

IMPEACHMENT

Adaury Pinto Filippi *
Cyl Paranhos de Lima *

O instituto do "Impeachment" constitui uma das matérias mais tormentosas em nosso Estado. Sua aplicação, assim como sua exata compreensão, está a merecer exame detalhado e, por essa razão, nos propusemos a abordá-lo desde o nascedouro até os dias que correm, apontando as alterações, face aos sucessivos provimentos legislativos, nas diferentes esferas.

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, ao tratar "Da Responsabilidade do Presidente da República", no parágrafo único do artigo 82, prescreve, "in verbis":

"Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento". (grifamos)

A regra é programática e carece de urgente regulamentação. O que ora se tem como crime de responsabilidade do Presidente e de seus auxiliares — os Ministros de Estado — está contido no corpo do citado artigo 82 e, destacadamente, de forma enumerativa, nas situações definidas em seus itens, de I a VII.

Para evitar o vazio jurídico, e embasado no princípio da continuidade da legislação anterior não conflitante com a nova ordem constitucional, está em vigor, até hoje, o regramento da Lei

* Consultores Jurídicos do Quadro da Consultoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul.

n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que, nascida sob a égide da Constituição Federal de 1946, regulamentou o instituto do "Impeachment".

Não se discute, à verdade, a vigência de tal legislação; o que nos parece oportuno é que, agora, se providencie na edição de um diploma legal que melhor se afeiçoe à nova ordem constitucional, normatizando, substantiva e adjetivamente, o "Impeachment", com o escopo de delinear nitidamente a matéria, que não só atinge ao Chefe da nação e Ministros de Estado, como também ao titular e seus auxiliares do Poder Executivo dos Estados-membros. Impende observar que é na esfera estadual que o problema mais se enseja.

O estudo, que a seguir se desenvolve, é parte integrante da Moção que se propõe, para o fim de ser elaborado anteprojeto de lei, nos moldes preconizados pelo preceito constitucional transcrito, de forma a atualizar o processamento do "Impeachment", bem como a clara e precisa definição dos chamados crimes de responsabilidade.

I — O Vocábulo

1. É um anglicismo incrustado solidamente na terminologia jurídica de nosso país, pois sua usança, entre nós, data da Constituição do Império.

Tem esta expressão inglesa, segundo Hely, significado de "impedir de continuar", ou "afastar do cargo". Conforme os Dicionários, se traduz em: impedimento, obstáculo, acusação pública.

II — Origem do Instituto

2. É um instituto jurídico que teve seu nascedouro na Inglaterra; incorporado, ao depois, à legislação dos Estados Unidos da América, e, finalmente, surgido no Brasil com o advento da Constituição de 25 de março de 1824.

Na Grã-Bretanha, o "impeachment" apareceu como medida que atingia a autoridade e também a pessoa, isto é, acarretando a deposição do cargo quanto à autoridade em si e, indo mais longe, infligindo penas à pessoa que encarnava essa autoridade. Tais penas podiam ser: prisão, exílio, desonra, confisco de bens, etc.

Nos Estados Unidos, sofreu esta figura jurídica a restrição quanto ao alcance da pessoa, vale dizer, não atingindo o indivíduo, mas cingindo-se ao círculo onde se verificam os reflexos dos

RCGERS, Porto Alegre 2(4): 53-60, 1972

atos da autoridade "stricto sensu". A forma que então tomou, lá naquele país, é a mesma que conserva até hoje: apenas é aplicado, gize-se, relativamente à autoridade, nunca abrangendo a pessoa, o homem.

No Brasil, teve predominantemente o "impeachment" esta exata compreensão: aceito como processo político, perfeitamente dissociado da instância criminal e, por isso, exaurindo-se no âmbito do Parlamento. Aqui, como nos Estados Unidos, firmou tradição de não ir além de ter como consequência a perda do cargo, sendo que, se localizados, concomitantemente, crime de responsabilidade e ilícito penal, à autoridade Judiciária caberia o julgamento na segunda parte.

III — Conceito

3. Dá-nos Hely Lopes Meirelles este: "Medida administrativa, ou mais propriamente político-administrativa, pela qual se responsabiliza o Chefe do Executivo, por atos irregulares de sua administração." O conceito, assim expresso, "data venia", não é compreensivo de toda a extensão do instituto, porque também é aplicável aos auxiliares diretos do Chefe do Executivo, tais como Ministros de Estado, Secretários de Estado, etc.

