

Considerações sobre o *impeachment*



Marcus Faver

Desembargador, Presidente do Colégio Permanente de
Presidentes de Tribunais de Justiça do Brasil.

Sumário

- **I – Introdução:** A relevância atual do tema.
- **II – Histórico:** 1) O *impeachment* inglês e o americano;
2) O *impeachment* no Brasil;
 - 2.1) A nomenclatura constitucional, a expressão inglesa e o conceito atual;
 - 2.2) As diferenças entre o *impeachment* americano e o brasileiro;
 - 2.3) Conceitos jurídicos dos institutos afins;
 - 2.3.1) Infrações penais e infrações não penais;
 - 2.3.2) Ilícito penal e ilícito administrativo;
 - 2.3.3) Crime de responsabilidade e infração político-administrativa;
 - 2.3.4) Crime funcional e “crime de responsabilidade”;
 - 2.3.5) Consequências da imprecisão técnica;
- **III – Conclusões.**

I – Introdução

No momento em que o país se defronta com grave crise política, com possibilidade de evolução para uma séria crise institucional, parece-nos oportuno lembrar algumas considerações sobre o *impeachment*, sua natureza jurídica, sua evolução histórica, retirando do ostracismo antigas anotações acadêmicas sobre o tema, com sugestões para a sua aplicação nos dias atuais.

Observe-se, por oportuno, que ao fazer a apresentação do volume especial temático da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre *impeachment*, em 1996, o ministro Sepúlveda Pertence, então seu presidente, assim se expressou:

“Na estrutura constitucional do presidencialismo, poucos institutos terão sofrido condenação tão generalizada e inclemente quanto o *impeachment* do presidente da República.”

Autor da melhor obra sobre o tema em nossa literatura – cuja primeira edição significativamente é de 1964 –, Paulo Brossard de Souza Pinto lavrara o que a todos parecia irremovível veredicto condenatório:

“Incapaz de solucionar as crises institucionais, o *impeachment*, paradoxalmente, contribui para o agravamento delas. O instituto, que, pela sua rigidez, não funciona a tempo e a hora, chega a pôr em risco as instituições, e não poucas vezes elas se estilhaçam. Representadas as forças em conflito, a dinâmica dos fatos termina por fender as linhas do instituto envelhecido, e, transbordando do leito constitucional, a revolução passa a ser o rude sucedâneo do remédio tão minuciosa e cautelosamente disciplinado na lei. Desta realidade, são testemunho as incursões armadas que pontilham, aqui e ali, os pleitos institucionais.”

Daí, a concluir a tese com invocação do juízo de Ruy, de implacável sarcasmo, que a Brossard pareceu definitivo:

“Ninguém mais enxergou na responsabilidade presidencial senão um tigre de palha. Não é sequer um canhão de museu que se pudesse recolher, entre as antigualhas históricas, à secção arqueológica de uma armaria. É apenas um monstro de pagode, um grifo oriental, medonho na carranca e nas garras imóveis.”

Na América, em 1974, a solução da crise de Watergate – quando, uma vez mais, a dinâmica dos fatos políticos atropelou a tentativa de fazê-lo mover-se a tempo –, a esterilidade do *impeachment* pareceu receber outra confirmação eloquente.

O resultado é que, na doutrina constitucional, os textos sobre o *impeachment* recendiam ao mofo das especulações ociosas, salvo quando os animava o sabor polêmico dos que, a exemplo do trabalho de Brossard, faziam, da dissecação do instituto, uma arma a mais para a crítica do presidencialismo e a pregação da crença parlamentarista.

No Brasil, durante o vintênio do autoritarismo militar, seria risível a simples ideia de responsabilização, perante o Congresso e sob controle dos tribunais, de um presidente da República que tivesse nos quartéis a fonte real do seu poder e só a eles devesse contas.

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 (Mandado de Segurança nº 20.941), e, pouco tempo depois, a propósito dos sucessivos momentos do caso Collor, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (Mandados de Segurança nº 21.564, nº 21.623, nº 21.628, nº 21.633 e nº 21.689).

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.

O instituto duramente criticado durante anos, por ser considerado incapaz de, no presidencialismo, solucionar as crises institucionais, particularmente, no que se refere ao *impeachment* do presidente da República, vem ultimamente e, em especial, após o “caso Collor” no Brasil, o “Watergate” (1973) e “Clinton”, nos Estados Unidos, e a crise na Argentina, ganhando maior relevância e estudos mais aprofundados, mesmo porque, se o instituto falhar, a fissura constitucional (ou *revolução*) passa a ser um eventual sucedâneo como remédio para os conflitos institucionais, como tem demonstrado a história, ao lado de outras ocorrências trágicas (renúncia, suicídio, fuga, etc.).

Não se pode, todavia, pensar no *impeachment* como um veículo de incrustação ou exacerbação de crise, ou instrumento de vendetas

políticas, mas, sim, como um *remédio institucional* e heroico para debelar graves crises políticas, eventualmente ocorridas nos diversos entes federativos. Só assim, e com essa filosofia, ele se justifica.

II – Histórico

1) O *impeachment* inglês e o americano

Parece fora de dúvida que o *impeachment* tenha nascido na Inglaterra como uma instituição mediante a qual a Câmara dos Comuns formulava acusações contra os ministros do rei, e a Câmara dos Lordes as julgava. A Câmara Baixa era assim, como ainda é hoje, o tribunal de acusações, enquanto a Câmara dos Lordes funcionava, como ainda hoje, como corte de julgamento.

A data exata do surgimento do *impeachment* é profundamente discutida. Entendem alguns que ele “se desdobra do crepúsculo do século XIII ou XIV à madrugada do século XIX” (Paulo Brossard, *O Impeachment*, Editora Globo, 1965).

Alex Simpson, em *A Treatise on Federal Impeachment*, Filadélfia, 1916, ao afirmar na página 5 que os autores discordam sobre a época do surgimento do instituto, relaciona o *impeachment* de David, em 1282, como o primeiro, seguindo-se o de Thomas, Conde de Lancaster, em 1322; o de Roger Mortimer e o de Simon de Beresford, em 1330; o de Thomas de Barclay, em 1350; e o de Richard Lyons e o de William Lord Latimer, em 1376.

