



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5175

Requerente: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados

Requerido: Supremo Tribunal Federal

Relator: Ministro Gilmar Mendes

Constitucional. Artigo 5º, inciso I, do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, com a redação conferida pela Emenda Regimental nº 49, de 03 de junho de 2014. Fixação da competência originária das Turmas dessa Suprema Corte para processar e julgar, nos crimes comuns, os Deputados Federais e Senadores. Manutenção da competência originária do Plenário como órgão responsável pelo processamento e julgamento dos Presidentes das referidas Casas Legislativas. Preliminar. Inobservância do dever de impugnação de todo o complexo normativo. Mérito. Improcedente a alegação de afronta aos princípios da isonomia e da razoabilidade. A alteração regimental impugnada ratifica norma contida na Carta Magna que estabelece a competência desse Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, nos casos de infrações penais comuns, os membros do Congresso Nacional, independentemente do órgão interno ao qual foi conferida a referida competência. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, tendo por objeto o artigo 5º, inciso I, do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, com a redação conferida pela Emenda Regimental nº 49, de 03 de junho de 2014. Eis o teor do dispositivo impugnado:

*“Art. 5º Compete ao Plenário processar e julgar originariamente:
I – nos crimes comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, o Presidente do Senado Federal, o Presidente da Câmara dos Deputados, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, bem como apreciar pedidos de arquivamento por atipicidade de conduta;”*

Aduz a requerente que a alteração normativa promovida pela Emenda Regimental nº 49/2014, ao transferir para as Turmas dessa Suprema Corte a competência para o julgamento de inquéritos e ações penais originárias envolvendo Deputados Federais e Senadores e ao manter o Plenário como órgão responsável pelo julgamento dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, teria ofendido o princípio constitucional da isonomia, previsto no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal¹.

Nesse sentido, a autora sustenta que a alteração regimental ora contestada teria promovido uma indevida diferenciação entre detentores de mandatos do mesmo corpo legislativo e com o mesmo valor representativo, o que, em sua visão, somente caberia ao legislador constituinte.

¹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

Além disso, a autora alega que o dispositivo impugnado violaria o princípio da razoabilidade, *“porquanto é desarrazoada a alegação de que, em nome da agilização dos julgamentos da Corte, seja possível promover a desigualação entre membros da Câmara dos Deputados, quando a Constituição Federal no caso em tela sempre dispensou o mesmo tratamento aos membros do Congresso Nacional, sem jamais os desigualar”* (fl. 4 da petição inicial).

A requerente prossegue argumentando que, *“embora a transferência da competência do Plenário para as Turmas não implique prejuízo direto na qualidade dos julgamentos pelo Pleno, é inegável que não ser julgado pelo órgão máximo do Poder Judiciário pode ser considerada uma capitis diminutio da condição do membro do Poder Legislativo brasileiro”* (fl. 6 da petição inicial).

Nesses termos, requer a concessão de medida cautelar para suspender a aplicação do artigo 5º, inciso I, do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, com a redação conferida pela Emenda Regimental nº 49, de 03 de junho de 2014. No mérito, postula a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da referida norma regimental.

Após distribuição, os autos foram conclusos ao Ministro Relator Gilmar Mendes, que, nos termos do artigo 12 da Lei nº 9.868/99, solicitou informações à autoridade requerida, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente dessa Suprema Corte, alegou que a Emenda Regimental nº 49/2014, ao introduzir o dispositivo ora contestado, teve como propósito conferir maior racionalidade e funcionalidade aos trabalhos realizados por esse Supremo

Tribunal Federal, buscando reduzir os processos de competência do Plenário.

Nesse sentido, aduziu que a alteração regimental revestiu-se do intuito de deslocar para as Turmas a maior parte dos processos de natureza subjetiva, “*por estarem esses órgãos fracionários mais preparados para realizar, com maior agilidade e celeridade, a prestação jurisdicional individualizada*” (fl. 22 das informações do requerido).

As informações trazidas aos autos por esse Excelso Pretório afirmam, também, que todos os seus órgãos jurisdicionais representam a própria Corte, que detém competência constitucional para elaborar o seu regimento interno e dispor, entre outros temas, a respeito do funcionamento dos seus órgãos internos.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINAR – DA AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO

Registre-se, em preliminar, que a autora não impugnou adequadamente o complexo normativo no qual está inserida a disposição questionada, comprometendo, dessa forma, o correto processamento do feito.

