

Impeachment de Governador e Secretários de Estado¹

Por George Marmelstein Lima²

"As constituições não são regulamentos administrativos, não são tratados casuísticos, não são roteiros de precauções meticulosas contra a chicana, a ignorância, ou a subserviência mental da rabulice interessada, ou míope. Uma constituição é a caracterização, nitidamente contornada, de um sistema político, indicado nas suas linhas capitais, entregue, na evolução da sua vida orgânica, à ação da consciência popular, confiado, na interpretação das suas conseqüências legislativas, à intuição dos homens de Estado. A evidência das regras diretrizes, a luz do alto, que desce dos princípios, ilumina os casos particulares, ditando, a cada ocorrência imprevista, a cada combinação dos fatos, a solução definida pelas necessidades da harmonia geral." Rui Barbosa, Obras Completas

Sumário: 1. Esclarecimentos iniciais; 2. Limites e metodologia do Estudo; 3. Breve Análise dos Aspectos Teóricos e Históricos do Crime de Responsabilidade; 4. A Legislação Aplicável à Espécie: Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei 1.079/50; 5. Aspectos Formais Referentes ao Processamento do Crime de Responsabilidade; 5.1. A Legitimidade Ativa Para Deflagrar o Procedimento; 5.2. O Rito a Ser Seguido no Processamento de Governador de Estado e de Seus Secretários por Crime de Responsabilidade; 6. A Tipologia dos Crimes de Responsabilidade; 7. O Caráter Excepcional (*Ultima Ratio*) do *Impeachment* e a Teoria Substancial dos Crimes de Responsabilidade; 8. Conclusões

1. Esclarecimentos Iniciais

¹ Texto elaborado com base em parecer de minha autoria, quando atuava como Procurador do Estado de Alagoas.

² E-mail: georgemlima@jfce.gov.br

A discussão que será desenvolvida está impregnada de valores políticos da mais alta importância para o Estado-membro. Não se trata de mera filigrana acadêmica, uma vez que está em jogo a destituição do detentor do mais elevado cargo político do Poder Executivo local, legitimamente eleito pela vontade popular. Da mesma forma e pelo mesmo motivo, está em xeque a própria soberania popular, manifestada através do sufrágio universal, e os princípios fundamentais que informam o Estado Democrático de Direito.

Não se pode perder de vista, portanto, a realidade sócio-política subjacente à questão jurídica debatida. As normas aplicáveis ao caso hão de ser tratadas à luz da realidade fática, que lhe dá consistência e sentido. Ao tomar qualquer partido, deve-se ter sempre em mente a preocupação em torno das conseqüências decorrentes da solução adotada, máxime para a vida política do Estado.

As normas jurídicas fundamentais sobre as quais gravita a matéria estão no ponto mais elevado da pirâmide normativa, mais precisamente nos artigos iniciais da Constituição. A reflexão gira em torno dos princípios fundamentais da república, da federação, da democracia, da separação de poderes; princípios estes que constituem o *berço das estruturas e das instituições jurídicas*; e, como tais, devem ser tratados. *Mutatis mutandis*, vem bem a calhar a célebre afirmação de Montesquieu:

“É ridículo pretender decidir sobre direitos do reino, das nações e do universo, pelas mesmas máximas com as quais se decide entre particulares sobre o direito a uma calha de águas pluviais” (O *Espírito das Leis*. apud COMPARATO, Fábio Konder. *Crime de Responsabilidade – Renúncia do Agente – Efeitos Processuais*. Revista Trimestral de Direito público, nº 7, 1993, p. 82).

Não obstante os aspectos políticos que circundam o tema, torna-se fundamental proceder a uma correta abordagem jurídica, adequada aos ditames da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, a fim de que o ordenamento jurídico, que é a pedra de toque do Estado de Direito, não desmorone, deslegitimando qualquer juízo deliberativo em tão relevante assunto. Seria pernicioso à consciência ético-

jurídica deixar-se contaminar por interesses meramente político-partidários, no afã de fazer prevalecer uma insólita vontade de poder.

Lembra-se, a propósito, que o próprio Supremo Tribunal Federal, em sucessivas oportunidades, já reconheceu que **o exercício de qualquer poder é limitado pela ordem jurídica**, o que torna possível o controle jurisdicional de atos do Poder Legislativo praticados no processamento de *impeachment*, malgrado sua intensa carga política (MS 20.941 – DF; MS 21.564 – DF; MS 21.623 – DF; RP 96 – DF, entre outros). Logo, a fim de que se evitem transtornos futuros, prejudiciais ao regular andamento do procedimento, e à própria autonomia decisória do Poder Legislativo, a cláusula do devido processo legal há de ser sempre observada, com todas as conseqüências que dela se irradiam (contraditório, ampla defesa, motivação, publicidade *etc*). A correta e justa interpretação e aplicação das normas jurídicas, sobretudo as constitucionais, jamais há de ser relegada a um segundo plano. Os interesses espúrios, nascidos de espíritos políticos de mera ocasião, frutos de desavenças de menor importância, não podem ocasionar a derrocada do Estado de Direito, que tem no princípio da legalidade e da supremacia da constituição o seu alicerce estrutural. Em suma: a impossibilidade de se obter uma solução estritamente técnico-jurídica, uma vez que as concepções políticas são inafastáveis, não minimiza a necessidade de se perseguir uma solução política, que, ao mesmo tempo, é aceita pelo ordenamento jurídico. Fora do Direito não há decisão legítima.

