

# *Impeachment*

*Guilherme Fernandes Neto*

Membro do Ministério Público do Distrito Federal  
Professor-doutor da Faculdade de Direito da UnB, autor dos livros  
*Direito da Comunicação Social (RT)*, *Cláusulas, práticas e publicidades abusivas*  
(Atlas) e coordenador do livro *Inquérito Civil e Ação Civil Pública* (Atlas)

"(...)Toda vez que o Presidente, o Vice-Presidente, ou outro funcionário que violou ciente e deliberadamente os termos expressos da Constituição, ou qualquer outra lei, que lhe cometa funções não discricionárias, ou sendo a função discricionária, exerceu-a caprichosa, perversa, leviana, ou obcecadamente, impassível ante as conseqüências desastrosa desse proceder, cabe ao caso o julgamento político (...) Rui Barbosa <sup>1</sup>

## **I. Da responsabilidade do Presidente**

A responsabilidade do administrador público é a essência da República, afastamo-nos da vetusta irresponsabilidade dos monarcas, em antanho, da desnecessidade de explicações, da falta de transparência.

De origem inglesa o instituto do *Impeachment* "funda-se na idéia, hoje lugar comum, de que o governante não é senhor do

---

<sup>1</sup> Comentários à Constituição Federal Brasileira, Comentários à Constituição Federal Brasileira, Saraiva, 1933, vol. III, p. 429/430.

poder que exerce mas apenas um delegado ou representante do povo, ou da comunidade, à qual tem contas para prestar".<sup>2</sup>

Já nos tempos do Império, a Constituição de 1824 aplicava o *impeachment* tão somente ao ministros, pelo art. 133, quando por traição (I), por peita, suborno, ou concussão (II), abuso do Poder (III), pela falta de observância da lei (IV), e, ainda, pelos que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos, "**por qualquer dissipação dos bens públicos**" (V - grifo nosso)<sup>3</sup>.

A ampliação e evolução da responsabilidade foi evidente nas Constituições subsequentes, aplicando-se o instituto, por derradeiro ao Presidente da República que praticar atos ímprobos<sup>4</sup>.

A evolução e imposição de responsabilidade aos governantes chegou ao ponto de ser imposto pela mera falta de confiança, assim nos países onde o governo de gabinete pode ser exonerado pela mera falta da confiança da maioria parlamentar<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Curso de Direito Constitucional, 1990, p. 141.

<sup>3</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)

<sup>4</sup> Guilherme Fernandes Neto, "Ação de improbidade", in Revista do Tribunal Regional Federal – 1ª Região, volume 8, no 4, outubro - dezembro 1996, Brasília-DF e ainda em [http://www.guilhermefernandes.pro.br/site\\_media/uploaded/article/Improbidade\\_Administrativa.pdf](http://www.guilhermefernandes.pro.br/site_media/uploaded/article/Improbidade_Administrativa.pdf).

<sup>5</sup> Paulo Brossard, O impeachment, Saraiva, 1992, p. 35.

Nada obstante a evolução de nosso sistema de responsabilidade do governo, forçoso é convir a distância entre esse sistema e o pátrio, haja vista que em 22 de maio p.p., todos os partidos de oposição deram preferência a solicitar a apuração de suposto ilícito de nossa mandatária ao invés de representar pela apuração de responsabilidade por ato ímprobo, caracterizador do que se denomina de "crime de responsabilidade", que, ontologicamente, diverge dos demais tipos penais, nada obstante a dicção do art. 85, da Constituição Federal.

## **II. Do ato ímprobo**

A improbidade é um dos motivos de *impeachment*, impondo-se analisar sua natureza.