Como visto, a requerente pretende a declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º, inciso I, do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, com a redação conferida pela Emenda Regimental nº 49/2014.

A autora argumenta, em síntese, que a referida alteração regimental

teria estabelecido uma diferenciação indevida entre membros do Congresso Nacional, ao firmar a competência do Plenário dessa Corte para processar e julgar originariamente, nos casos de crimes comuns cometidos por parlamentares, apenas os processos envolvendo os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, em descompasso com os demais congressistas, submetidos à competência das Turmas.

Extraí-se da petição inicial que a intenção da autora, ao postular o reconhecimento da alegada invalidade do artigo 5º, inciso I, do Regimento Interno dessa Suprema Corte, é fazer com que seja retomada a sistemática anterior, *“mantendo-se o Pleno do Supremo Tribunal Federal como o foro competente para julgar os membros do Congresso Nacional”* (fl. 8 da petição inicial).

A requerente, entretanto, não impugnou o disposto no artigo 9º, inciso I, alínea “j”, do mesmo Regimento Interno, que estabelece ser competência das Turmas processar e julgar originariamente, nos crimes comuns, os Deputados Federais e Senadores, ressalvando-se a competência do Plenário. Observe-se o teor da referida norma:

“Art. 9º Além do disposto no art. 8º, compete às Turmas:

I – processar e julgar originariamente:

(...)

j) nos crimes comuns, os Deputados e Senadores, ressalvada a competência do Plenário, bem como apreciar pedidos de arquivamento por atipicidade de conduta: (...).”

Desse modo, ainda que seja declarada a inconstitucionalidade do dispositivo regimental impugnado na presente ação direta, permaneceria em vigor o artigo 9º, inciso I, alínea “j”, do Regimento Interno dessa Corte, que complementa a nova sistemática de distribuição de competência para o

juízo de crimes comuns envolvendo congressistas.

Nesse cenário, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do dispositivo normativo vergastado resultariam incompletos, porquanto subsistiria, no âmbito das normas regimentais, disposição que fixa a competência das Turmas dessa Suprema Corte para processar e julgar, originariamente, os crimes cometidos por parlamentares. Sendo assim, a ausência de impugnação de todo o complexo normativo evidencia a inutilidade do pleito da requerente, que não atingiria, ao final, o objetivo pretendido com o ajuizamento da presente ação direta.

Nesses casos, a jurisprudência dessa Suprema Corte exige a impugnação de todo o complexo normativo em que se inserem os atos normativos hostilizados, como se percebe a partir do seguinte julgado:

“A jurisprudência desta Corte é firme no tocante à imprescindibilidade de impugnação dos textos normativos que cuidem da mesma matéria atacada na ação direta. Assim, a demanda não pode ter por objeto o ataque a apenas um dos preceitos contidos no complexo normativo. O sistema de leis vinculadas a determinado tema deve ser combatido em sua íntegra. A razão desse entendimento reside no fato de a eficácia da declaração de inconstitucionalidade alcançar tão-somente o ato impugnado e não o complexo em que ele está inserido. [ADI n. 2.174/DF, Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 07/03/2003; ADI n. 1.187/DF, Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 30/05/1997; ADI n. 2.133/RJ, Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 09/03/2000; ADI n. 2.451/DF, Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 01/08/2001; ADI n. 2.972/RO, Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 29/10/2003; ADI n. 2.992/MG, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 17/12/2004].”

(ADI nº 972, Relator: Ministro Eros Grau, Decisão Monocrática, Julgamento em 20/06/2005. Publicação em 24/06/2005; grifou-se).

Constata-se, destarte, a inadmissibilidade da presente ação direta, devendo ser extinta sem apreciação de mérito.

III – DO MÉRITO

Inicialmente, cumpre ressaltar que a atuação do Advogado-Geral da União, nas ações referentes ao controle concentrado de constitucionalidade, encontra-se pautada pelo disposto no § 3º do artigo 103 da Constituição Federal, que prevê “*quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado*”. Dessa forma, tem-se que a autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, constitui atuação excepcional, que se configura, especialmente, em razão da existência de precedente específico desse Supremo Tribunal Federal.