Sem deixar de lado a dimensão política do caso, seja pela natureza dos interesses em jogo, seja pela importância do cargo ocupado pelo Chefe do Executivo e seus auxiliares, passa-se, a seguir, ao debate jurídico dos argumentos expostos.

2. Limites e Metodologia do Estudo

A discussão jurídica que será aqui desenvolvida girará em torno de **aspectos formais (técnico-processuais)** referentes ao procedimento nos crimes de responsabilidade contra Governador e Secretários de Estado e de

aspectos materiais, onde será analisada a tipologia dos crimes de responsabilidade e será desenvolvida uma teoria substancial dos crimes dessa natureza.

No tocante aos **aspectos processuais** do procedimento, serão abordadas e respondidas as seguintes indagações: **1.** Quem possui a legitimidade ativa para iniciar o procedimento nos crimes de responsabilidade contra o Governador de Estado e seus Secretários? O Ministério Público, por força do inc. I, do art. 129, da Constituição Federal? Qualquer cidadão, na forma do art. 75, da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950? **2.** Qual o rito a ser seguido? **3.** Há necessidade de observância do princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório? **4.** Qual o *quorum* parlamentar para a admissão (recebimento) da acusação? **5.** Qual o regime de votação (escrutínio secreto ou aberto)?

A análise desses problemas processuais demanda um raciocínio essencialmente técnico-jurídico. Trata-se, apenas, de identificar as normas jurídicas aplicáveis à espécie, confrontando-as com as decisões solidificadas na jurisprudência. Grande parte das matérias desmerece maiores discussões, em face de o Pretório Excelso já haver sobre elas manifestado. Dessa forma, não se está desbravando floresta virgem, mas palmilhando os seguros caminhos pavimentados pela jurisprudência e pela doutrina.

Analisadas as questões formais, passar-se-á a uma breve análise dos aspectos materiais dos crimes de responsabilidade.

Seguindo essas linhas metodológicas, inicia-se a discussão com uma sucinta exposição teórica acerca do crime de responsabilidade.

3. Breve Análise dos Aspectos Teóricos e Históricos do Crime de Responsabilidade

Conferir aos Governantes e demais autoridades que se encontram na alta cúpula do Executivo a imunidade absoluta é algo completamente

incompatível com o princípio republicano, que tem na responsabilização de toda e qualquer autoridade uma de suas notas essenciais³.

Em face de adotar o modelo republicano, nada mais natural do que o Estado brasileiro prever, no seu regime constitucional, formas de submeter os detentores do poder político ao crivo da responsabilidade perante a lei.

Na República, ao contrário da monarquia, não há autoridade política acima do bem e do mal, isenta de qualquer espécie de responsabilidade pelos atos praticados no exercício de seus mandatos. Logo, a possibilidade de afastar de suas funções o Chefe de Estado - mesmo quando este foi, legitimamente, eleito pelo voto popular - é inerente à própria noção de República. Tanto é verdade que, antes da proclamação da República, a pessoa do Imperador era “*inviolável e sagrada*”⁴; após o ano de 1889, quando foi promulgada a primeira constituição republicana, todas as Cartas Magnas brasileiras, sem exceção, previram situações que implicariam a punição do Presidente da República por crimes de responsabilidade. Relembre-se que o povo brasileiro, em plebiscito realizado na década passada, reafirmou sua opção pela forma republicana e o sistema presidencialista de governo, o que demonstra uma nítida preferência e tendência à manutenção do controle popular sobre o poder central.

Costuma-se denominar o processo de responsabilização do ocupante de cargo político de *impeachment*⁵. Trata-se de um anglicismo,

³ Daí a assertiva de CARRAZZA: “*Falar em República, pois, é falar em responsabilidade. A noção de República caminha de braços dados com a idéia de que todas as autoridades, por não estarem nem acima, nem fora do Direito, são responsáveis (...). A irresponsabilidade atrita abertamente com o regime republicano*” (CARRAZZA. Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991, p. 49/50).

⁴ Prescrevia a Constituição Imperial (1824) que “*a Pessoa do Imperador é inviolável e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma*” (art. 99). Não obstante, os Ministros de Estado, por força do art. 133, seriam responsáveis por traição, por peita, suborno ou concussão, por abuso de poder, pela falta de observância da lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos, por qualquer dissipação dos bens públicos. Também havia previsão de responsabilidade dos Secretários e Conselheiros de Estado (art. 47, 2º).

⁵ O termo *impeachment* tem sido usado de maneira não muito técnica para designar todo o procedimento do crime de responsabilidade e sua conseqüente sanção. Na verdade, tecnicamente, o *impeachment* não se confunde com a punição por crime de responsabilidade ou mesmo com o próprio processo de crimes dessa espécie, como comumente se diz. (O *impeachment*) é apenas uma fase do processo-crime (comum ou de responsabilidade) movido contra agentes públicos, na qual há a colocação do indiciado

definitivamente incorporado à linguagem popular brasileira, que acordou do “*museu das antigüidades constitucionais*”, graças ao recente episódio histórico que culminou com a cassação do Ex-Presidente da República, Fernando Collor.

Apesar de a consciência nacional haver percebido somente na década passada a importância do *impeachment*, a sua origem história é bastante remota. Desde a Idade Média, na Inglaterra, já existiam mecanismos precários de destituição das autoridades. Com o passar do tempo, o conceito evoluiu, galgando uma conotação peculiar em cada sistema que o adota.