O art. 85, V, da CF definiu expressamente, como "crime de responsabilidade do chefe do Poder Executivo", aqueles que atentam contra a probidade na administração. Por esta razão, considerando a Carta Magna a improbidade administrativa do Presidente da República como crime de responsabilidade, deve ele ser julgado pelo Senado Federal, em havendo infração à Lei

no 8.429/92, nos termos do art. 52, I, c.c. 85, V, da CF.<sup>6</sup>; bem como os atos de improbidade praticados pelo Ministros de Estado, face a exegese efetuada pelo STF na Reclamação 2138.<sup>7</sup>

Inexistindo tipificação da improbidade como crime de responsabilidade – como previsto no art. 85, V, da CF – para os outros agentes públicos, que não o mandatário supremo da Nação, somente esta exceção se fazia defensável no ordenamento jurídico como foro especial plausível para a ação de improbidade, a saber, o Senado Federal (até o julgamento da citada Reclamação 2138). A tipificação excepcional e constitucional da improbidade administrativa, como crime de responsabilidade do Presidente da República, já estava prevista

---

<sup>6</sup> Isso não ocorre com outras autoridades, haja vista que o art. 85, atribuiu exclusivamente ao Presidente da República, como crime de responsabilidade, ato que atente contra a probidade da administração, não cabendo, neste caso, interpretação extensiva para aplicá-la a outros agentes públicos. Assim, a improbidade administrativa não implica crime de responsabilidade para os demais agentes, cuja tipificação depende de se amoldar a conduta à Lei Federal no 1.079, de 10.04.50 – que trata de crimes de responsabilidade perpetrados pelo Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República –, ao Decreto-lei no 201, de 27.2.67 – crimes dos prefeitos municipais –, ou, no caso de Governadores, Secretários e dirigentes de órgãos públicos do Distrito Federal, a Lei Federal no 7.106, de 28/6/83. Inexiste, por exemplo, crime de responsabilidade tipificado para os Conselheiros dos Tribunais de Contas, para os Ministros do Superior Tribunal de Justiça ou demais autoridades olvidadas pelos diplomas referidos.

<sup>7</sup> Isso não ocorre com outras autoridades, haja vista que o art. 85, atribuiu exclusivamente ao Presidente da República, como crime de responsabilidade, ato que atente contra a probidade da administração, não cabendo, neste caso, interpretação extensiva para aplicá-la a outros agentes públicos. Assim, a improbidade administrativa não implica crime de responsabilidade para os demais agentes, cuja tipificação depende de se amoldar a conduta à Lei Federal no 1.079, de 10.04.50 – que trata de crimes de responsabilidade perpetrados pelo Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República –, ao Decreto-lei no 201, de 27.2.67 – crimes dos prefeitos municipais –, ou, no caso de Governadores, Secretários e dirigentes de órgãos públicos do Distrito Federal, a Lei Federal no 7.106, de 28/6/83. Inexiste, por exemplo, crime de responsabilidade tipificado para os Conselheiros dos Tribunais de Contas, para os Ministros do Superior Tribunal de Justiça ou demais autoridades olvidadas pelos diplomas referidos.

com redação quase idêntica, na Constituição de 1891 (art. 54)<sup>8</sup>, não sendo assim, novidade, a tipificação do ato que atenta a probidade, como crime de responsabilidade do chefe do Poder Executivo da União. Fora deste caso, a improbidade administrativa não impunha foro especial, porque não importa, a *priori*, responsabilidade criminal, sendo diferentes as órbitas de responsabilização, bem como a análise de seus elementos. Há, assim, clara distinção entre as sanções previstas na LIA dos tipos penais criados pela Lei Bilac Pinto (Lei Federal no 3.502/58), sua antecessora legislativa, a qual criminalizava as respectivas condutas<sup>9</sup>.

Constatada a improbidade é desnecessário, para a aplicação de quaisquer de suas penas, o dano efetivo ao patrimônio público. Este é o resultado de uma interpretação sistemática da lei, conjugando as penas dos incisos I, II e III do art. 12, da LIA, com o art. 21, que dispõe, explicitamente, que a sua aplicação independe da “efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público”. Os mencionados incisos do art. 12, quando se referem ao prejuízo do erário, utilizam-se ainda das “quando houver” (inciso I), “se concorrer esta circunstância” (II), e “se houver” (inciso III), razão pela qual inexiste dúvida quanto à inexigibilidade de dano efetivo. Na tipificação do *caput*, do art.

