepcionalíssimas, conferindo ao Presidente da República ampla discricionariedade na definição das situações que proporcionam a sua edição. Resultado é que o Tribunal, nessa matéria, tem exercido um excessivo poder de autocontenção.

O recurso à doutrina das questões políticas, e suas variáveis, que tem levado o Supremo Tribunal Federal a conter o exercício da sua jurisdição sobre determinadas matérias, não obsta a afirmação de que, atualmente, a tendência é limitar o âmbito da sua incidência, o que representa a retomada do seu processo evolutivo. É o que se pode constatar, de forma bastante nítida, nas recentes apreciações de temas como processo de *impeachment* do Presidente da República e processo político-punitivo de parlamentar.

No julgamento de questões suscitadas no processo de *impeachment*, o Tribunal firmou-se no sentido de que, apesar da sua natureza essencialmente política, os atos nele praticados, desde que submetidos à observância estrita de normas constitucionais e legais, e sempre que for apontada alguma lesão a direito individual do cidadão, estão sujeitos ao crivo do Judiciário. Somente o mérito das decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é imune à interdição judicial.

No tocante a processo político-punitivo de parlamentar, da mesma forma, o entendimento prevalecente no Tribunal é de que o ato de punição do membro do

Legislativo tem natureza eminentemente política, razão pela qual não pode ser anulado pelo Judiciário. No entanto, questões formais, de regularidade na condução do processo, de garantia do direito de defesa e do princípio do contraditório, podem ser apreciadas judicialmente.

Em outros casos em que medidas produzidas no seio do Congresso Nacional, ou na Presidência da República, têm sido questionadas judicialmente, o Tribunal vem afastando o argumento da questão política, sujeitando-as ao seu controle. Nesse rol, incluem-se os atos das CPIs e os tratados e convenções internacionais firmados pelo Brasil e incorporados ao ordenamento jurídico interno.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, António. Political question doctrine. *Sub Judice, Justiça e Sociedade*, n. 12, p. 190-193, jan./jun., Portugal, 1998.

ARGENTINA. *Constitución Argentina Comentada y Concordada* por ZARINI, Helio Juan. Buenos Aires: Astrea, 2001.

\_\_\_\_\_. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Cullen c/Llerena. Buenos Aires, 7 de septiembre de 1893. In: SOLA, Juan Vicente. *Control Judicial de Constitucionalidad*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001, p. 272-278.

\_\_\_\_\_. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Camara de Diputados de Catamarca v. Provincia de Catamarca. Buenos Aires, 18 de mayo de 1966. Disponível em: <http://www.csjn.gov.ar>. Acesso em: 16 out. 2002.

\_\_\_\_\_. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Gascón Cotti, Alfredo J. y otros s/inconstitucionalidad ley 10.859 y decreto 5766/89 de Buenos Aires. Buenos Aires, 6 de julio de 1990. Disponível em: <http://www.csjn.gov.ar>. Acesso em: 16 out. 2002.

\_\_\_\_\_. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Alberto Oscar Nicosia v. Senado de la Nación. Buenos Aires, 9 de diciembre de 1993. Disponível em: <http://www.csjn.gov.ar>. Acesso em: 16 out. 2002.

\_\_\_\_\_. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Antonio Domingo Bussi v. Estado Nacional (Congreso de la Nación – Cámara de Diputados). Buenos Aires, 11 de octubre de 2001. Disponível em: <http://www.csjn.gov.ar>. Acesso em: 16 out. 2002.

ARZUAGA, Carlos I. Salvadores. *Los Controles Institucionales em la Constitución Argentina. 1853-1994*. Buenos Aires: La Ley, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. *O Supremo Tribunal Federal, Esse Outro Desconhecido*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BARBOSA, Rui. Discurso no Instituto dos Advogados [19 nov. 1914]. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. II, p. 393-414, ago./dez. 1914.

\_\_\_\_\_. Discurso no Senado Federal [23 jan. 1915]. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. III, 2ª parte, p. 77-110, jan./jun. 1915.

\_\_\_\_\_. *O Direito do Amazonas ao Acre Setentrional*. In: *Obras Completas de Rui Barbosa*, v. XXXVII, 1910, t. V. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1983.

\_\_\_\_\_. Rui. A Lição dos Dois Acórdãos. In: *Obras Completas de Rui Barbosa*. v. XXV, t. IV. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1948.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Coligidos e ordenados por Homero Pires. v. 4. São Paulo: Saraiva, 1933.