Diz-nos Pontes de Miranda: "Medida que tem por fito obstar, impedir que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las."

Assim, é um processo político visando a afastar do cargo, por terem praticado atos contrários à administração, atos esses definidos legalmente, aquelas autoridades necessariamente nomeadas na lei.

IV — Natureza Jurídica

4. Tem sido entendido, de modo farto na doutrina, como instituto jurídico sem caráter penal, reduzindo-se à forma de simples medida político-administrativa. E assim visualizado, ele se extingue nesse campo, sendo que, se houver crime comum a julgar, passará para a órbita do Judiciário. Desse modo, se determinado ato da autoridade constitui, a um tempo só, ilícito político-administrativo e ilícito penal, deverá haver processo no âmbito parlamentar e processo no âmbito judicial. A sanção de caráter político ficará com o Parlamento, a sanção de conteúdo criminal restará ao Judiciário.

Comenta, a respeito, Paulo Brossard de Souza Pinto (in O Impeachment — pág. 68): "Destarte, ao processo político pode

RCGERS, Porto Alegre, 2(4): 53-60, 1972

sucedem, ou não, o processo criminal. Sucedendo, à condenação no juízo parlamentar não se segue, necessariamente, a condenação no juízo ordinário. No juízo político os fatos podem parecer bastantes para justificar o afastamento da autoridade a ele submetida. No juízo criminal, sob o império de critérios, que não são em tudo iguais aos que vigoram no juízo parlamentar, os mesmos fatos podem ser insuficientes para a condenação e a ação penal ser julgada improcedente.”

O “impeachment”, se continuasse seguindo sua trilha de tradição, aqui na pátria, deveria ser apenas instrumento visado exclusivamente à apuração dos chamados “crimes de responsabilidade” e, portanto, tendo em mira somente sanção de ordem política. A partir do Decreto-Lei n.º 201, porém, tomou ele sentido também criminal, pois que aquele diploma legal contempla penas tradicionalmente impostas aos crimes comuns.

Sempre foi medida aplicável enquanto durasse a gestão da autoridade administrativa, não podendo atingir crimes cometidos depois do mandato ou comissão, pelo simples motivo de que a sanção era somente a perda do cargo. E aí bem aparece a natureza político-administrativa do instituto; e tanto assim é, que, se iniciado o “impeachment”, no âmbito do Parlamento, e a autoridade visada, por qualquer razão, deixar definitivamente o cargo, o processo estanca, paralisa e se extingue, não havendo mais sentido para sua terminação.

No Brasil, sempre foi processo com feições nitidamente político-administrativas, tendo seu suscitamento por causas eminentemente político-administrativas e visando, por isso, a resultados somente político-administrativos. Na esfera federal, a Constituição de 1967 —, e de igual modo a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, resguardou íntegro esse conteúdo do “impeachment”, pois que entrega todo o trâmite do processo à competência do Parlamento e, apenas, prevê a sanção política, quanto aos crimes de responsabilidade. Já no Rio Grande do Sul, “v.g.”, a Constituição Estadual tornou-o espécie de processo híbrido para o julgamento do Governador e dos Secretários de Estado, pois comete à Assembléia Legislativa apenas a deliberação quanto à procedência da denúncia e, a partir daí, defere ao Tribunal de Justiça a competência para o julgamento do mérito. Bem assim, para os municípios, o Decreto-Lei n.º 201, de 24 de fevereiro de 1967, criou processamento diverso do tradicional para o “impeachment”, definindo duas ordens de crimes de responsabilidade, ali rotulados, sucessivamente, de “crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais” e de “infrações político-admi-

RCGERS, Porto Alegre 2(4): 53-60, 1972

nistrativas dos Prefeitos Municipais” e, respectivamente, atribuindo ao Judiciário o total julgamento dos primeiros e às Câmaras de Vereadores o total julgamento dos segundos.

De outro lado, também aí no citado Decreto, a abrangência do instituto se alargou, modelando-se, “*mutatis mutandis*”, à forma inglesa, pois que são ali previstas penas de reclusão e detenção, conseqüência que indubitavelmente colhe a pessoa, o indivíduo, o homem, extravasando, assim, da sua típica natureza político-administrativa.