Conforme relatado, a requerente alega que a Emenda Regimental nº 49/2014, ao transferir para as Turmas dessa Suprema Corte a competência para processar e julgar originariamente, nos crimes comuns, os Deputados Federais e Senadores, e ao manter o Plenário como órgão responsável pelo processamento e julgamento dos Presidentes das respectivas Casas Legislativas, teria ofendido o princípio constitucional da isonomia. Ademais, aduz que teria havido afronta ao princípio da razoabilidade, uma vez que a agilização dos julgamentos no âmbito dessa Corte não legitimaria a suposta diferenciação entre membros do Poder Legislativo.

Cumpre notar que o artigo 102, inciso I, alínea “b”, da Carta Magna estabelece ser competência desse Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente, nos casos de infrações penais comuns, os membros do Congresso Nacional, *verbis*:

*“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
1 - processar e julgar, originariamente:
(...)
b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;”*

Destaque-se que o Texto Constitucional não veicula qualquer outra norma que defina questão atinente à competência dessa Suprema Corte para julgar e processar membros do Congresso Nacional, tampouco contempla dispositivo que trate, especificamente, da distribuição interna² das competências desse Pretório Excelso.

Sendo assim, a distribuição interna de competências e atribuições dos órgãos jurisdicionais e administrativos dessa Suprema Corte podem ser definidas por normas regimentais do próprio Tribunal sem, contudo, acarretar afronta à Lei Maior, nos moldes previstos pelo artigo 96, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, de seguinte teor:

*“Art. 96. Compete privativamente:
1 - aos tribunais:
a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;”*

Essa diferenciação estabelecida no âmbito da distribuição de competências e atribuições mostra-se essencial para a racionalização da prestação da atividade jurisdicional e encontra-se acobertada pela competência constitucional atribuída aos tribunais para elaborar seus regimentos internos e

² Nos termos do artigo 3º do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal: “são órgãos do Tribunal o Plenário, as Turmas e o Presidente.”

dispor sobre o funcionamento de seus órgãos.

Nessa linha, não merece prosperar a argumentação da autora no sentido de que a submissão de congressistas a julgamento perante as Turmas dessa Suprema Corte configuraria uma “*capitis diminutio*” da condição do membro do Poder Legislativo. Nesse argumento reside, portanto, a principal controvérsia sustentada pela autora, lastreada na suposta ofensa ao princípio da isonomia previsto na Carta Magna.

Como se sabe, o princípio da isonomia pressupõe tratamento igualitário para os que se encontram na mesma situação, permitindo a desigualdade para os desiguais. Assim, a norma jurídica pode conferir tratamento distinto para determinadas pessoas ou grupos, desde que essa distinção se coadune com a ordem constitucional vigente e que o critério discriminatório adotado seja razoável.

De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, as leis prestam-se, geralmente, para desigualar situações; todavia, “*o que se tem de indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for ‘justificável’, por existir uma ‘correlação lógica’ entre o ‘fator de discrimen’ tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade; se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de discrimen identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade*”³ (grifado no original).

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e desequiparações permitidas.** In Revista Trimestral de Direito Público, n. 01, 1993, pp. 81-82.

Na controvérsia sob análise, cumpre aduzir que o anterior regramento contemplado no Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, que previa a competência originária do Plenário para processar e julgar, nos crimes comuns, todos os Deputados e Senadores, mostrava-se compatível com a Lei Maior. Por seu turno, a nova redação atribuída ao artigo 5º, inciso I, do mesmo Regimento Interno, com a redação conferida pela Emenda Regimental nº 49, de 03 de junho de 2014, imprimiu uma nova distribuição de competências para tais feitos, compartilhando entre Turmas e Plenário o direcionamento dessas demandas. Tal critério, porém, não é apto a ensejar a decretação de invalidade da norma.