No Brasil, a introdução do *impeachment* sofreu grande influência do sistema norte-americano, embora, obviamente, tenha adquirido algumas particularidades.

Para não se deter em considerações ociosas, é suficiente analisar as normas constitucionais que regeram o instituto a partir da Constituição de 1946, uma vez que a vigente lei sobre a matéria (Lei 1.079/50) foi elaborada sob a égide daquela Constituição.

Inicialmente, assinale-se que a Carta Fundamental de 46, assim como todas as constituições republicanas anteriores e posteriores, não previam expressamente a possibilidade de punição dos Governadores ou Secretários de Estado por crime de responsabilidade. Assim, será tomado como paradigma o processo de julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, que, por força do princípio federativo (simetria), deve ser observado no processamento e julgamento das autoridades executivas estaduais, **naquilo em que for compatível**, conforme pacífico entendimento do Supremo Tribunal Federal (entre outros: Representação 949/RN - RTJ 81/332).

A Constituição de 1946, em seção própria, tratava da *responsabilidade do Presidente da República*, informando que o Chefe do

em estado de acusação, como conseqüência de aceitação da denúncia, afastando-o provisoriamente do cargo ou função que ocupava. Neste sentido, Fábio Konder Comparato, in *Crime de Responsabilidade – Renúncia do Agente – Efeitos Processuais*, Revista Trimestral de Direito público, nº 7, 1993, p. 93. Não obstante, há um uso “promíscuo” do termo *impeachment*, decorrente de sua vulgarização, de forma que o próprio Supremo Tribunal Federal e vários doutrinadores do mais alto escol muitas vezes utilizam a palavra em seu sentido coloquial.

Executivo, “*depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade*” (art. 88). “*Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções*” (parágrafo único, do art. 88). Assim, competiria privativamente ao Senado Federal, julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele (art. 62, inc. I).

O processo dos crimes cometidos pelo Presidente da República possuía duas fases que em muito se assemelhavam ao sistema processual do júri. Primeiro, a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarava procedente a acusação, como uma espécie de “**sentença de pronúncia**”. Após, ultrapassada a fase do “juízo de procedência” da Câmara, o Senado Federal, nos casos de crimes funcionais, ou o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, julgaria o Presidente da República. Dessa forma, nos crimes de responsabilidade do Presidente, a Câmara dos Deputados funcionaria como **tribunal de pronúncia** e o Senado Federal, **tribunal de julgamento**.

No art. 89, havia a enumeração dos casos passíveis de enquadramento nos crimes de responsabilidade, sendo considerados crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: “*I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; 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 - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - o cumprimento das decisões judiciais*”.

Seguindo a tradição anterior, o parágrafo único do mesmo dispositivo determinava que esses crimes seriam definidos em lei especial, a qual estabeleceria as normas de processo e julgamento. Estariam, por isso, os crimes de responsabilidade e seu respectivo processo e julgamento submetidos **à reserva de lei formal**.

A Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, cumprindo e regulando o preceito constitucional, definiu os crimes de responsabilidade e regulou o seu respectivo processo de julgamento. As autoridades abrangidas por esta lei foram as seguintes: Presidente da República e Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, Governadores e Secretários de Estado⁶.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo, reduzindo sobremaneira as atribuições do Presidente da República, a disciplina dos crimes de responsabilidade cometidos por esta autoridade sofreu profunda alteração, pois as figuras discriminadas nos quatro últimos incisos do art. 89 da Constituição de 46 foram suprimidas pela nova regulamentação constitucional, deixando de ser contemplados no elenco dos crimes de responsabilidade os atentados contra “*a probidade na administração*”, “*a lei orçamentária*”, “*a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos*” e o “*cumprimento de suas decisões judiciais*”.

Logo a seguir, o sistema parlamentarista de governo, após consulta popular, foi revogado pela Emenda Constitucional n.º 6, de 23 de janeiro de 1963⁷.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 24 de janeiro de 1967, no seu art. 84, sendo seguida pela Emenda Constitucional

⁶ Por força da Lei Federal 3.528, de 03/01/1959, os Prefeitos Municipais também estariam, no que couber, submetidos aos ditames da Lei 1.079/50. Porém, o Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967, revogou expressamente a referida lei, regulando, especificamente, os crimes de responsabilidade cometidos pelos prefeitos. A par disso, a Lei 7.106, de 28 de junho de 1983, estendeu aos Governadores do Distrito Federal e dos Territórios Federais, a aplicação dos crimes definidos na Lei 1.079/50, ainda quando simplesmente tentados. Recentemente, a Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, incluiu na incidência da norma os Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e os Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição (parágrafo único, do art. 39-A), bem como o Advogado-Geral da União, os Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e os membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições (parágrafo único, do art. 40-A).

⁷ “Art 1º Fica revogada a Emenda Constitucional n.º 4 e restabelecido o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946, salvo o disposto no seu art. 61”.

nº 1, de 17 de outubro de 1967 (art. 82), operou-se uma pequena alteração dos dispositivos da Constituição de 46 disciplinadores da matéria, sendo excluída da capitulação dos crimes de responsabilidade do Presidente da República “*a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos*”, anteriormente prevista no inciso VII, do art. 89, da Constituição de 46⁸.