A colocação legal, abrangendo o condutor político como pessoa, indivíduo, homem, é de total acerto e deriva, por sem dúvida, da noção de responsabilidade que é inerente ao homem, e que merece destaque especial quando se trata de determinados homens a quem são cometidas tarefas do mais alto relevo social e político.

Com relação a essas pessoas, distinguidas para o desempenho de encargos de maior significação no panorama político, o crivo para apuração de responsabilidade há de ser tão severo, quão austeros devem-se conduzir no desempenho de seus mandatos.

V — Competência para legislar

5. Se óbvio é que à União compete legislar sobre “impeachment” aplicável ao Presidente da República, Ministros de Estado e outras autoridades federais, pacífico não tem sido na doutrina, e menos na prática, no que se refere aos Governadores dos Estados e Prefeitos Municipais. Entendem predominantemente os autores que quanto aos Governadores e Prefeitos compete aos Estados-membros legislar. Assim, as leis estaduais devem definir os crimes de responsabilidade dos Governadores e, por igual, dos Prefeitos, bem como regular o processamento do “impeachment” para ditas autoridades.

Sobre o assunto, diz Paulo Brossard (in “opus” cit. pág. 109): “Dado que os impropriamente chamados crimes de responsabilidade, enquanto infrações políticas, não são crimes, mas ilícitos de natureza política, como política é a pena a eles cominada, cujos efeitos não extravasam da esfera provincial, nada mais condizente com a lógica das instituições federativas que, no círculo dos Estados, o direito local regulasse o “impeachment”. Do mesmo modo quanto aos Municípios.” E continua o mesmo autor (idem pág. 120): “O “impeachment” no âmbito dos Estados e Municípios há de ser regulado pelo Estado, nunca pela União.

RCGERS, Porto Alegre, 2(4): 53-60, 1972

Pode ocorrer, no entanto, que o Estado alargue a área de atribuições comunais, assegurada pela Constituição. No Rio Grande do Sul, por exemplo, tradicionalmente é outorgada aos municípios a prerrogativa de elaborar suas leis orgânicas.

Na medida em que o Estado deferir ao município poderes de auto-organização, ao município caberá regular a responsabilidade política de seu governante."

Hely Lopes Meirelles também doutrina no mesmo sentido (in *Direito Municipal Brasileiro* — pág. 661): "Por aí se vê que o Estado-membro pode e deve legislar sobre a perda do cargo de Prefeito, por falta funcional, impedimentos e incompatibilidade, deferindo à Câmara Municipal a atribuição de aplicar a sanção político-administrativa do "impeachment". A Câmara, entretanto, não pode legislar no tocante a esse instituto, mesmo na omissão da legislação estadual, cabendo-lhe, tão-somente, estabelecer, no Regimento Interno, os trâmites da acusação, defesa do acusado, "quorum" e demais condições para a validade da deliberação do Plenário..." E, mais adiante: "As leis orgânicas, em geral, estabelecem as atribuições do Prefeito e os impedimentos ou incompatibilidades, e cominam sanções para suas faltas, inclusive a da perda do cargo. Instituem, assim, o "impeachment" para o Prefeito, isto é, o processo de responsabilidade pelas faltas político-administrativas que cometer como Chefe do Executivo local. Aplicando-lhe o "impeachment", nos termos em que estiver regulado na lei estadual, a Câmara cassa-lhe o mandato e o destitui do cargo de Prefeito, por resolução do Plenário, na forma regimental."

Já Pontes de Miranda assume posição contrária (in "Comentários à Constituição de 1967" — págs. 350 e 351): "As leis estaduais e municipais não podem, de modo nenhum, definir os crimes de responsabilidade, porque a competência é exclusivamente do Congresso Nacional.

No sistema jurídico brasileiro, em que a palavra "impeachment" se evidencia inadequada, os crimes de responsabilidade, no Império e na República, são crimes, são figuras delituais penais."