No trabalho do professor Pinto Ferreira, citando Harold Laski, ele afirma que o primeiro *impeachment* ocorreu em 1326, com Eduardo III. Nessa época, teriam surgido os casos mais famosos de Latimer e Neville, nos quais os tratadistas vão buscar a sua origem, vindo, depois,

o de Pole, em 1386; o do eminente filósofo e estadista Bacon; o de Mompson, em 1621; o do Duque de Buckingham, em 1627; o do Conde de Stafford, em 1640; o de Warren Hastings, em 1787; e o do Lorde Merville, em 1805 (Pinto Ferreira, *Direito Constitucional*, p. 350-351).

O fato é que, conforme menciona Paulo Brossard, não é fácil dissertar a respeito do instituto inglês, precisando-lhe as características e as épocas, pois elas mudaram ao longo do tempo, e o próprio instituto sofreu um grande período de recesso.

“Após longo período de hibernação, durante o qual, e por isso mesmo, prosperou o *bill of attainder*, que era uma condenação decretada por lei, uma lei-sentença, odiosamente pessoal e retroativa, no juízo de Esmein, o *impeachment* ressurgiu com pujança. Passou a ser admitido nos casos de ofensa à Constituição inglesa por crimes muitas vezes difíceis de definir na imprecisão dos textos.”

“Se, originariamente, o *impeachment* foi processo criminal que ocorria perante o Parlamento, para que poderosas individualidades pudessem ser atingidas pela Justiça, e supunha infração prevista em lei e com a pena em lei cominada, cedo ficou estabelecido que, embora os lordes estivessem ligados à lei quanto à determinação do delito, em se tratando de crimes capitais, eram livres para escolher e fixar penas, que podiam variar da destituição do cargo à prisão, ao confisco, à desonra, ao exílio e à morte” (Paulo Brossard, obra citada).

“Expandindo-se, passou a ser livremente admitido em relação a *high crimes and misdemeanors*, crimes e atos que não constituíam crime, mas faltas consideradas prejudiciais ao país, independentemente de enunciação ou caracterização legais.”

“Desta forma, sem deixar de ser criminal a jurisdição, o processo ganhou vastas dimensões políticas. Sofreu ele real metamorfose, que é registrada pela generalidade dos autores, não faltando quem sustente que há certo tempo o caráter político sobrepujou o aspecto judiciário” (Idem).

O que nos parece importante nessa análise é estabelecer a diferenciação entre o *impeachment* nascido na Inglaterra e o adotado nos Estados Unidos da América, e que de lá serviu de exemplo para a legislação brasileira.

Abolindo o *bill of attainder* e adotando o *impeachment*, os americanos racionalizaram o instituto inglês, expurgando-o dos aspectos excepcionais e, por vezes odiosos que, historicamente, a ele se ligavam.

Na verdade, quando os constituintes americanos da Filadélfia adotaram o *impeachment*, ele já havia sofrido na Inglaterra uma extensa evolução, ganhando relevo o aspecto político sobre o criminal, “limitando em seu alcance quanto às pessoas, restrito no que concerne às sanções, desvestido do caráter criminal que fora dominante, expurgando de certas características anciãs, o *impeachment* quando na Inglaterra chegava à senectude, ingressava no elenco das jovens instituições americanas” (Brossard, p. 31).

Na Inglaterra, o *impeachment* atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da Justiça (Joseph Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, 5ª ed., Boston).

Segundo Henry Campbel Black, citado por Pinto Ferreira, “não resta dúvida que nos Estados Unidos o *impeachment* ganhou natureza pura-

mente política: *The nature of this punishment is political only*” (*Constitution Law*, 3ª ed., p. 139).

Também a lição de Von Holst (*The Constitutional Law of the United States*, p. 158):

Impeachment is a political process.

The decision as to what the law is made by the powers which act in this process as accuse a judge, in as much as they carry out the constitutional provision in accordance with the interpretation which seems them just. There is no appeal from their decision.

Vê-se, pois, que nos Estados Unidos inquestionavelmente, o *impeachment* tem por fim afastar o agente do cargo, sem prejuízo de outras sanções porventura cabíveis. É, à evidência, processo político com cominação de penas políticas, como o são a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de outro.

Outra característica do *impeachment* americano, e essencial à análise que procuramos realizar, é a sua regulamentação pelos estados-membros da federação. Esse aspecto é tão marcante, que James Bryce chega a afirmar que ele resultou imediatamente das Constituições estaduais, e só mediatamente do direito inglês.

“O *impeachment* não veio diretamente da tradição inglesa, porém das Constituições da Virgínia (1776) e de Massachusetts (1780), que tinham seguido nisso certamente o exemplo da Inglaterra” (*The American Common Wealth*, vol. I, p. 50).

Informa, por seu turno, Austin F. MacDonald (*American State Government and Administration*, Nova York, 1950, p. 253):

In every State the governor may be removed by process of impeachment. It is customary, however, to use this power only when some very serious offense is charged – flagrant abuse of authority, for example, or downright dishonesty. Where inefficiency is not enough to justify the representation of charges. As a result, only four governors have been removed from office on impeachment charges since the troubled days of reconstruction following the civil war.

Assim, é necessário acentuar-se que, embora originário do direito público inglês, são marcantes as diferenças entre o *impeachment* inglês, que se alastrou por toda a Europa, e o instituto implantado nos Estados Unidos e dali transportado para o Brasil, a Argentina e toda a América Latina.

Pelo sistema europeu, vinculado à tradição jurídica britânica, além das penas de caráter político-administrativo, ocorre também aplicação de penalidades civis e criminais, razão pela qual é ele reputado pelo jurista francês Léon Duguit como um processo de natureza mista, isto é, político-penal.

Como citado por Paulo Brossard: “Stroy já ensinava que o *impeachment* é um processo de natureza puramente política”. Lawrence, tantas vezes citado pelas maiores autoridades, faz suas as palavras de Bayard, no julgamento de Blount: “O *impeachment*, sob a Constituição dos Estados Unidos, é um processo exclusivamente político. Não visa a punir delinquentes, mas proteger o Estado. Não atinge nem a pessoa nem seus bens, mas simplesmente desveste a autoridade de sua capacidade política.” Lieber não é menos incisivo ao distinguir o *impeachment* nos dois lados do Atlântico, dizendo que “o *impeachment* inglês é um julgamento penal”, o que não ocorre nos Estados Unidos, onde o instituto é político e não criminal. Von Holst não diverge:

“O *impeachment* é um processo político”. É semelhante a linguagem de Tucker: “O *impeachment* é um processo político contra o acusado como membro do governo, para proteger o governo no presente ou futuro”. É conhecida a passagem em que Black sintetiza numa frase a lição que, desde o século XVIII, vem sendo repetida nos Estados Unidos: “É somente política a natureza deste julgamento”. Ou, como escreveu Tocqueville, num trecho que correu mundo: “O fim principal do julgamento político nos Estados Unidos é retirar o poder das mãos do que fez mau uso dele, e de impedir que tal cidadão possa ser reinvestido de poder no futuro”. Como se vê, é um ato administrativo ao qual se deu a solenidade de uma sentença.