Dois pontos devem ser assinalados. Primeiro: a matéria sempre esteve submetida à reserva de lei especial. Segundo: **o processamento e julgamento** do Presidente da República por crimes de responsabilidade e dos Ministros de Estado, em crimes da mesma natureza conexos com os daquele, não sofreu qualquer alteração, salvo quanto ao **quorum** para que a Câmara dos Deputados declarasse a procedência da acusação, **que passou a ser de dois terços**⁹ (anteriormente, o quorum era de maioria absoluta).

A Constituição de 5 de outubro de 1988 cuidou do **processo e julgamento** dos crimes cometidos pelo Presidente da República de modo um tanto diferente¹⁰. A Câmara dos Deputados, que antes era verdadeiro

8 O dispositivo da Constituição de 1967 assim está redigido: “*São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; 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 decisões judiciais e das leis*” (art. 82).

9 Reza o art. 85, da Constituição de 1967: “*o Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, ou, perante o Senado Federal, nos de responsabilidade*”. O dispositivo foi mantido pela Emenda Constitucional nº1, de 1969.

¹⁰ Eis como se encontram positivadas, na Constituição de 1988, as regras de procedimento visando a condenação do Presidente da República por crimes comuns ou de responsabilidade:

“*Art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles*¹⁰;

(...)

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.

(...)

“tribunal de pronúncia”, a quem competia declarar a procedência ou não da acusação, passou a exercer apenas um **juízo inicial de admissibilidade**. O processo e o julgamento propriamente dito, nos crimes de responsabilidade, competem, doravante, ao Senado Federal. Nos crimes comuns, a competência para o processo e julgamento é do Supremo Tribunal Federal.

Veja-se a diferença entre o sistema anterior e o atual: antes, as atribuições da Câmara dos Deputados eram bem maiores, pois a ela competia, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros (após a CF/67, por dois terços), declarar a procedência ou não a acusação, sendo o Presidente, em seguida, submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade. No que se refere à capitulação dos crimes de responsabilidade, a disciplina ficou praticamente idêntica à da Constituição de 1967/69.

Tomando como base essas linhas históricas das normas constitucionais referentes à responsabilidade do Presidente da República, algumas questões acerca da aplicação da lei no tempo podem vir à tona.

Em primeiro lugar, pergunta-se: considerando que a Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu o sistema parlamentarista de governo, não considerou como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra “*a probidade na administração*”, “*a lei orçamentária*”, “*a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos*” e o “*cumprimento de suas decisões judiciais*”, pode-se afirmar que a Lei 1.079/50, nesse ponto, não foi recepcionada e, portanto,

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 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”.

está, desde aquela época, revogada? Considerando mais que a Emenda Constitucional nº 6, de 1963, restabeleceu o sistema presidencial de governo, é possível afirmar que a legislação infraconstitucional relativa aos crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República foi, de alguma forma, repristinada (voltou a vigor)? Em suma: a Lei 1.079/50, na parte em que elenca como crimes de responsabilidade os praticados contra “a probidade na administração”, “a lei orçamentária”, “a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos” e o “cumprimento de suas decisões judiciais” ainda está em vigor?

A par disso, o fato de as Constituições Federais jamais haverem previsto a responsabilização dos Governadores e Secretários de Estado por crimes de responsabilidade pode significar a impossibilidade de punição dessas autoridades por delitos dessa natureza? A Lei Federal 1.079/50, no ponto em que prevê a possibilidade de punição de Governadores e Secretários de Estado pelo cometimento de crimes de responsabilidade, é constitucional? Caso se admita a responsabilização por delitos político-funcionais dos Governadores e Secretários de Estado, a quem compete (União ou Estado) definir os crimes de responsabilidade de tais autoridades? E o procedimento de responsabilização funcional seguiria o mesmo modelo previsto para o processo contra o Presidente da República e os Ministros de Estado ou será que norma infraconstitucional pode estabelecer modelo diverso?

Essas e outras questões serão analisadas no tópico seguinte.

2. A Legislação Aplicável à Espécie: Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei 1.079/50

A Lei 1.079/50, durante meio século, vem regulamentando o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade. Nesse ínterim, como foi visto, houve diversas mutações nos textos constitucionais que tratavam do tema. É preciso saber, pois, em que essas alterações dos enunciados constitucionais atingiram as capitulações da Lei 1.079/50.

A primeira questão é analisar se os atos do Presidente da República que atentassem contra “a probidade na administração”, “a lei orçamentária”, “a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos” e o “cumprimento de suas decisões judiciais” ainda constituiriam crimes de responsabilidade, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu o sistema parlamentarista de governo, não contemplou essas situações como crimes funcionais. É dizer: operou-se o fenômeno da não-recepção?

A resposta a essa indagação há de ser taxativa: a Lei 1.079/50, nesse ponto, não foi em nada alterada. A uma, porque os crimes de responsabilidade enumerados pela Constituição são **meramente exemplificativos (não taxativos)**. A duas, porque a Emenda Constitucional nº 6, de 1963, ao restabelecer o sistema presidencial de governo, **repristinou a legislação** infraconstitucional anterior à Emenda Constitucional nº 4, de 1961. Assim, se houve revogação (não-recepção) da Lei 1.079/50 pela EC nº 4/61, tal revogação foi meramente temporária, perdurando até o termo final do sistema parlamentarista. Esse, inclusive, foi o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal¹¹.