---

<sup>8</sup> O art. 54 assim soava: “São crimes de responsabilidade os actos do Presidente da República que atentarem contra: (...) 6º A probidade da administração; (...)”, cuja redação, aliás, era também muito semelhante a dos Decretos nº 510 e nº 914, de 22 de junho e 23 de outubro de 1880 (conferir In Constituição Federal Brasileira, comentários por João Barbalho U.C., p. 216).

<sup>9</sup> Conferir em Pazzaglini Filho et alli, (1996:34).

10, conceitua a lei como ato de improbidade administrativa aquele que causa lesão ou “enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação”; ensejar significa dar ensejo, tentar, ensaiar, esperar a oportunidade, o que ratifica a interpretação da desnecessidade do efetivo prejuízo, salvo os limites impostos pelo princípio da proporcionalidade.

No que tange aos elementos do ato ímprobo, a responsabilidade por improbidade da Lei nº 8.429/92 não exige dolo – salvo a hipótese do caput, do art. 10 –, basta a conduta ímproba e prescinde do dano, e este poderá delimitar o foro competente. A responsabilização imposta em caso de improbidade administrativa é mais ampla que a responsabilidade civil subjetiva tradicional, em caso de ilícito civil (que exige obrigatoriamente o dano como um de seus elementos) e, por óbvio, bem mais ampla do que a responsabilização pelo ilícito criminal (que exige fato típico – cuja conduta, em regra, é dolosa –, antijurídico e a presença dos elementos da culpabilidade para imposição da pena). Ao punir os atos que ensejam a improbidade, pune-se, na realidade, o desvio do administrador de seu rumo à moralidade e aos demais princípios cardeais da administração pública (legalidade, finalidade, etc.), sancionando um ato potencialmente lesivo. Criou, assim, a Lei nº 8.429/92, um subsistema jurídico próprio, que, apesar de impor o julgamento, em caso de sua ofensa, ao juízo cível, afastou-se do tradicional conceito de ilícito, caracterizado subjetivamente pela culpa – conceituado o

ato ilícito como aquele que ofende a lei e causa prejuízo – como fundamento da responsabilidade. Assim, inexiste, para a condenação nas sanções de improbidade, a exigência do elemento objetivo do ilícito, a saber, o dano<sup>10</sup>. É verdade, todavia, que a jurisprudência vem caminhando no sentido de exigir o dolo<sup>11</sup>, bem como bem temperar a norma, em razão dos princípios da proporcionalidade.

A gravidade da culpa, a intensidade do dolo ou o grau de reprovação da conduta, os antecedentes do réu, a motivação, as circunstâncias e as consequências da improbidade e até a eventual insignificância da conduta antijurídica combatida, deverão estabelecer para o juiz da vara cível as balizas da condenação, apenando, como se juiz criminal fosse, levando em consideração os atos efetivamente praticados, o que, ademais, é compatível com o disposto no parágrafo único do art. 12 da LIA. Nada importa se o agente não conseguiu atingir o fim colimado.

---

<sup>10</sup> Sobre a desnecessidade do dano, v. Maia, (1993:5) e Pazzaglini Filho et alli (1996).

<sup>11</sup> V. recentíssimo acórdão do STJ (REsp 1350232/DF), julgado em 6/8/2013, cujo recurso foi lastreado na inexistência de dolo do réu, governador do DF, no ato de confeccionar e distribuir 2 mil CD's. Assim decidiu o Min. Rel: Castro Meira "O acórdão fustigado amparou-se em mera presunção, absolutamente indevida para o caso, diga-se de passagem, ao apontar dolo na conduta do réu, que deveria saber, com base na sua 'expertise administrativa' e longa caminhada política, o conteúdo do material divulgado" (cf. [http://www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=110677](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=110677), acessado em 13/8/2013). Bem analisando o elemento subjetivo, em recentíssimo artigo da Ronaldo Poletti leciona que "O *improbis administrator* é o administrador desonesto, não apenas no sentido da ilicitude, mas da conduta de quem mente, falseia ou oculta a verdade, finge, tergiversa, acomoda situações, foge da responsabilidade de seus atos e omissões. Se o Presidente da República admitiu que entidades financeiras da administração indireta emprestassem dinheiro ao tesouro nacional; se deixou de tomar providências em face de sociedade de economia mista, centro de graves crimes, dentre outros "propinas" repartidas e desviadas para partidos políticos, dentre eles o da legenda pela qual ele se elegeu, há, sem dúvida cometimento de crime de improbidade administrativa."