“Na Argentina, que, antes do Brasil, adotou instituições semelhantes às americanas, outra não é a lição dos constitucionalistas. Lá, como aqui, o *impeachment* tem por objeto separar a autoridade do cargo por ela ocupado, independentemente de considerações de ordem criminal. O objetivo do juízo político não é o castigo da pessoa delincente, senão a proteção dos interesses públicos contra o perigo ou ofensa pelo abuso do poder oficial, negligência no cumprimento do dever ou conduta incompatível com a dignidade do cargo” (Gonçalves Calderon, *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, 1923, 3ª ed.).

É também interessante acentuar que, política por excelência, essa vertente foi perdendo, gradativamente, o seu objeto, particularmente nos sistemas parlamentares, principalmente em relação aos ministros, em face dos processos e da técnica peculiar a esse sistema, que permite a destituição dos ministros e dos ministérios por um processo muito mais rápido e eficaz, qual seja, o voto de censura.

Cresce, no entanto, em contrapartida, a sua importância nos sistemas presidencialistas, como fórmula jurídica adequada à responsabilização dos agentes políticos (veja-se o voto do ministro Castro Nunes, *Revista Forense*, nº 125, p. 151, no julgamento da Representação nº 96 – Supremo Tribunal Federal). Como afirmou, com a precisão costumeira, o ministro Célio Borja (revista *Época*, 26/10/2015), o *impeachment* é um instrumento democrático.

Ganham, nesse ponto, importância as observações de Eduardo Duvivier, no livro *Defesa do Ex-Presidente Washington Luiz, no caso de Petrópolis*, 1931, p. 72-75, *verbis*:

“É interessante observar que, transpondo o Atlântico, o *impeachment* que, como instituição política, se originara na Inglaterra do princípio da irresponsabilidade do Executivo e que, politicamente, se extinguiu com o estabelecimento da sua responsabilidade, sendo substituído pelo voto de censura, ou desconfiança, justifica-se, na América do Norte e nos países da América do Sul, que lhe seguiram o exemplo, exatamente pelo princípio da responsabilidade do Executivo, como uma sanção política de certos crimes ou delitos, ou de ‘simples falta de cumprimento de deveres funcionais dos órgãos desse Poder; decorrendo do princípio da responsabilidade, o *impeachment* investe-se de efeito semelhante ao do voto de censura, ou desconfiança,’ restringe-se à perda do cargo, acidentalmente, apenas, podendo acarretar a inabilitação para outro; no país de origem, ele guarda em teoria, pois que caiu em completo desuso o caráter punitivo desses crimes ou delitos; no país para onde foi transplantado, perde esse caráter, passando a função punitiva dos crimes ou delitos para tribunais comuns; corresponde, pois, ao voto de censura, com maior alcance, porque pode trazer a inabilitação para outro cargo público, mas também, como maior garantia

para o acusado, porque não basta que este contrarie a política do Congresso, que também não pode derrubar por uma maioria ocasional, mas preciso é que ele ofenda a lei e que essa ofensa seja verificada na forma e com as garantias de um processo judicial e por um tribunal, que somente poderá condená-lo por dois terços dos seus votos... Adotando o *impeachment*, como um meio de tornar efetiva a responsabilidade do presidente, seus ministros e outros funcionários, tomaram-no, da Constituição inglesa, com as garantias, de natureza judicial, do seu processo originário, mas com o efeito político, muito aproximando, do seu último estado de evolução, ao voto de censura – evolução que fora, certamente, o resultado ao princípio desenvolvido, na Inglaterra, na última parte do século XVIII, da independência do Judiciário, como elemento particularmente garantidor da liberdade civil.”

2) O *impeachment* no Brasil

Já a Constituição do Império, de 1824, previa o processo de *impeachment*, firmado e aproximado ao instituto britânico.

A Lei de 15 de outubro de 1827, elaborada nos termos do art. 134 da Constituição de 25 de março, dispunha sobre a responsabilidade dos ministros e secretários de Estado e dos conselheiros, sendo de natureza criminal as sanções que o Senado tinha competência para aplicar. Seu escopo, de acordo com Paulo Brossard, “não era apenas afastar do cargo a autoridade com ele incompatibilizada, como veio a ser no *impeachment* republicano, há um tempo atingia a autoridade e o homem, em sua liberdade e bens”.

A Constituição de 1891 se orientou pela sistemática norte-americana. A monarquia foi substituída pela República. A Federação sucedeu ao

Estado unitário. O sistema presidencial relegou a tradição parlamentar do Império. A pessoa do imperador, legalmente inviolável e sagrada, deu lugar ao presidente da República, legalmente responsável. O *impeachment* deixou de ser criminal, passando a ser de natureza política.

A Constituição de 1934 estabeleceu um sistema complexo de *impeachment*, inclusive com um tribunal especial, composto de nove juízes, sendo três senadores, três deputados e três ministros da Corte Suprema, que daria a decisão final.

A Lei Maior de 1934 pouco durou, eis que substituída pela Carta Outorgada de 1937, que previa o impedimento, mas que não teve qualquer significado ante a dissolução do Congresso.

A Constituição de 1946, bem como as de 1967, 1969 e 1988, regulou o *impeachment*, vinculando-o aos chamados crimes de responsabilidade do presidente da República. Anote-se que em qualquer dos textos constitucionais, após a redemocratização, foi utilizada a palavra “impedimento” ou *impeachment*. Todos eles mencionaram a suspensão do presidente de suas funções, uma vez declarada procedente a acusação pelo voto de dois terços da Câmara dos Deputados.

2.1) A nomenclatura constitucional, a expressão inglesa e o conceito atual

Com base nas expressões constitucionais e no significado gramatical do termo na língua inglesa (impedimento, denúncia, acusação), alguns doutrinadores vêm entendendo que o *impeachment* significa apenas “o afastamento provisório” do agente político do cargo que ocupa.