¹¹ Confira-se o voto do Ministro Otávio Gallotti, no Mandado de Segurança nº 21.564 – DF defendendo que está em pleno vigor, na sua parte substantiva, a Lei nº 1.079/50: “a Lei nº 1.079, de 1959, revogada, em parte de sua provisão substantiva, pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu o regime parlamentarista de governo e, no art. 5º, enumerou os crimes funcionais do Presidente da República, como omissão aos atos que atentassem contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das decisões judiciais. A enumeração é, porém, não mais que exemplificativa (confirmam-no a conjunção e o advérbio ‘e especialmente’). Mesmo porque, ao comando constitucional, cabe, no caso, apenas traçar a moldura para a tipificação dos crimes, a cargo da legislação ordinária. Não tipificá-los, ela própria. Além disso, a Emenda nº 6, de 1963, não viria a limitar-se a declarar revogada a Emenda de nº 4, de 1961, mas também, e expressamente, declarou ‘restabelecido o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição de 1946, salvo o disposto no seu art. 61’. Ora, precisamente dessa temporária abolição do regime presidencialista, é que havia resultado a mais acanhada exemplificação das figuras de ‘crimes funcionais’ (ou de responsabilidade), atribuíveis ao Presidente da República. Teria bastado, portanto, o restabelecimento do presidencialismo de 1946, ditado pela poder constituinte (Emenda nº 6), como solar repristinação da norma supostamente revogada, se necessário fosse recorrer ao argumento; pois revogação, como disse, não entendo que chegara a ocorrer”. Seguindo o mesmo posicionamento, o Min. Celso de Mello afirmou: “Tenho para mim — e não obstante o interregno normativo representado pela vigência da Emenda Constitucional nº 4, de 1961 (art. 5º) — que as figuras típicas caracterizadoras dos crimes de responsabilidade, objeto de definição pela Lei nº 1.079/50 (arts. 5º a 12), não sofreram qualquer derrogação em sua estrutura jurídica, posto que o rol de ilícitos político-administrativos inscrito em nossas Constituições sempre ostentou caráter meramente exemplificativo, como acentua, de modo expresse, em sua notável e clássica monografia sobre o instituto do impeachment, o nosso eminente colega, Ministro

Portanto, segundo orientação do Pretório Excelso, que se adota neste parecer, os crimes definidos na Lei 1.079/50 continuam em vigor, inclusive – vale assinalar – o referente à “*guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos*”, que não foi nem incluído no rol da Constituição de 1988¹².

Solução diversa, porém, há de ser tomada com relação às **regras processuais** previstas na Lei 1.079/50. É que, como visto, ocorreram várias mudanças nos textos constitucionais, desde a Constituição de 1946 até a Constituição de 1988. Entre essas transformações, assinale-se:

1) com a Constituição de 1967, o quorum para que a Câmara dos Deputados admitisse a acusação aumentou para dois terços (antes era a maioria absoluta). A Constituição de 1988 manteve o quorum previsto na Carta de 1967;

2) caso o Senado Federal condene o Presidente da República, em definitivo, o prazo de inabilitação para que ele possa exercer qualquer outro cargo público eletivo aumentou de 5 (cinco) anos para 8 (oito) anos;

3) com a Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados deixou de ser equivalente a um “tribunal de pronúncia”. O Senado Federal, doravante, acumula a dupla e indisponível função de tribunal de pronúncia e tribunal de julgamento. À Câmara dos Deputados compete proferir tão-somente um

Paulo Brossard («O impeachment», pág. 55, item n° 39a, 2ª ed., 1992, Saraiva). A supressão, pela Emenda Constitucional n° 4/61, da menção aos atos atentatórios à probidade na Administração Pública não teve, desse modo, o condão de operar a descaracterização típica das condutas definidas, pela Lei n° 1.079/50, como crimes de responsabilidade. É importante assinalar, neste ponto, que a referência constitucional a determinados valores jurídicos — como o da probidade administrativa, por exemplo — gerava a inevitável consequência de impor ao Congresso Nacional o dever de tipificar condutas que afrontassem, de algum modo, aqueles bens postos sob a tutela imediata da Constituição. Isso não significava, contudo, que fosse vedado ao legislador ordinário ampliar, desde que preservado aquele conjunto irreduzível de bens constitucionalmente tutelados — verdadeiros parâmetros axiológicos conformadores da ação legislativa mínima e necessária do Poder Público —, as hipóteses de tipificação de novos crimes de responsabilidade cuja prática atentasse contra outros valores qualificados como suscetíveis de proteção pelo Estado” (MS 21564-DF).

¹² Em sentido contrário, entende o Professor Luís Roberto Barroso que os crimes de responsabilidade se submetem, no direito brasileiro, a um regime de tipologia constitucional estrita, cabendo ao legislador ordinário tão-somente explicitar e minudenciar práticas que se subsumam aos tipos constitucionais circunscritos nos incisos do art. 85. Por esta razão, defende o constitucionalista, operou-se, com relação ao crime de responsabilidade contra “*a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos*”, figura típica que não consta no elenco do art. 85 da Constituição, o efeito de uma *abolitio criminis* (in *Crimes de Responsabilidade e Processo de Impeachment. Descabimento contra Secretário de Estado que Deixou op Cargo*. Revista de Processo, n° 95, jul.-set., 1999, p. 85/96).

juízo inicial de admissibilidade da acusação, onde aferirá, numa análise preliminar, perfunctória e política, as questões formais da matéria, bem como a sua gravidade, hábil a justificar o afastamento temporário do Chefe do Executivo, e os indícios de autoria e materialidade dos fatos.

Assim, as regras processuais previstas na Lei 1.079/50 não de ser consideradas à luz dessa nova disciplina constitucional.