\_\_\_\_\_. O Estado de Sítio, sua natureza, seus efeitos, seus limites. In: *Obras Completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956, v. XIX, T. III, p. 1-343.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Decreto nº 15.922, de 10 de janeiro de 1923. Decreta a intervenção federal no Rio de Janeiro. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. XLVIII, p. 537-540, jan. 1923.

\_\_\_\_\_. *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações*. Brasília: Senado Federal, 1986.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 300. Impetrante: Rui Barbosa. Relator: Juiz Joaquim da Costa Barradas. Rio de Janeiro, 23 de abril de 1892. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 26-33.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Revisão Criminal nº 104. Requerente: Joaquim Ribeiro Gonçalves. Relator: Juiz Américo Lobo. Rio de Janeiro, 18 de outubro de 1895. In: LESSA, Mário. O “Impeachment” no Direito Brasileiro. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. 83, p. 220-221, mar. 1925.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 1063. Impetrante: Rui Barbosa. Relator: Juiz Bernardino Ferreira. Rio de Janeiro, 26 de março de 1898. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 41-49.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 1073. Impetrantes: Joaquim da Costa Barradas, José Cândido de Albuquerque Melo e Matos e João Damasceno Pinto de Mendonça. Relator: Juiz Lúcio de Mendonça. Rio de Janeiro, 16 de abril de 1898. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 50-67.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Revisão Criminal nº 343. Requerente: José Joaquim Pereira Lobo. Relator: Juiz Pisa e Almeida. Rio de Janeiro, 22 de julho de 1899. In: LESSA, Mário. O “Impeachment” no Direito Brasileiro. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. 83, p. 221-222, mar. 1925.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 2984. Impetrante: Paulino José Soares de Souza e Mário da Silveira Viana. Relator: Juiz Amaro Cavalcanti. Rio de Janeiro, 4 de janeiro de 1911. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 106-131.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº (?) Impetrante: Otacílio Câmara (Caso do Conselho Municipal do Distrito Federal). Impetrado: Presidente da República. Relator: Juiz Pedro Lessa. Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 1911. In: COSTA, Edgard. *Os*

*Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 87-106.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3513. Impetrante: Marcos Franco Rabello e outros. Relator: Juiz Enéas Galvão. Rio de Janeiro, 1º de abril de 1914. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. 1, n.2, p. 320-327, maio 1914.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3527. Impetrante: José Eduardo de Macedo Soares. Relator: Juiz Amaro Cavalcanti. Rio de Janeiro, 14 de abril de 1914. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 165-181.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3528. Impetrante: Leônidas de Resende. Relator: Juiz Amaro Cavalcanti. Rio de Janeiro, 25 de abril de 1914. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 182-189.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3539. Impetrante: Rui Barbosa. Relator: Juiz Enéas Galvão. Rio de Janeiro, 9 de maio de 1914. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 204-227.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3554. Paciente: João Antonio de Oliveira Guimarães, Raul de Almeida Rego e Constancio José Monnerat. Impetrante: Astolpho Rezende. Relator: Juiz Enéas Galvão. Rio de Janeiro, 6 de junho de 1914. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. II, 1ª parte, p. 43-64, jun. 1914.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3688. Impetrante: Monsenhor Francisco Ferreira Altero e outros. Relator: Juiz Pedro Lessa. Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 1914. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. 5, p. 525-533, dez. 1914.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 3697. Autor: Astolfo Vieira de Resende. Relator: Juiz Enéas Galvão. Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1914. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 229-242.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *Habeas Corpus* nº 4003. Recorrente (*ex-officio*): Juiz Federal do Estado do Espírito Santo. Pacientes: Mariano Pereira Rodrigues e outros. Relator: Juiz Viveiros de Castro. Rio de Janeiro, 17 de junho de 1916. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, ano III, v. VIII, n. II, p. 208, ago. 1916.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 4014. Impetrantes: Eurípedes Clementino de Aguiar e Outros. Relator: Juiz Viveiros de Castro. Rio de Janeiro, 24 de junho de 1916. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. X, n. II, p. 199-216, fev. 1917.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 4104. Impetrantes: Rui Barbosa e Clóvis Beviláqua. Relator: Juiz Oliveira Ribeiro. Rio de Janeiro, 18 de outubro de 1916. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 243-251.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 5491. Pacientes: Conde D'Eu e outros. Relator: Juiz Leoni Ramos. Rio de Janeiro, 1919. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. XXII, p. 61-63, jan. 1920.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *Habeas Corpus* nº 6008. Recorrente: Caio Monteiro de Barros. Relator: Juiz Viveiros de Castro. Rio de Janeiro, 7 de junho de 1920. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, fasc. II, v. XXIV, p. 267-269, ago. 1920.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 6880. Impetrante: Firmino Pires Ferreira. Relator: Juiz Pedro Lessa. Rio de Janeiro, 25 de abril de 1921. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, p. 43 e 298, abr. 1921.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 8800. Impetrantes: Raul Fernandes e Artur Costa. Relator: Juiz Guimarães Natal. Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 1922. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 303-325.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *Habeas Corpus* nº 8584. Recorrente: J. J. Seabra. Relator: Juiz Muniz Barreto. Rio de Janeiro, 3 de julho de 1922. In: COSTA, Edgar. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 269-302.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *Habeas Corpus* nº 8598. Recorrente: Esmeraldo Américo Coelho. Relator: Juiz Pedro dos Santos. Rio de Janeiro, 24 de julho de 1922. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. LIII, p. 11-14, jun. 1923.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 14.583. Impetrante: Edmundo Bitencourt. Relator: Juiz Muniz Barreto. Rio de Janeiro, 28 de janeiro de 1925. In: COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, v. 1 (1892-1925), p. 394-421.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 15.779. Autor: José d'Avellar Fernández. Relator: Juiz E. Lins. Rio de Janeiro, 8 de julho de 1925. *Revista de Direito*, v. LXXXIII, p. 493-494, jan. 1927.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 1006. Recorrente: Prefeito do Município de Barbacena-MG. Recorrida: Câmara Municipal. Relator: Ministro Abner de Vasconcelos. Rio de Janeiro, 15 de julho de 1949. *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, n. 40, p. 139-146, dez. 1951,