Por essa razão, Tito Costa (obra citada, p. 11) afirma que “não resta nenhuma dúvida que, com o *impeachment*, ‘objetiva-se o afastamento

provisório da autoridade política,’ pelo órgão político correspondente (as assembleias populares), a fim de que, preservados o cargo e as funções políticas que lhe são inerentes, possa responder criminalmente pelas falhas cometidas, perante o Poder Judiciário”.

Na verdade e a rigor, por *impeachment* se entendia apenas a acusação formulada pela representação popular, ou seja, a primeira fase do processo de responsabilidade que, no sistema brasileiro, terminaria com o afastamento provisório da autoridade processada (Paulo Brosard, obra citada, p. 11).

Gabriel Luiz Ferreira, com acuidade, afirma que “a palavra *impeachment* não foi ainda introduzida na linguagem de nossas leis, mas é certo que, passando da jurisprudência inglesa para a tecnologia universal do direito público, tem a significação geralmente conhecida e serve para designar todo o processo especial a que são sujeitos os altos representantes do poder público pelos crimes e abusos que cometem, no exercício de suas funções governamentais” (I.A.B., *Dissertações*, p. 231).

Ao nosso sentir, nos dias atuais, principalmente em razão do caso Collor, a expressão se popularizou, e pelo mesmo vocábulo se designa hoje comumente não só o processo político que começa e termina no seio do Poder Legislativo, como ainda o *impedimento definitivo* do agente político.

Por tais considerações, pensamos que razões não assistem a Tito Costa e Hely L. Meirelles, ao afirmarem a inexistência de *impeachment* em relação aos prefeitos municipais, após a vigência do Decreto-Lei nº 201/67. O conceito do instituto, na verdade, ganhou elasticidade no direito brasileiro, passando a significar, como anteriormente afirmado, não só o afastamento provisório, originário, como a denominar todo o processo de impedimento do agente político, como ainda o

afastamento definitivo da autoridade do seu cargo. (Vejam-se os dicionaristas Pedro Nunes, *Dicionário de Tecnologia Jurídica*, Koogan Larousse e Aurélio Buarque de Hollanda; e os doutrinadores Paulo Brossard, *O impeachment*, p. 12; Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição de 46*, p. 257, vol. II; Pinto Ferreira, *Curso de Direito Constitucional*; Ovídio Bernardi, *Responsabilidade dos Prefeitos Municipais*, etc.).

2.2) As diferenças entre o *impeachment* americano e o brasileiro

Conforme perfeita análise de Carlos Maximiliano, em parecer encontrado na *Revista Forense*, nº 25, p. 108-114, o *impeachment* é uma instituição inglesa adotada nos Estados Unidos e dali transportada para o Brasil. Na grande república norte-americana, graças ao respeito pela independência dos poderes constitucionais, o presidente só é afastado do cargo depois de condenado definitivamente. No Brasil, desde 1890, sempre houve duas fases no processo de *impeachment*: a primeira, concluindo com uma decisão da Câmara, semelhante à pronúncia usada no Juízo Criminal comum; a segunda, perante o Senado, ultimada com a absolvição ou condenação definitiva. Entre nós, houve mais rigor do que nos Estados Unidos: uma vez que admitida à acusação por dois terços da Câmara, e instaurado o processo pelo Senado, já o presidente deixava o exercício das suas altas funções (art. 86, § 1º, inc. II da Constituição Federal – CF).

Aliás, Viveiros de Castro (*Estudos de Direito Público*, cap. IX), chama a atenção para outra diferença entre o sistema americano de *impeachment* e o nosso, mostrando que aqui houve, por exigência constitucional, uma “prévia definição das chamadas infrações político-administrativas” ou dos crimes de responsabilidade, seu processo e julgamento, o que não ocorre na América. Ainda que com inegável conteúdo

subjetivo, tudo está definido hoje nos artigos 85 e 86 da Constituição de 1988. Essa característica nacional foi apontada como benéfica por João Barbalho, em seus clássicos *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, da seguinte maneira:

“O estatuto brasileiro especificou os crimes de responsabilidade; e foi além: exigiu que o primeiro Congresso ordinário, na sua primeira sessão, os definisse em lei especial. Esse dever foi cumprido. E, de outro modo, deturpar-se-ia o regime presidencial, podendo as Câmaras, sob qualquer pretexto, demitir o presidente: dar-se-ia incontrastável predomínio delas. A posição do chefe da nação seria coisa instável e precária, sem independência, sem garantias.”

Diante desse quadro, é preciso atentar-se para o perigo de se fazer sustentações ou argumentações com base em textos ou doutrinadores alienígenas, sem perceber que são consideráveis as diferenças entre um instituto e outro.

Não procedem também a nosso ver os argumentos de Tito Costa e Hely Lopes Meirelles, ao analisarem o *impeachment* de prefeitos, isso porque deixando, como deixou o Decreto-Lei nº 201/67, a fixação do rito (art. 5º) a cargo dos estados, cada uma das unidades da Federação pode perfeitamente estabelecer o afastamento provisório, tão logo seja aceita a denúncia pela Câmara. Aliás, foi isso exatamente que fez o Estado do Rio de Janeiro, prevendo em sua antiga Constituição (art. 214, § 4º) e posteriormente em sua Lei Orgânica Municipal (Lei Complementar nº 1, de 17/12/75, art. 103, § 5º) possibilidade do afastamento provisório do prefeito de suas funções, ou seja, estabelecendo a figura do *impeachment* gramatical e histórico de Tito Costa e Hely Lopes Meirelles.

2.3) Conceitos jurídicos dos institutos afins

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, em seus artigos 85 e 86, dispõe:

“**Art. 85.** São crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I – a existência da União;
- II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes Constitucionais das unidades da Federação;
- III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV – a segurança interna do país;
- V – a probidade na administração;
- VI – a lei orçamentária;
- VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.”

“**Art. 86.** Admitida a acusação contra o presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I – nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II – nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal;

§ 2º Se, decorrido o prazo de 180 dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória nas infrações comuns, o presidente da República não estará sujeito à prisão.

§ 4º “O presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.”

Estipula, por outro lado, no parágrafo único do citado artigo 85, que esses crimes seriam definidos em lei especial, que estabelecerá as normas do processo e julgamento.

A atual *Carta* repete, na verdade, o que constava do art. 84 da Constituição de 1967 e do art. 89 da Constituição de 1946.