Outro ponto a ser analisado é **saber se é possível a condenação dos Governadores e Secretários de Estado por crimes de responsabilidade, em razão da omissão constitucional a respeito.** De fato, a Carta Magna prevê a possibilidade de várias autoridades serem processadas e julgadas por crimes de responsabilidade, a saber: Presidente da República (arts. 51, inc. I; art. 52, inc. I; art. 85), Vice-Presidente da República (art. 51, inc. I; art. 52, inc. I), Ministros de Estado (art. 51, inc. I; art. 52, inc. I; art. 102, inc. I, c), Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 52, inc. II), Procurador-Geral da República (art. 52, inc. II), Advogado-Geral da União (art. 52, inc. II), os membros dos Tribunais Superiores (art. 102, inc. I, c), os membros dos Tribunais de Contas da União (art. 102, inc. I, c), os chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 102, inc. I, c), quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República (art. 50), os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (art. 52, inc. I; art. 102, inc. I, c), juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público (art. 96, inc. III), os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais (art. 105, inc. I, a), os juízes federais, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho e os membros do Ministério Público da União (art. 108, inc. I, a). Por força da Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000, há previsão expressa de possibilidade de os Prefeitos e Presidentes das Câmaras Municipais serem punidos por crime de responsabilidade (art. 29-A). Da mesma forma, em razão da Emenda

Constitucional nº 30, os Presidentes dos Tribunais poderão ser responsabilizados por crimes de responsabilidade (art. 100, §5º).

Como se vê, a Carta Magna Federal foi minuciosa ao elencar as autoridades passíveis de ser responsabilizadas por crimes de responsabilidade. Porém, não há, em nenhuma disposição constitucional, a previsão de punição dos Governadores de Estado por crime de natureza funcional. O único dispositivo que trata da perda do cargo do Governador é o art. 28, §1º, da CF/88¹³, que longe fica de configurar uma hipótese de punição por crime de responsabilidade. Outra previsão de punição de Governadores é por crime comum, cuja competência seria do Superior Tribunal de Justiça (art. 105, inc. I, a). Poder-se-ia afirmar que, por isso, os Governadores de Estado não podem ser processados e julgados por crimes de responsabilidade?

Como já foi frisado, a noção de responsabilização dos Governantes é intrínseca ao princípio republicano adotado pela Constituição brasileira vigente. Só por isso, já seria correto afirmar que os Governadores podem ser processados por crimes de responsabilidade, como decorrência da adoção do modelo republicano. Além do princípio republicano, um outro princípio constitucional entronizado pelo Estado brasileiro torna imperativa a responsabilização dos Governadores de Estado por crimes de responsabilidade, qual seja, o **princípio da simetria**, decorrente do nosso peculiar sistema federativo. Desse modo, a possibilidade de punição dos Governadores e Secretários de Estado é corolário lógico dos princípios republicano e federativo¹⁴.

13 Prescreve o dispositivo: “perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V”.

14 A propósito, o Pretório Excelso, em julgamento plenário sobre o tema concernente à responsabilidade penal do Chefe do Poder Executivo dos Estados-membros, proferiu decisão consubstanciada em acórdão assim ementado: “A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da idéia republicana. A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui conseqüência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal. O princípio republicano exprime, a partir da idéia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos - os Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular - são igualmente responsáveis perante a lei. Os Governadores de Estado - que dispõem de prerrogativa de foro *ratione muneris*, perante o Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, a) - estão permanentemente sujeitos, uma vez obtida a necessária licença da respectiva Assembléia Legislativa (RE 153.968-

Diga-se, a propósito, que o tema é bastante antigo, já tendo o Supremo Tribunal Federal se manifestado no sentido da possibilidade de Governador de Estado ser sujeito ativo do crime de responsabilidade¹⁵.

Por outro lado, muito se discute se as regras referentes à punição dos Governadores de Estado devem ser normatizadas no âmbito federal ou no âmbito estadual. Em outras palavras: podem os Estados-membros disporem sobre o processo e o julgamento dos Governadores e seus Secretários por crimes funcionais? A quem compete legislar sobre os crimes de responsabilidade das autoridades estaduais, União ou Estado-membro?

Antes da entrada em vigor da Constituição de 1988, havia alguns posicionamentos do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as constituições estaduais poderiam regular o processo de crimes de responsabilidade, devendo, porém, guardar, a respeito, “*exata consonância com a normatividade posta para o impeachment federal*”. A solução, contudo, não é mais a predominante. Hoje, prevalece a diretriz de que os Estados não

BA, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - RE 159.230-PB, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), a processo penal condenatório, ainda que as infrações penais a eles imputadas sejam estranhas ao exercício das funções governamentais" (ADI 1.018-MG, Rel. p/ o Acórdão Min. CELSO DE MELLO).

