

JUSTIÇA & CIDADANIA

Edição 186 • Fevereiro 2016



CLÁUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA
PRESIDENTE DO CONSELHO FEDERAL DA OAB

OAB NACIONAL EM UM NOVO MOMENTO

Editorial: Relembrando a "Oração aos Moços"

Considerações sobre o *impeachment*

Marcus Faver

Membro do Conselho Editorial
Desembargador aposentado do TJRJ

1. 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 relembrar algumas considerações sobre o *impeachment*, sua natureza jurídica, sua evolução histórica, retirando-se 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 (STF) 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 minucioso a 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 animavam 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 tinha nos quartéis a fonte real do seu poder e só a eles devia 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 STF 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 (MMS 21.564, 21.623, 21.628, 21.633 e 21.689).

Os acórdãos retratam dias particularmente dramáticos da história do STF, 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 STF, 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, quando referente ao *impeachment* do Presidente da República, vem, ultimamente, e em especial após o Caso Collor no Brasil, Watergate (1973) e Clinton, nos Estados Unidos da América, 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 vendetas políticas, mas sim como um remédio institucional e heróico para debelar graves crises políticas, eventualmente ocorridas nos diversos entes federativos. Só assim e com essa filosofia ele se justifica.

2. O impeachment no Brasil

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, di-lo 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 orientou-se 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 juizes, três senadores e 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 2/3 da Câmara dos Deputados.

2.1. 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;

“ 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 2/3 da Câmara dos Deputados.”

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta 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 a 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 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 (V. Mandado de Segurança nº 21.689 – Relator Ministro Carlos Velloso)

Estabelece o texto magno (art. 86) que o Presidente, depois que a Câmara dos Deputados admitir a acusação pelo voto de 2/3 de seus membros, será submetido a julgamento perante o STF, 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 284 do Código de Processo Civil), uma vez que a admissibilidade é prerrogativa da Câmara por 2/3 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 meramente acessório.

O entendimento foi referendado, por maioria pelo STF – Mandado de Segurança nº 21.689 – Relator Ministro Carlos Velloso, entendendo que a Lei nº

1.079/1950 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 jurídica, filosófica ou sociológica, mas indicar caracteres distintivos, retirados da massa indifferenciada 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”, dizia 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 (Anibal Bruno, *Direito Penal*, vol. I p. 285)

Segundo Carl Binding citado por Hungria (*Compendio di Diritto Penale*, 1939, p. 13), 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*, editora 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 *sanctio iuris* podemos establecer si nos encontramos en presencia de una u otra especie 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 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 quadradura do círculo (*Comentários*, vol. 1, tomo II, p. 36).

2.3.3. Crime de responsabilidade e infração político-administrativa

Conforme acentuou, com propriedade, o consagrado Hely Lopes Meirelles, em seu *Direito Municipal Brasileiro* (Editora Revista dos Tribunais, 1964, em dois vol.), 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 Prof. Meirelles, “impropriamente denominadas de 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 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.

“ 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.”

A infração político-administrativa, impropriamente denominada no texto constitucional e nas leis que se lhe seguiram de “crime de responsabilidade”, 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 meio do STF. 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, emprego ou função pública, definidos em lei.

Os delitos funcionais são denominados crimes pessoais ou próprios, ou seja, são praticados por pessoa na condição de funcionários 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).

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 e têm levado os Tribunais, inclusive o STF, a decisões incongruentes e incompatíveis.

Repita-se, pela inegável autoridade sobre a questão, que o Senador Paulo Brossard, em seu extraordinário “*impeachment*”, usa taxativamente a expressão “crime de responsabilidade”, no sentido de significar 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. É um crime – comum – embora próprio – quando perpetrado por simples funcionário público, nos casos que assim são considerados.

Tito Costa (ob. 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, tratando da “Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores” (Editora 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).

3. 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 que 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 STF 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, em uma 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 cepticismo 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, se dá algo análogo ao que se passa em uma 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 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 (Editora Revista dos 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 de “crimes de responsabilidade”, são punidas com a perda do cargo e a inabilitação temporária para o desempenho de função pública, apuradas por meio de um processo especial de natureza político-administrativo-disciplinar a que 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 Mandado Segurança nºs 21.564 e 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 de “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 incs. I a XXII do referido artigo.

Ora:

- I) a mentira, desde o caso de presidente Bill Clinton (1993/2001), sempre foi considerada uma imoralidade e, por pouco – mínima maioria – o presidente americano não sofreu *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, 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 aflorado 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 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, os desdobramentos de sindicatos sem qualquer critério técnico e apenas para atendimentos políticos, etc., etc.;
- VIII) a imoralidade que, como afirma o Ministro Célio Borja, grassa em setores da administração pública como na Petrobrás, Eletrobrás, Correios, Sistema Nuclear, etc., são atos 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 2/3 da Câmara dos Deputados composta por 513 deputados.

Não há, para a imposição do *impeachment* a necessidade de se caracterizar um ato jurídico específico “ou um crime” individual.

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

Com todo respeito às opiniões em contrário, temos que existem inúmeros atos jurídicos, políticos e administrativos para embasar o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

* A íntegra deste artigo encontra-se no site da Editora JC (www.editorajc.com.br)