Perpetrando somente alguns dos atos executórios necessários à consumação de seu fim ou ainda não ocorreu dano positivo ao erário, pois o principal critério para a apuração da improbidade é o desvio da finalidade. O que merecerá julgamento serão os atos efetivamente praticados. A culpa, o dolo, a consumação, o exaurimento ou o prejuízo devem ser considerados pelo julgador para a dosimetria da pena.

### **III. Da comunicabilidade dos atos perpetrados em mandatos sucessivos**

Os sucessivos atos de governança altamente lesivos ao patrimônio privado, ao erário e aos interesses nacionais, precisarão ser analisados, em face do que dispõe o art. 85, V, VI e VII, da Constituição Federal e do art. 9º, alínea 3. da Lei Federal 1.079/51 e art. 142, da Lei 6.404/76 e Lei 8.429/90, como, ademais, já indicaram Ives Gandra da Silva<sup>12</sup> e Ronaldo Poletti<sup>13</sup>.

A Lei 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o seu julgamento, dispõe em seu artigo 15 que "A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não

---

<sup>12</sup> Cf. [http://media.wix.com/ugd/9795a2\\_4d3ed599669546fd8333221f9d0d5035.pdf](http://media.wix.com/ugd/9795a2_4d3ed599669546fd8333221f9d0d5035.pdf), acessado em 24/5/2015.

<sup>13</sup> Cf. [http://media.wix.com/ugd/9795a2\\_5148964497c941e0a305ddfe21151350.pdf](http://media.wix.com/ugd/9795a2_5148964497c941e0a305ddfe21151350.pdf), acessado em 24/5/2015.



tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo." Diante da clareza do texto, inexistente dificuldade para a interpretação.

A *mens legis* é evitar a infrutífera tramitação do processo político para a aplicação da sanção por crime de responsabilidade, quando a sanção principal já não mais poderá ser aplicada, em face do término do mandato.

Não há que se falar que atos perpetrados em mandato anteriores estariam fora do alcance do impedimento. A teleologia do art. 15, é evitar a representação seja infrutífera, lembrando Paulo Brossard que "Não pode sofrer-lo a pessoa que, despojada de sua condição oficial, perdeu a qualidade de agente político. Não teria objetivo, seria inútil o processo".<sup>14</sup>

Ou seja, da mesma forma que no direito americano, o *impeachment* cessaria "quando, por qualquer causa, haja desligamento definitivo do cargo".

Desta forma, os atos perpetrados em um mandato, poderão ser apurados no mandato subsequente, haja vista que a sanção - impedimento - poderá ser frutiferamente aplicado.

---

<sup>14</sup> Paulo Brossard, O impeachment, Saraiva, 1992, p. 134/135.

Se não ocorreu solução de continuidade entre mandatos sucessivos, falar que o *impeachment* não pode ser imposto ao administrador em mandato anterior é erro crasso.

## **Bibliografia**

BROSSARD, Paulo. *Impeachment*, Saraiva, São Paulo, 1992.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Do impeachment no direito brasileiro*, RT, São Paulo, 1992.

FERNANDES NETO, Guilherme. “Ação de improbidade”, in *Revista do Tribunal Regional Federal – 1a Região*, volume 8, nº 4, outubro - dezembro 1996, Brasília-DF.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 1990, p. 141

POLETTI, Ronaldo.

RICCITELLI, Antonio. *Impeachment à brasileira - instrumento de controle parlamentar*, Minhaeditora, Manole, Baueri-SP, 2006.