Na esteira desses preceitos constitucionais, foi editada, em 10/4/1950, a Lei nº 1.079, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo.

Por essa lei (art. 2º) e pelo próprio texto constitucional, constata-se que esses “crimes de responsabilidade” são punidos, exclusivamente, com a perda do cargo e com a inabilitação para o exercício de

outra função pública, por determinado tempo (até cinco anos, pela Lei nº 1.079, mas por oito anos, pelo parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal) – lembrando-se que as penas são cumulativas (Mandado de Segurança nº 21.689 – Rel. ministro Carlos Velloso).

Estabelece o texto magno (art. 86) que o presidente, depois que a Câmara dos Deputados admitir a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, no caso de crime comum, ou perante o Senado Federal, no caso de “crime de responsabilidade”.

Anote-se, aqui, porque já foi objeto de grandes discussões quando do *impeachment* do presidente Collor, que o presidente da Câmara, a nosso sentir, apenas examina a acusação, como se fosse um juiz a despachar uma petição inicial (art. 282 e art. 284 do *Código de Processo Civil* [CPC]), uma vez que a “admissibilidade” é prerrogativa da Câmara por dois terços de seus integrantes, e não apenas dos presentes (veja-se o voto do ministro Célio Borja).

Observe-se ainda que, no caso Collor, o Senado entendeu que a renúncia, no curso do processo, não afetaria o seu andamento e que a pena de inabilitação não tinha caráter acessório.

O entendimento foi referendado, por maioria, pelo Supremo Tribunal Federal – Mandado de Segurança nº 21.689 –, Rel. ministro Carlos Velloso, entendendo que a Lei nº 1.079/50, mudou a sistemática da legislação anterior.

Procuraremos estabelecer, por outro lado e adequadamente, o que seja “crime funcional, crime de responsabilidade e infração político-administrativa”, tendo em vista que a falta de critério ou rigor científico nessas conceituações tem levado legisladores, julgadores,

doutrinadores e intérpretes a confundirem os institutos, provocando decisões inadequadas, e até conflitantes.

Não pretendemos nem temos em mira, obviamente, oferecer definições porventura inexpugnáveis, quer no plano jurídico, filosófico ou sociológico, mas indicar caracteres distintivos, retirados da massa indiferenciada dos chamados atos ilícitos, capazes de separá-los e distingui-los.

2.3.1) Infrações penais e infrações não penais

Não há diferenças ontológicas ou de essência entre as infrações penais e as infrações não penais. “A ilicitude jurídica é uma só”, afirmava o saudoso Nelson Hungria, mineiro de Além Paraíba, em seus *Comentários ao Código Penal*, vol. I, tomo II, p. 30:

“Todo ilícito é uma contradição à lei, uma rebelião contra a norma, expressa na ofensa ou ameaça a um bem ou interesse por ela tutelado. A importância social atribuída a esse bem ou interesse jurídico é, em grande parte, o que determina a natureza da sanção civil ou penal. É uma questão de hierarquia de valores” (Aníbal Bruno, *Direito Penal*, vol. I, p. 285).

Segundo Carl Binding, citado por Hungria (*Compendio di Diritto Penale*, p. 13, 1939),

“o que caracteriza o crime e o distingue das demais infrações é a natureza da pena abstratamente cominada. Se a sanção é retributiva do mal causado à vítima, o ilícito é criminal. Se é reparatória do dano efetivo, presumido ou potencial, o ilícito é civil. Se preservatória da regularidade da administração, o ilícito é administrativo. Se é restritiva de direito de cidadania, o ilícito é político.”

Para Nelson Hungria,

“sob o ponto de vista histórico e político, que é o único admissível nesta matéria, ou melhor, tendo-se em vista a formação através das leis ditadas pelo estado dos dois segmentos jurídicos que se chamam Direito Civil e Direito Penal, pode-se concluir que ilícito penal é a violação da ordem jurídica contra a qual, pela sua intensidade ou pela sua gravidade, a única sanção adequada é a pena. E ilícito civil é a violação da ordem jurídica para cuja debelação bastam as sanções atenuadas da indenização, da execução forçada, da restituição em espécie, da breve prisão coercitiva, da anulação do ato, etc.”
(*Comentários ao Código Penal*, vol. I, tomo II, p. 35).

Em igual sentido, a lição de Francesco Antolisei (*Manual de Derecho Penal*, Ed. Uteha, p. 130-131):

“La quiebra de las teorías enunciadas para distinguir el injusto civil y el injusto penal conduce a la conclusión de que no existe una diferencia sustancial entre ellos. La distinción tiene carácter extrínseco y legal. El delito es un injusto sancionado con la pena; el ilícito civil es el injusto que tiene por consecuencia las sanciones civiles (resarcimiento del daño, restituciones, etcétera). En definitiva, solo atendiendo a la naturaleza de la sanção júrís podemos establecer si nos encontramos em presencia de uma u outra espécie de injusto.”

2.3.2) Ilícito penal e ilícito administrativo

Pela autoridade e precisão de ensinamentos, dê-se, novamente, a palavra a Nelson Hungria:

“Tem sido igualmente em vão a tentativa de uma distinção ontológica entre o ilícito penal e o ilícito administrativo. A separação entre um e outro também atende apenas a critérios de conveniência ou oportunidade, afeiçoados à variável medida do interesse da sociedade e do Estado. Conforme acentuava Beling, a única diferença que pode ser reconhecida entre as duas espécies de ilicitude é de quantidade ou de grau: está na maior ou menor intensidade lesiva de uma em cotejo com a outra. O ilícito administrativo é um ‘minus’ em relação ao ilícito penal. Pretender justificar um descrime pela diversidade qualitativa ou essencial entre ambos, será persistir no que Kukula justamente chama de estéril especulação, idêntica à demonstração da ‘quadratura do círculo’”
(*Comentários*, p. 36, vol. 1, tomo II).

2.3.3) Crime de responsabilidade e infração político-administrativa

Conforme acentuou com propriedade o consagrado Hely Lopes Meirelles, em seu *Direito Municipal Brasileiro* (Ed. Revista dos Tribunais, 1964, em dois volumes), estamos, na verdade, diante de responsabilidade político-administrativa, que é a que resulta de violação de deveres funcionais por parte de agentes políticos investidos nos altos postos de governo, seja federal, estadual ou municipal. Essas infrações, dizia o professor Meirelles, “impropriamente denominadas crimes de responsabilidade, são punidas com a perda do cargo e a inabilitação temporária para o desempenho de função pública, apuradas através de um processo especial de natureza político-disciplinar e que universalmente é conhecido por *impeachment*”.