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 1039. Recorrente: Prefeito do Município de Barbacena-MG. Recorrida: Câmara Municipal. Relator: Ministro Ribeiro da Costa. Rio de Janeiro, 15 de julho de 1949. *Arquivo Judiciário*, v. XCII, p. 327-333, out./nov./dez. 1949.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 1423. Impetrante: Carlos Castilho Cabras. Relator: Ministro Luiz Gallotti. Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 1951. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 18 nov 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 1.161. Impetrante: Edmundo Barreto Pinto. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro

Abner de Vasconcelos. Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 1952. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 18 nov 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 1959. Impetrante: Sindicato dos Bandos do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Luiz Gallotti. Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 1953. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 16 nov 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 3557. Impetrante: João Café Filho. Relator: Ministro Hahnemann Guimarães. Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 1955. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 18 nov 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 14.517-DF. Impetrante: Felix Valois de Araújo. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Evandro Lins e Silva. Brasília, 13 de maio de 1965. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 03 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Representação nº 650-MG. Autor: Procurador-Geral da República. Representada: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Brasília, 22 de setembro de 1965. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 34, p. 568-575, set. 1965.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 16.275-DF. Impetrante: Milton Garcia Dutra. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Victor Nunes Leal. Brasília, 31 de maio de 1967. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 03 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 62.739/SP. Recorrente: H. Cerqueira S/A Financiamento, Crédito e Investimento. Recorrido: Bar e Restaurante Izildinha Ltda. Relator: Ministro Aliomar Baleeiro. Brasília, 23 de agosto de 1967. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 18 nov 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 18.293/DF. Impetrante: Auro Soares de Moura Andrade. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Amaral Santos. Brasília, 29 de abril de 1968. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 50, p. 270-298, abr. 1968.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 60.422/DF. Recorrentes: Câmara Municipal de Santos, Aristóteles Pereira e outros; Agostinho Ferramenta da Silva e outros. Recorrido: Célio Rodrigues Pereira. Relator: Ministro Themistocles Cavalcanti. Brasília, 29 de maio de 1968. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 47, p. 183-187, mai. 1968.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.247-DF. Impetrante: Orestes Quércia. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 18 de setembro de 1980. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 102, p. 27-34, out. 1982.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.257-DF. Impetrante: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antônio Mendes Canale. Impetrado: Mesa do Congresso Nacional. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 18 de outubro de 1980. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 99 p. 1031-1041, mar. 1982.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.464-DF. Impetrante: Elizabete Mendes de Oliveira. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Soares Muñoz. Brasília, 31 de outubro de 1984. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 112, p. 598-606, mai. 1985.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.452-DF. Impetrante: Orestes Quércia e outros. Impetrado: Mesa do Senado Federal. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Brasília, 7 de novembro de 1984. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 116, p. 47-66, abr. 1986.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.471-DF. Impetrante: Airtton Sandoval. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 19 de dezembro de 1984. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 112, p. 1023-1027, jun. 1985.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 162-1/DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 14 de dezembro de 1989. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 07 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.941-DF. Impetrante: José Ignácio Ferreira e outros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator para o Acórdão: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 9 de fevereiro de 1990. In: *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 3-71.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293/DF. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 06 de junho de 1990. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 146, p. 707-738, dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.992-DF. Impetrante: Felip Cheidde. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 12 de dezembro de 1990. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 146, p. 77-105, out. 1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 68.402-5/DF. Paciente: Jonh Michael Whitte. Impetrante: Octacílio Monteiro. Coator: Presidente da República. Relator para o Acórdão: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 27 de fevereiro de 1991. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 07 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 526/DF. Requerente: Federação Nacional dos Sindicatos e Associações de Trabalhadores da Justiça do Trabalho - FENASTRA. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 12 de dezembro de 1991. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 145, p. 101-124, jul. 1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.360-DF. Impetrante: Antonio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator para o