VI — Legislação vigente

6. Em que pese às opiniões acima transcritas, a União tem avocado a si legislar para as três esferas, notadamente no que concerne à parte processual, sendo que os Estados-membros também contemplam em suas Constituições regras sobre a espécie, para si e para os municípios. A realidade, por isso, sobre a legis-

RCGERS, Porto Alegre 2(4): 53-60, 1972

lação que disciplina o "impeachment" em todo o território nacional, pode assim ser esquematizada:

- a) na União, a matéria é regulada através dos artigos 82 e 83 da Constituição, devendo ser editada lei especial, consoante determina o parágrafo único do art. 82. Segundo Themístocles Cavalcanti, ainda se acha em vigor a Lei n.º 1079, de 10 de abril de 1950 ("Estudos sobre a Constituição" — pág. 84), que trata de todo o trâmite do processo e define os crimes de responsabilidade;
- b) nos Estados-membros, vigorará também a citada Lei n.º 1079, quanto à definição dos crimes de responsabilidade e ao rito do processo, até a edição de nova lei especial prevista na Carta Magna Federal. Bem entendido, porém, que em caráter supletivo, de vez que a União deixou ao constituinte estadual relativa competência para legislar sobre a matéria. No Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual, de 27 de janeiro de 1970, através de seus artigos 67 e 68, quanto ao Governador, e artigo 74, relativamente aos Secretários de Estado, contempla e regulamenta o "impeachment", em parte.

Os artigos enumerados contém o seguinte texto, *verbis*:

"Art. 67 — São crimes de responsabilidade do Governador do Estado os previstos no artigo 82 da Constituição Federal e os definidos em lei.

Art. 68 — O Governador, depois de a Assembléia Legislativa declarar procedente a acusação, pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Estado, nos crimes de responsabilidade ou nos crimes comuns, ressalvada, quanto a estes, a competência prevista no artigo 129, parágrafo 2.º, da Constituição Federal.

§ 1.º — Declarada procedente a acusação, o Governador ficará suspenso de suas funções.

§ 2.º — Decorrido o prazo de sessenta dias, se o julgamento não estiver concluído, o processo será arquivado, salvo se para a demora tiver concorrido o acusado.

Art. 74 — São crimes de responsabilidade do Secretário de Estado, além do não comparecimento à Assembléia, quando regularmente convocado, os de que trata o artigo 82 da Constituição Federal."

RCGERS, Porto Alegre, 2(4): 53-60, 1972

Por igual, também no Estado, deverá ser aplicada a Lei n.º 1079, até o surgimento da lei especial aludida na Constituição Federal;

- c) nos municípios, vige o Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, que ab-rogou a Lei n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959, e, mais, o disposto nas leis estaduais.

Nos municípios rio-grandenses, além da aplicação do Decreto-Lei n.º 201, há de ser considerado o prescrito no art. 158 da Constituição Estadual, que proíbe os Prefeitos e Subprefeitos de qualquer atividade política e de favorecimento partidário.

VII — Apresentação da denúncia

- 7. a) no âmbito federal, será apresentada a denúncia à Câmara dos Deputados, sendo que se esta concluir pela sua procedência a remeterá ao Senado para o julgamento final;
- b) no âmbito estadual, proceder-se-á segundo determinam as Constituições Estaduais. No nosso Estado, a denúncia é feita perante a Assembléia Legislativa que, se a julgar procedente, a fará ao Tribunal de Justiça que é o Órgão competente para o julgamento do mérito, consoante prescreve a Constituição Estadual;
- c) nos municípios, far-se-á conforme o determinado nas Constituições dos Estados respectivos e, obviamente, respeitado o Decreto-Lei n.º 201. Nos municípios rio-grandenses, além da aplicação do art. 158 da Constituição Estadual, quando a denúncia será apresentada à Câmara Municipal e, ali, esgotando toda sua análise até o julgamento definitivo, dever-se-á assim proceder:
 - 1.º — se o crime imputado à autoridade for um daqueles constantes do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 201, a acusação será iniciada diretamente no juízo singular, como determina o art. 2.º do mesmo Decreto;
 - 2.º — se, entretanto, o crime apontado for um dos contemplados pelo art. 4.º do mesmo diploma legal, a denúncia será formulada perante a Câmara e o julgamento no seu todo por ela feito.

Porto Alegre, 25 de setembro de 1972.

(*) Tese apresentada no IV Congresso de Procuradores de Estado, realizado em Guarapari-ES., entre os dias 9 e 12 de outubro de 1972.