Essa responsabilidade é distinta da responsabilidade civil e da responsabilidade penal, não obstante poder existir ou coexistir com ambas as responsabilidades. Os atos que ensejam essa responsabilidade político-administrativa nem sempre caracterizam o ilícito civil ou o ilícito penal, pois, em grande parte das vezes, representam simples descumprimento de preceitos governamentais impostos aos agentes políticos, como requisitos de uma boa e correta administração, ou, no dizer da Constituição, de uma eficiente administração.

A infração político-administrativa, impropriamente denominada “crime de responsabilidade”, no texto constitucional e nas leis que se lhe seguiram, não se confunde também com o chamado “crime funcional”, embora possa derivar do mesmo fato delituoso.

Sem maior esforço, vê-se, desde logo, que os denominados “crimes de responsabilidade” não são crimes em sentido próprio, uma vez que não há uma pena em sentido criminal. Há uma punição, com a perda do cargo e a inabilitação temporária para função pública.

Se, porém, junto com essa infração que acarreta a perda do cargo, coexistir algum crime comum, crime propriamente dito, o presidente ficará na dependência de julgamento pelo Poder Judiciário por intermédio do Supremo Tribunal Federal. Só, então, em caso de condenação, poderá sofrer uma punição criminal.

2.3.4) Crime funcional e “crime de responsabilidade”

Crimes funcionais são aqueles fatos lesivos à administração pública, quando praticados pelos próprios exercentes do cargo, do emprego ou da função pública, definidos em lei.

Os delitos funcionais são denominados crimes pessoais ou próprios, ou seja, são praticados por pessoa na condição de funcionário em

sentido genérico. São os que os práticos chamavam de *delicta in officio*, isto é, *delicta propria*, eis que praticados pelos próprios participantes da atividade administrativa do Estado.

Entre nós, infelizmente, conforme justa crítica de Tobias Barreto, os *delicta in officio* passaram a receber o inadequado nome de “crimes de responsabilidade”. Dizia Barreto que expressão “crime de responsabilidade” era frase pleonástica e insignificante e que deveria, com vantagem, ser substituída por “crime funcional” ou “crime de função” (*Obras Completas*, V, VI e VII, p. 109-112).

O inolvidável Nelson Hungria, em seus *Comentários ao Código Penal*, vol. 9, menciona que a denominação “crime funcional” seria a mais correta e obedeceria inclusive à tradição alemã, que serviu de subsídio na elaboração de diversos pontos do *Código Penal Brasileiro* (veja-se a exposição de motivos do ministro Francisco Campos).

Diga-se, aliás, que o próprio *Código de Processo Penal*, em seu art. 556, já menciona “processo de delitos comuns e processo de delitos funcionais”, reconhecendo expressamente a terminologia adequada para explicitar tais tipos de infrações penais.

O professor José Frederico Marques, no seu livro *Observações e apontamentos sobre a competência originária do Supremo Tribunal Federal*, datado de 1961, já observava que a expressão “crimes de responsabilidade” entrara na Constituição sem exato conceito técnico ou científico e que os ilícitos, em que ela se desdobra, não constituem ilícitos penais e, sim, ilícitos administrativos, ou ilícitos políticos, sem embargo do *nomen juris*.

Por seu turno, Tito Costa, em seu livro *Responsabilidade de prefeitos e vereadores*, Ed. Revista dos Tribunais, 1979, afirma que a expressão “crimes de responsabilidade”, apesar de ser hoje usual e reconhecida

em seu termo de direito, revelava-se locução desprovida de sentido técnico e verdadeira corruptela. Referia-se, na verdade, à responsabilidade criminal dos prefeitos, da qual a responsabilidade civil e mesmo a político-administrativa podiam vir a ser consequência, não obstante independentes umas das outras. Afirma, ainda, que foi a Carta Constitucional do Império, de 25/03/1824, que primeiro mencionou a atribuição exclusiva ao Senado para conhecer da “responsabilidade” dos secretários e conselheiros de Estado.

O ex-senador e ex-ministro do STF, Paulo Brossard de Souza Pinto, em seu clássico e precioso trabalho, *O Impeachment*, Ed. Globo, 1965, afirma que esta falha de lei básica que, reiteradamente, se refere de modo equívoco a crimes de responsabilidade, ora no sentido de infração política, ora na acepção de crime funcional, tem corrido para a defectiva sistematização do instituto concernente à responsabilidade presidencial (p. 59).

“Quando motiva o *impeachment*, por exemplo, caso em que sem dúvida, a despeito do *nomen juris* que lhe dá o Código Supremo e a Lei que lhe é complementar, o ilícito a ele subjacente não é penal. Se o crime de responsabilidade não é sancionado com pena criminal como delituoso, não se pode qualificar o fato ilícito assim denominado, pois o que distingue o crime dos demais atos ilícitos é, justamente, a natureza da sanção abstratamente cominada” (Frederico Marques, obra Citada, p. 45).

Reconheça-se que essa imprecisão conceitual, apesar das críticas levantadas, acabou arraigando-se no direito pátrio e foi colocada não só na Constituição (desde a imperial), como também nas leis posteriores (veja-se minuciosa investigação de Paulo Brossard, p. 59-64, na obra citada),

e “para indicar, com esse conceito – ‘crime de responsabilidade’ – as infrações político-administrativas que, cometidas por presidentes, governadores, ministros ou prefeitos, ensejassem a perda do cargo por meio do *impeachment*, bem como a inabilitação temporária para o exercício de outra função pública”. É essa a *mens legis*, sem qualquer dúvida a nosso ver; e, se não se der essa interpretação, estaremos reconhecendo como procedentes as acerbas críticas levantadas pelo ministro Sepúlveda Pertence, na introdução da jurisprudência temática do STF, publicada em 1996.

Tito Costa, mesmo fazendo crítica ao conceito, acaba por reconhecer que a expressão estaria incorporada ao direito nacional, ainda que sem precisão técnica.

Hely Lopes Meirelles, talvez por ter sido o autor do Decreto-Lei nº 201, já na nova edição refundida em um único volume (1977), do clássico *Direito Municipal Brasileiro*, acaba por acatar, vergando-se às contínuas e inadequadas repetições, como correta a expressão “crime de responsabilidade” para significar “crime funcional especial”. O ilustre professor menciona, na página 902, que existem crimes funcionais comuns e crimes funcionais especiais, reservando para estes últimos a denominação de “crimes de responsabilidade”.