acórdão: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 12 de março de 1992. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 146, p. 153-179, out. 1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.443-1/DF. Impetrante: Jabes Pinto Rabelo. Impetrado: Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octávio Gallotti. Brasília, 22 de abril de 1992. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 03 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564-DF (medida liminar/questão de ordem). Impetrante: Fernando Afonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octávio Gallotti. Brasília, 10 de setembro de 1992. In: *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 71-104.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564-DF. Impetrante: Fernando Afonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator para o Acórdão: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 23 de setembro de 1992. In: *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 104-198.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.623-DF. Impetrante: Fernando Afonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Processo de *impeachment*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 17 de dezembro de 1992. In: *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 198-285.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.628-DF (despacho). Impetrante: Fernando Afonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Processo de *impeachment*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 18 de dezembro de 1992. In: *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 285-293.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.689-DF. Impetrante: Fernando Afonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 16 de dezembro de 1992. In: *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 297-416.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.633-DF (despacho). Impetrante: Fernando Afonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Processo de *impeachment*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 28 de dezembro de 1992. In: *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 293-297.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.648/DF. Impetrante: José Maria Eymael. Impetrados: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados e Presidente da Mesa do Senado Federal. Relator para o acórdão: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 05 de maio de 1993. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 18 nov 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 21.754-5/DF. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravados: Luiz Alfredo Salomão

e outros. Relator para o Acórdão: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 7 de outubro de 1993. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 21 jan 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 71.039/RJ, Paciente: César de La Cruz Mendoza Arrieta. Impetrantes: José Geraldo Grossi e outro. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Ministro Paulo Brossard. Brasília, 07 de abril de 1994. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 169, p. 511-549, ago. 1999.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 71.261/RJ. Paciente: Geraldo Gonçalves Lopes. Impetrante: José Geraldo Grossi. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 11 de maio de 1994. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 160, p. 521-525, mai. 1997.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.861-4/DF. Impetrante: Onaireves Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 29 de setembro de 1994. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 03 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.183-6/DF-DF. Impetrante: Partido dos Trabalhadores - PT. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Redator para o Acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 5 de abril de 1995. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 21 jan 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.376/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores-PT. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 11 de dezembro de 1995. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 172, n. 2, p. 474-489, jan./mar. 2002.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.503-DF. Impetrante: Jandira Feghali e outros; Sandra Meira Starling e outros. Impetrado: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator para o Acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 8 de maio de 1996. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 169, p. 181-261, jul. 1999.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.494-1. Impetrante: Antônio Carlos Valadares e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 19 de dezembro de 1996. *Revista Forense*, v. 340, p. 221-246, out./nov./dez. 1997.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1516/DF. Requerente: Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 06 de março de 1997. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 09 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.397/DF. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 28 de abril de 1997. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 165, p. 173-180, jul. 1998.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480/DF. Requerentes: Confederação Nacional do Transporte – CNT e Confederação Nacional da Indústria – CNI. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 de setembro de 1997. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 179, n. 2, p. 493-561, jan./mar. 2002.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.754/DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 12 de março de 1998. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 170, p. 81-103, out. 1999.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.753/DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 16 de abril de 1998. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 172, p. 32-41, abr. 2000.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.647/PA. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 12 de dezembro de 1998. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 168, p. 774-787, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 217.162/DF. Recorrente: Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal - SINDJUS/DF. Recorrido: Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 14 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 09 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 222.719/PB. Recorrentes: Hélio Lins de Medeiros e outros. Requerida: União Federal. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 14 de dezembro de 1998. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 168, p. 674-681, maio 1999.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.452/RJ. Impetrante: Luiz Carlos Barretti Júnior. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 16 de setembro de 1999. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 173, p. 805-838, set. 2000.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1717/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 22 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 09 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717/DF. Requerentes: Partido Comunista do Brasil-PC do B, Partido dos Trabalhadores-PT e Partido Democrático Trabalhista-PDT. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 22 de setembro de 1999. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 172, p. 803-827, jul. 2000.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.388-5/DF. Impetrante: Pedro Talvane Luís Gama de Albuquerque Neto. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 25 de novembro de 1999. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 03 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 23.543-1/DF. Recorrente: Sindicato dos Cultivadores de Cana-de-Açúcar no Estado de Pernambuco. Recorrida: União Federal. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 27 de junho de 2000. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.529-2/DF. Impetrante: Hildebrando Pascoal Nogueira Neto. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octávio Gallotti. Brasília, 27 de setembro de 2000. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 03 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.306-3/DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 21 de março de 2002. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2150-8. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 11 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 18 nov 2003.