¹⁵ No voto do eminente Ministro Gonçalves de Oliveira, no famoso habeas-corpus 41.296 – DF, cujo paciente era o então Governador de Goiás, Mauro Borges Teixeira, julgado em pleno período de ditadura militar, a matéria é bem esclarecida: “*Em nosso País, velha prática republicana autoriza o impeachment do Governador dentro do modelo federal. Ao propósito, conhecem-se pareceres de Paulo de Lacerda, Afrânio de Melo Franco, Afonso Celso, Epitácio Pessoa e Clóvis Beviláqua com esta ementa: ‘Nenhuma dúvida pode levantar-se contra a competência dos Estados para criarem o impeachment dos respectivos governadores. Não só esta providência é da índole do regime como se ajusta aos preceitos da Constituição de 1891. Organizando o processo de impeachment, os Estados terão, porém, de submeter aos princípios orgânicos da Constituição Federal, segundo esta preceitua no artigo 63 e é da essência do nosso sistema político’ (R.F., 26-453). Também, no mesmo sentido, Prudente de Moraes Filho e Rui Barbosa (Rev. Cit., 27/103). Na vigência da Carta de 1946, outro não é o entendimento constitucional, como opinam Pontes de Miranda e Carlos Maximiliano (R.F., vol.125/93 segs.) e Themistocles Cavalcanti (A Constituição Federal Comentada, 2ª ed., vol. II, p. 273). Esta conclusão foi prestigiada pelo Supremo Tribunal, ao julgar em 3.10.47, a Representação nº 96 contra a Constituição do Estado de São Paulo, ao dispor, no art. 45, § 1º, que o recebimento da denúncia pela maioria absoluta da Assembléia importaria o afastamento do Governador do exercício das suas funções até decisão final do processo. Também, no caso de Alagoas, decidiu essa Suprema Corte que era obrigatório o modelo federal. Somente julgando procedente a acusação e não o recebimento da denúncia era possível o afastamento, conforme em referência ao Presidente da República dispunha a Carta Política Federal (ac. na R.F., 125/93 e segs.; A. J., 85/77 e segs.). De resto, o art. 74 da Lei de Responsabilidade, L. 1.079, de 1953, expressamente autoriza o impeachment, na esfera estadual, o que, pelo que se mostrou, não é inconstitucional: “Artigo 74. Constitui crime de responsabilidade dos Governadores dos Estados ou dos seus secretários, quando por eles praticados os atos definidos como crimes nesta lei”. E o processo de impeachment é previsto (artigos 76/79)”*

podem legislar sobre processo, julgamento e definição dos crimes de responsabilidade¹⁶.

Desse modo, somente a lei federal poderia dispor sobre o processo, julgamento e definição dos crimes de responsabilidade cometidos por autoridades estaduais. Se a norma local dispuser sobre tais matérias será ela inaplicável, salvo, é óbvio, se guardar estrita consonância com o modelo federal. Em outras palavras: ou a norma estadual simplesmente repete o preceito federal ou, inovando ou dispondo de modo contrário, será inválida.

O Supremo Tribunal Federal, várias vezes, declarou a inconstitucionalidade de Constituições estaduais e outras normas não-federais que dispunham sobre os crimes de responsabilidade de autoridades locais. Entendeu-se que os crimes de responsabilidade e seu respectivo

¹⁶ O Ministro Victor Nunes, no já citado Habeas-Corpus 41.296 – DF, trata da matéria nos seguintes termos: “*O primeiro problema suscitado a esse respeito, senão nas informações oficiais, pelo menos no debate extra-judicial, é a alegada inconstitucionalidade dessa lei, por falta de competência do legislador federal. Mas essa questão já foi resolvida, no sentido da constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal, no caso de Alagoas (RMS 4.928, de 20.11.57. Cfr. Edgard Costa, Grandes Julgamentos, 4/53). O pensamento vitorioso nesta Corte pode ser sintetizado nas palavras que então proferiu o eminente Ministro Hahnemann Guimarães (p. 122): ‘... na Representação nº 97, do Piauí, julgada em 12 de novembro de 47 e na Representação nº 111, de Alagoas, julgada em 23 de setembro de 1948, sustentei a tese, que mantenho, de que compete, exclusivamente à União Federal, nos termos do artigo 5º, XV, a, da Constituição, legislar sobre Direito Penal e o processo. Não pode, pois, o legislador estadual definir sujeitos de responsabilidade, crimes, órgãos jurisdicionais e processo, que não estejam previstos na lei federal. O impeachment é, por sua tradição anglo-americana, essencialmente, um processo judiciário-parlamentar. É um processo penal-político, e não exclusivamente político, como sustenta, com tanto brilho, o eminente Sr. Ministro Nelson Hungria.(...) No Caso do Piauí, a que se refere o eminente Mestre, disse S. Exa.: ‘... a respeito dos arts. 67, 68 e 69 da Constituição estadual, que regulam a responsabilidade do Governador, eu me manifesto pela inteira inconstitucionalidade de todas as disposições, pois que, segundo os pareceres dos professores dos professores Noé de Azevedo e Joaquim Canuto Mendes de Almeida, entendo que a Constituição estadual não pode restringir a garantia devida aos Governadores, que somente podem ser responsabilizados por fatos e segundo processos definidos em lei federal. Esta minha convicção, que se baseou nas razões aduzidas por aqueles eminentes juristas, impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade dos artigos 67, 68 e 69’ (Rep. 97, 12.11.47, Ed. Costa, ob. cit., 2/341, 378). O mesmo entendimento já expressava Epitácio Pessoa, no regime de 91, ao discutir, como relator, o Caso Aurelino Leal (HC 2.385, 18.8.1906): ‘pode o Estado votar uma lei de responsabilidade para os seus funcionários? Não: uma lei que define crimes e lhes comina penas é uma lei substantiva e como tal excede à esfera de ação dos Estados — Const. art. 34, nº 23. Dir-se-á que esta pena é uma simples medida política e como tal pode ser criada pelo Estado. Mas não deixa de ser uma pena, e como não há pena sem crime, o Estado terá de definir os crimes a que ela é aplicável..., o que escapa à sua competência. Demais, é uma medida cuja aplicação retarda e pode até bular ... a execução da Constituição e do Código Penal. Nem se invoque o direito que o Estado tem de prescrever as condições de demissibilidade dos seus funcionários, pois este direito só pode ir ao ponto em que não ofenda a ação das leis federais’ (Epitácio Pessoa, Acórdãos e Votos, 1955, p. 190)”.*

processo e julgamento são matérias estritamente submetidas à reserva de lei federal.