De feito, verifica-se que as alterações regimentais em exame são decorrentes da adoção, como critério de discrimen, da condição de dirigente máximo das Casas Legislativas, posição ocupada pelos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

É necessário destacar, quanto ao tema, que as alterações regimentais impugnadas encontram-se em consonância com diversos dispositivos do Texto Constitucional vigente, dos quais é possível aferir a adoção de critérios diferenciados outorgados aos ocupantes dos cargos de Presidente das Casas Legislativas do Congresso Nacional.

Como exemplo, verifica-se o rol de autoridades com aptidão para substituir o Presidente e o Vice-Presidente da República, em caso de impedimento ou vacância. De acordo com o artigo 80 da Lei Maior, em tais situações serão chamados ao exercício da Presidência da República, em ordem sucessiva, o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o desse Supremo

Tribunal Federal⁴. Percebe-se que nenhum outro parlamentar está legitimado a exercer, ainda que momentaneamente, a Presidência da República, apenas os dirigentes máximos de cada uma das Casas Legislativas.

Do mesmo modo, cumpre notar que, dentre os cargos privativos de brasileiros natos, nos termos do artigo 12, § 3º, da Carta da República⁵, apenas estão inseridos, no que tange aos membros do Poder Legislativo, os cargos de Presidente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Ainda com o intuito de exemplificar a adoção de critérios diferenciados outorgados aos ocupantes dos cargos de Presidente das Casas Legislativas do Congresso Nacional, verifica-se que, na composição do Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta do Presidente da República em assuntos referentes à soberania nacional e à defesa do Estado Democrático, os únicos representantes do Poder Legislativo que o compõem são, novamente, os Presidentes da Câmara dos Deputados e os Senadores⁶.

⁴ "Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal."

⁵ "Art. 12. São brasileiros:

(...)

§ 3º - São privativos de brasileiro nato os cargos:

I - de Presidente e Vice-Presidente da República;

II - de Presidente da Câmara dos Deputados;

III - de Presidente do Senado Federal;

IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

V - da carreira diplomática;

VI - de oficial das Forças Armadas;

VII - de Ministro de Estado da Defesa"

⁶ "Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

I - o Vice-Presidente da República;

II - o Presidente da Câmara dos Deputados;

III - o Presidente do Senado Federal;

IV - o Ministro da Justiça;

V - o Ministro de Estado da Defesa;

VI - o Ministro das Relações Exteriores;

Diante desse cenário, afigura-se plenamente razoável a diferenciação efetuada pela norma regimental sob invectiva, cujos critérios norteadores mostram-se consonantes com aqueles adotados pelo Constituinte Originário. Ademais, não há óbice normativo que impeça a utilização, por ato normativo infraconstitucional, de critério diferenciador já consagrado na Carta Magna.

Quanto ao tema, registre-se que, nas hipóteses em que o Constituinte pretendeu limitar a adoção de determinado critério diferenciador ao Texto Constitucional, o fez de forma expressa, conforme é possível extrair da leitura do artigo 12, § 2º, da Lei Maior, *verbis*:

“a lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição”.

Sendo assim, embora todos os mandatos dos representantes do Poder Legislativo detenham o mesmo valor constitucional, a adoção de critérios de diferenciação, nos moldes contemplados no próprio texto originário da Constituição Federal, não vulnera os princípios da isonomia e da razoabilidade.

Por derradeiro, cumpre rememorar as informações prestadas pelo Presidente dessa Suprema Corte no sentido de que as Turmas, o Plenário e os órgãos individuais, no exercício de suas competências e nos limites do poder jurisdicional que o Regimento Interno lhes conferir, representam o próprio Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, encontra-se plenamente resguardada a competência constitucionalmente atribuída a esse Pretório Excelso para processar e julgar, originariamente, os membros do Congresso Nacional, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea “b”, da Carta da República.

VII - o Ministro do Planejamento;

VIII - os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.”

Diante desse contexto, constata-se a compatibilidade da norma impugnada com o Texto Constitucional, devendo ser julgado improcedente o pedido veiculado na presente ação direta.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente, devendo ser declarada a constitucionalidade do artigo 5º, inciso I, do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, com a redação conferida pela Emenda Regimental nº 49, de 03 de junho de 2014.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, ~~01~~ de dezembro de 2014.



LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União



GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Secretária-Geral de Contencioso



LUCIANO ANDRADE FARIAS
Advogado da União