\_\_\_\_\_. 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso. Decisão na Ação Cautelar Inominada nº 2004.36.00.000011-0/MT. Autor: Ministério Público Federal. Ré: União Federal. Cuiabá, 28 de dezembro de 2003. Texto digitado.

\_\_\_\_\_. Presidência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Decisão no pedido de Suspensão de Segurança nº 2004.01.00.000206-8/MT. Requerente: Município do Rio de Janeiro. Requerido: Juízo Federal da 1ª Vara-MT. Brasília, 09 de janeiro, de 2004. Texto digitado.

BRAZ, Wenceslau. Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional [9 jan. 1915]. Pedido de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. III, 2ª parte, p. 73-75, jan./jun. 1915.

BROSSARD, Paulo. Discurso. *Comemoração do Centenário da Proclamação da República*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1991, p. 9-31.

\_\_\_\_\_. *O Impeachment*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992

CALMON, Pedro. *Intervenção Federal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.

CAMPOS, Francisco. Discurso na sessão inaugural dos trabalhos do ano judiciário de 1941, proferido no Supremo Tribunal Federal. *Arquivo Judiciário*, Jornal do Comércio, Rio de Janeiro, v. LVIII, p. 30-33, maio/abr./jun. 1941.

CARNEIRO, Levi. “Prefácio”. In: *Obras Completas de Rui Barbosa*, v. XIX, t. XX. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.

CARONE, Edgard. *A República Velha (Evolução Política)*. São Paulo: Difusão Européia, 1971.

\_\_\_\_\_. *A República Velha (Instituições e Classes Sociais)*. São Paulo: Difusão Européia, 1970.

CARVALHO, Cristiano, *Controle Judicial e Processo Legislativo. A Observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como Garantia do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do poder executivo*. 2 ed. rev., atual. E ampl. do livro *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 2000.

COOLEY, Thomas M. *Princípios Gerais de Direito Constitucional nos Estados Unidos da América*. Tradução e Anotações: Ricardo Rodrigues Gama: Campinas: Russell, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. *A 'questão política' nas medidas provisórias: um estudo de caso*. Disponível em: <http://www.anpr.org.br>. Acesso em: 13 set. 2002.

COSTA, Edgard. *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. v. 1 (1892-1925). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

DALLARI, Dalmo de. Ditadura Constitucional. *Jornal Folha de São Paulo. Seção Tendências/Debates*. São Paulo, edição de 16/02/1998.

DANTAS, Josemar. Democracia e autoritarismo. *Jornal Correio Braziliense, Caderno Direito & Justiça*, p. 2. Brasília, edição de 9/02/2004.

DOBROWOLSKI, Silvio. *O Pluralismo e o Controle dos Poderes do Estado*. Tese (Doutorado em Direito). Coordenação de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. 1993.