Raul Chaves, por seu turno, na tese de concurso na cadeira de Direito Penal da Faculdade da Bahia, denominada “Crime de Responsabilidade”, afirma que “desde o aparecimento da expressão ‘crime de responsabilidade’, no Código Criminal de 1830, essa locução viciosa com foros de linguagem legislativa, ora aludindo àqueles delitos de que são responsáveis ministros e secretários, ora designando certas espécies de crimes comuns definidos no Código de 1830, ou seja, *delicta in officio*, crimes de função, *delicta propria* dos que exercem funções

públicas, desde esse momento a locução nunca mais foi abandonada. Repetiram-se as leis, os legisladores já citados; a ela recorrem escritores, e muitos passaram sem se aperceberem do vício que divulgavam.”

Paulo Brossard menciona, na página 64 da sua clássica obra, que “se aos crimes de responsabilidade, enquanto relacionados a ilícitos políticos, se reservasse à denominação de ‘infrações políticas’, por exemplo, melhor se atenderia à natureza das coisas e se evitaria o escolho decorrente da designação pelo mesmo nome, de realidades diversas”.

E é peremptório, ao afirmar que “entre nós, como no direito americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos” (p. 75).

2.3.5) Consequências da imprecisão técnica

A falta de precisão técnica da expressão “crime de responsabilidade” e a divergência de conceituação do instituto são notadas em nossos melhores doutrinadores sobre a matéria. Isso tem levado os tribunais, inclusive o Supremo Tribunal Federal, a decisões incongruentes e incompatíveis.

Repita-se, pela inegável autoridade sobre a questão, que o senador Paulo Brossard, em seu extraordinário *O impeachment*, usa taxativamente a expressão “crime de responsabilidade” no sentido de infração político-administrativa.

Paulo Salvador Frontini, curador de Massas de São Paulo, em trabalho premiado no Concurso Jurista Costa e Silva, no ano de 1976, patrocinado pela Associação Paulista do Ministério Público (*Rev. Justitia*, ano

XL, vol. 100, p. 137-175), faz uma simbiose e afirma que “no direito brasileiro, o crime de responsabilidade é uma figura penal. Apresenta-se como sucedâneo do *impeachment*, quando cuida da responsabilidade dos agentes políticos a que alude a Constituição; reveste-se de índole de crime especial, quando disciplina a responsabilidade de prefeitos municipais. E é um crime comum – embora próprio – quando perpetrado por simples funcionário público, nos casos que assim são considerados”.

Tito Costa (obra citada, p. 14) afirma: “Aceitemos, portanto, já que a lei assim o faz, a expressão ‘crimes de responsabilidade’ como sendo, no caso, delitos de natureza funcional, cometidos no exercício das funções executivas do governo e/ou em decorrência desse exercício”.

Wolgran Junqueira Ferreira, em seu livro *Responsabilidade dos prefeitos e vereadores*, Ed. José Bushatsky, 1978, faz a seguinte menção:

“Crime de responsabilidade. Divide o Código Penal os crimes em dolosos e culposos. O de responsabilidade é figura fora do estatuto penal brasileiro. Contempla-o o direito político. Segundo Manoel Gonçalves Filho, consiste na conduta que se amolda a uma figura como tal descrita na lei especial. Trata-se da apuração de infrações definidas pela denominação de crimes de responsabilidade, apuradas em processos político-administrativos” (p. 27-28 *sic, sic*).

III – Conclusões

Ao concluir o presente trabalho, apresentamos duas sugestões. A primeira correspondente a potenciais alterações legislativas, a segunda sobre critérios para adequadas interpretações jurídicas.

1) Diante da análise aqui realizada, vê-se que há, na verdade, quase uma uniformidade de pensamento dos abalizados doutrinadores que trataram do assunto a respeito da inadequação do termo “crime de responsabilidade”, inserido na Constituição Federal e nas leis que se seguiram, isso porque crime de responsabilidade não diz coisa alguma. É “frase pleonástica e insignificante” e tem levado até mesmo o Supremo Tribunal Federal a decisões incongruentes.

Na elaboração jurídico-doutrinária tradicional, há uma tendência doutrinária pronunciada a identificar, ainda que com algumas variantes, o delito ou “crime como sendo a ação humana antijurídica, típica, culpável e punível”. Essa conceituação, chamada de analítica ou dogmática, fez emergir as três faces do ato punível, quais sejam: a tipicidade, a antijuricidade e a culpabilidade. Sem entrarmos na análise mais aprofundada desses conceitos, particularmente no que seja a tipicidade ou antijuricidade, por fugirem ao estudo realizado, o fato é que a culpabilidade é elemento integrante do delito. Diz-se que um autor é culpado se dotado de imputabilidade, se conhecia ou podia conhecer a antijuricidade de sua conduta e tinha condições de atuar de modo diverso. A imputabilidade, que na nossa lei é confundida com responsabilidade, é a capacidade que possui o homem de entender o caráter criminoso do fato e conduzir-se de acordo com esse entendimento. Capacidade telectivolutiva, capacidade de culpabilidade da qual é mais um pressuposto do que um elemento. Isso deflui do que está estipulado no art. 22 do *Código Penal Brasileiro*.

Assim, falar-se em “crime de responsabilidade” nada está a dizer, pois todo crime pressupõe uma responsabilidade do agente. Se esse agente ou autor não tinha responsabilidade, ou em outras palavras, sem que ele seja culpado, sem que ele tenha imputabilidade, não se pode falar em delito.

Dessa forma, a expressão “crime de responsabilidade”, por destituída de significado técnico-científico, deveria ser abolida tanto da Constituição quanto das leis posteriores ou complementares. Ela tem sido a responsável por enganos, interpretações divergentes e contraditórias, e urge, conseqüentemente, o estabelecimento de uma conceituação adequada e de correspondente conteúdo científico com a infração que se pretende punir.

Assim, numa eventual reforma constitucional (já aventada para atenuar a crise política hoje instaurada), talvez fosse aconselhável levar em consideração os ensinamentos dos doutos, para, aperfeiçoando-se o regime presidencialista, afastar o ceticismo do ministro Sepúlveda, aprimorando-se o instituto do *impeachment* para servir de mecanismo democrático capaz de solucionar as crises institucionais do presidencialismo.