\_\_\_\_\_. O Poder Judiciário e a Constituição. In: *A Constituição no Mundo Globalizado (Organizador)*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000, p. 301-315.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Tradução Arnaldo Setti, colaboração Almudena Marín López e Elaine Alves Rodrigues. São Paulo: TR, 1990.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1787). In: *Constituição do Brasil e Constituições estrangeiras/ textos, índice temático comparativo* Ana Valderez A. N. de Alencar e Laudicene de Paula Cerqueira. 1v. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 10ª ed. São Paulo: Editora da USP, 2002.

FONSECA, Annibal Freire da. *O Poder Executivo na República Brasileira*. Coleção pensamento político republicano. Brasília: UnB, 1981.

FREITAS, Herculano. A intervenção federal nos Estados. Exegese constitucional. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 41, p. 203-226, jul-dez 1923.

FREIRE, Felisbello. *A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil Interpretada pelo Supremo Tribunal*. Rio de Janeiro: Typ. Baptista de Souza, 1913.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. *La Justicia Constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1994.

HUGHES, Evans Charles. *La Suprema Corte de los Estados Unidos*. Tradução de Roberto Molina Pasquel y Vicente Herrero. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.

ITÁLIA. *Constituição da República Italiana*. Constituição do Brasil e Constituições estrangeiras / textos, índice temático comparativo Ana Valderez A. N. de Alencar e Laudicene de Paula Cerqueira. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987.

LACOMBE, Américo Jacobina. *Rui Barbosa e a Primeira Constituição da República*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1949.

LESSA, Mário. O “impeachment” no Direito Brasileiro. Sua natureza política – o Poder Legislativo como Tribunal de Justiça. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. 83, p. 197-334, mar. 1925.

LESSA, Pedro. *Do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1915.

MANGABEIRA, João. *Em Torno da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.

\_\_\_\_\_. *Rui: o estadista da República*. Brasília: Senado Federal, 1999.

MARSHALL, John. *Decisões Constitucionais de Marshall*. Traduzido por Américo Lobo. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Os pressupostos das Medidas Provisórias e o controle judicial. In: *Enfoque Jurídico*, Brasília: TRF/1ª Região, 1997, abr./maio 1997, p. 27.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946, t. III*. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969, t. III*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MÜLLER, Friedrich. *As Medidas Provisórias no Brasil diante do Pano de Fundo das Experiências Alemãs*. In: *Direito Constitucional. Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. Eros Roberto Grau e Willis Santiago Guerra Filho (organizadores), p. 337-355. São Paulo: Malheiros, 2001.

NUNES, Castro. *Do Mandado de Segurança e de outros meios de Defesa contra Atos do Poder Público*, 9. ed. atualizada por José de Aguiar Dias. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

\_\_\_\_\_. *Teoria e Prática do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

OYHANARTE, Julio C. Cuestiones no justiciables. De Platense, 1982. In: *Recopilación de sus obras*, p. 743-753. Buenos Aires: La Ley, 2001.

PERTENCE, Sepúlveda. “Apresentação”. In: *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

PESSOA, Eptácio. Discurso no Senado Federal [15 out. 1914]. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. II, p. 287-390, 2ª parte, ago./dez. 1914.

QUEIROZ, Cristina M. M. *Os actos Políticos no Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 1990.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *O Controle Judicial de Atos do Poder Legislativo: atos políticos e interna corporis*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

RODRIGUES, Leda Boechat. *Direito e Política. Os Direitos Humanos no Brasil e nos Estados Unidos*. Porto Alegre: Coleção Ajuris/8, 1977.

\_\_\_\_\_. *História do Supremo Tribunal Federal*. v. 1., 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

\_\_\_\_\_. *História do Supremo Tribunal Federal*. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

\_\_\_\_\_. *História do Supremo Tribunal Federal*, v. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SALDANHA, Nelson. *O Estado Moderno e a Separação de Poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987.

SANTIAGO, Alfonso. *La Corte Suprema y el control político*. Buenos Aires: Ábaco, 1998.

SARLET, Igo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 15 ed. rev. e atual. por Paulo Borba Casella. São Paulo: Saraiva, 2002.

SOLA, Juan Vicente. *Control Judicial de Constitucionalidad*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001.

\_\_\_\_\_. O Supremo Tribunal no Império e na República. In: *Sequicentenário do Supremo Tribunal Federal. Coleção Temas Brasileiros*. Brasília: Editora UnB, 1982, p. 7-24.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência Política*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

VILANOVA, Lourival. A Dimensão Política nas Funções do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Público*, ano XIV, n. 57-58, p. 39-54, jan./jun. 1981.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.