2) Todavia, enquanto não se concretize essa potencial modificação legislativa, pensamos que a interpretação a ser dada pelo Senado Federal, como órgão julgador primário do *impeachment*, deva observar as seguintes lições interpretativas. A interpretação do direito é comumente apresentada ou descrita, afirma o ministro Eros Grau, como atividade de mera compreensão do significado da norma jurídica. Interpretar é identificar ou determinar (compreender) o significado de algo, no caso, compreender o significado da norma jurídica. Observe-se que não deve haver discricionariedade judicial, pois todo intérprete deveria estar sempre vinculado aos textos normativos.

Todavia, na interpretação dos textos, dá-se algo análogo ao que se passa numa interpretação musical.

Não há uma única interpretação correta da Sexta Sinfonia de Beethoven: a partitura é a mesma, mas a Pastoral regida por Toscanini, com a Sinfônica de Milão, é diferente da Pastoral regida por Von

Karajan, com a Filarmônica de Berlim. Não obstante uma seja mais romântica, mais derramada, a outra mais longilínea, as duas são autênticas e corretas (Eros Grau, “O novo velho tema da interpretação do direito”, *Rev. Jurídica de Seguros*, 2014).

Todavia, não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa nenhum significado normativo.

A *finalidade*, na verdade, é a criadora de todo o direito, e não existe norma ou instituto jurídico que não deva sua origem a uma finalidade.

A decisão judicial considera e é determinada, entre outros fatores, pelas palavras da lei; pelos antecedentes judiciais; pela figura delituosa que se imputa; pelas convicções do próprio juiz; *pelas expectativas de justiça nutridas pela consciência da sociedade*.

O juiz (ou o julgador) decide sempre dentro de uma situação histórica determinada, participando da consciência social de seu tempo, considerando o direito todo e não apenas um determinado texto normativo. Por isso, sustenta-se que o direito é contemporâneo à realidade.

O instituto do *impeachment*, indubitavelmente, há de ser interpretado dentro desses conceitos e nesses parâmetros.

Ele foi instituído para, sem dúvida alguma, sancionar, no regime presidencialista, o agente público que tenha praticado uma infração “político-administrativa”. Não requer a prática de um “crime” ou um ato individual subjetivo taxado na lei.

Reafirme-se, com Hely Lopes Meireles (Ed. Rev. Tribunais, 1964) que estamos, na verdade, diante de responsabilidade político-administrativa, “que é a que resulta de violação de deveres funcionais por

parte de agentes políticos investidos nos altos postos de governo, seja federal, estadual ou municipal”.

Essas infrações, impropriamente denominadas “crimes de responsabilidade”, são punidas com a perda do cargo e a inabilitação temporária para o desempenho de função pública, apuradas através de um processo especial de natureza político-administrativo-disciplinar, ao qual se dá o nome de *impeachment*. E a decisão do Senado é incontestável, irrecorrível, irreversível, irrevogável, definitiva, só cabendo recurso ao Supremo por ilegalidades ou vícios de procedimento (vejam-se os Mandados de Segurança nº 21.564 e nº 20.941, do STF).

Observe-se, mais uma vez, que a infração político-administrativa impropriamente denominada, no texto constitucional e nas leis que se lhe seguiram, “crimes de responsabilidade” não se confunde também com o chamado crime funcional, embora possa derivar do mesmo fato delituoso.

Registre-se, nessa linha de entendimento, que a Constituição, em seu art. 37, estabeleceu parâmetros para as expectativas de justiça da sociedade, determinando que a administração pública brasileira, seja direta ou indireta, em todos os níveis e em quaisquer dos poderes, obedeça aos princípios de “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros regramentos explicitados nos incisos I a XXII do referido artigo”.

Ora:

I) A “mentira” desde o caso do presidente Bill Clinton (1993/2001), sempre foi considerada uma imoralidade, e, por pouco – mínima maioria –, o presidente americano não sofreu o *impeachment*; e a nossa presidente mentiu seguidamente sobre questões relevantes da administração.

II) O descumprimento de regras orçamentárias – as chamadas “pedaladas” – é uma manifestação evidente de violação do princípio da legalidade.

III) A omissão, a negligência, a imprudência e a imperícia, corriqueiras na administração direta e indireta, agridem o princípio da eficiência.

IV) A improbidade administrativa que grassa nos diversos setores e órgãos da administração, como afluído em ações judiciais, violenta os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência.

V) A falta de autoridade e de credibilidade da presidente afeta a eficiência da administração.

VI) O desatino administrativo em segurar, artificialmente, os preços dos combustíveis e da eletricidade com objetivos eleitorais é ato temerário a violar todas as regras de uma gestão administrativa eficiente, ferindo direitos políticos individuais e sociais; isso é um caso de evidente improbidade.

VII) Os artifícios contábeis; aumento descontrolado dos gastos públicos, ultrapassando a receita; a criação injustificada de órgãos e ministérios apenas por critérios políticos; o número despropositado de cargos de confiança, para satisfazer correntes partidárias; as nomeações de servidores tão somente por interesses ou “achegos” políticos; o desdobramento de sindicatos sem qualquer critério técnico e apenas para atendimentos políticos, etc.

VIII) A imoralidade que, como afirma o ministro Célio Borja, grassa em setores da administração pública, como na Petrobras, Eletrobras, Correios, Sistema Nuclear, etc., são “fatos” que justificam o *impeachment*.

IX) Na verdade, todo ato que revela a incapacidade do agente para a função pública indica ou recomenda o seu afastamento do cargo.

Todos esses exemplos evidenciam manifestas infrações político-administrativas que, espera-se, sejam reconhecidas pelo Senado Federal, nos termos do art. 85 da Constituição Federal, após a acusação ter sido admitida por dois terços da Câmara dos Deputados (513 deputados).

Para ocorrer o *impeachment*, não há a necessidade de se caracterizar um ato jurídico específico ou “crime” individual.

Dentro desses parâmetros interpretativos, *data venia*, fica afastada a sustentação do ínclito ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, no sentido de que “não há base jurídica para o *impeachment* da presidente Dilma” (entrevista dada à jornalista Miriam Leitão, em 6/11/2015).

Com todo respeito às opiniões em contrário, temos de admitir que existem inúmeros “fatos jurídicos” e políticos para embasar o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Palestra pronunciada em 24 de novembro de 2015