Exemplificativamente, na ADInMC 2.220-SP, rel. Min. Octavio Gallotti, 1º.8.2000, por aparente ofensa à competência da União para legislar sobre direito processual (CF, art. 22, I), assim como para definir os crimes de responsabilidade (CF, art. 85, parágrafo único), o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar em ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República **para suspender a eficácia de dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo que definem os crimes de responsabilidade do Governador e regulam o seu processo e julgamento**¹⁷. Igualmente, na ADInMC 1.628 – SC (rel. Nelson Jobim), ficou assentado que *“a definição de crimes de responsabilidade e a regulamentação do respectivo processo e do julgamento são de competência da União (Constituição Federal, art. 85, parágrafo único, e 22, I)”*¹⁸.

Portanto, prevalece no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sobretudo após a Constituição de 1988, o entendimento de que **as constituições estaduais não podem tratar do processo ou definição de crimes de responsabilidade**. A competência, no caso, é da União, tanto para definir os tipos, quanto para regulamentar o processo e julgamento.

No tópico seguinte, serão analisados os aspectos formais referentes ao processo e julgamento dos Governadores e Secretários de Estado nos crimes de responsabilidade.

3. Aspectos Formais Referentes ao Processamento do Crime de Responsabilidade

3.1. A Legitimidade Ativa Para Deflagrar o Procedimento

¹⁷ Eis como está redigida a ementa do acórdão: *“Inscrevem-se na competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e a disciplina do respectivo processo e julgamento”*.

¹⁸ Julgados no mesmo sentido: ADInMC 2.050 – RO; ADInMC 1.879-RO, rel. Min. Moreira Alves, 19.4.99; ADInMC-1901/MG, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 05/11/1998 - Tribunal Pleno.

É preciso tecer alguns comentários acerca da legitimidade ativa para iniciar o procedimento nos crimes de responsabilidade instaurados contra Governadores de Estado e seus Secretários. Muitas divagações podem vir à tona; afinal, trata-se do exercício de um direito político de suma importância, que pode modificar a própria história do Estado.

Não há, na Constituição Federal, um órgão em particular incumbido a dar o impulso inicial do processo dos crimes de responsabilidade eventualmente cometidos pelo Presidente da República.

Se se considerar que o crime de responsabilidade é um crime de ação penal pública, somente os membros do ministério público teriam a competência privativa para impulsioná-lo, sem prejuízo da ação penal privada subsidiária (cf. art. 129, inc. I, e art. 5º, inc. LIX, da CF/88: “*são funções institucionais do Ministério Público promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei*” e “*será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal*”). Há, inclusive, parecer neste sentido da lavra dos juristas Roberto Delmanto e Roberto Delmanto Júnior, com o título *Ilegitimidade Processual dos Autores do Pedido de ‘Impeachment’*, publicado na Revista dos Tribunais, v. 82, nº 698, São Paulo, 1993, p. 410/411. Esse ponto de vista, contudo, é minoritário, não prevalecendo em julgado algum do Supremo Tribunal Federal.

Em verdade, o entendimento dominante é no sentido de que continua em vigor a denúncia popular, prevista na Lei 1.079/50. A regra da denúncia popular vale tanto para o Presidente da República e Ministros de Estado (art. 14), quanto para os Governadores e Secretário de Estado (art. 75)¹⁹.

Analisando a validade do “*princípio da denunciabilidade popular*”, na hipótese de crime de responsabilidade cometido por Ministro de Estado, o eminente Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal perfilhou o entendimento de que permanecem válidos os dispositivos da Lei 1.079/50. Confira-se:

¹⁹ “art. 75. *É permitido a todo cidadão denunciar o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade*”.

“Essa questão - que consiste no reconhecimento da legitimidade ativa de **qualquer cidadão** (vale dizer, de qualquer eleitor) para fazer instaurar, **perante o Supremo Tribunal Federal**, o concernente processo de **impeachment** contra Ministro de Estado - **assume** indiscutível relevo político-jurídico.

É irrecusável, no entanto, que, em tema de ativação da jurisdição constitucional pertinente ao processo de **impeachment**, **prevalece**, em nosso sistema jurídico, **enquanto diretriz básica**, o “**princípio da denunciabilidade popular**” (PONTES DE MIRANDA, “**Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969**”, tomo III/355, 2ª ed., 1970, RT).

Essa circunstância justifica o reconhecimento, **em favor dos ora denunciantes** - ambos **cidadãos** no pleno exercício de seus direitos políticos -, da legitimidade ativa **ad causam** necessária à instauração do processo de apuração da responsabilidade político-administrativa de Ministro de Estado, perante o Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, **c**, da Constituição” (Inquérito 1.350 – DF, DJU de 15 de fevereiro de 2000).

Assim, somente o cidadão, **nessa qualidade**, possui legitimidade ativa para denunciar as autoridades indicadas pela Lei 1.079/50 por crime de responsabilidade²⁰.

20 Quanto a esse ponto, o professor Alexandre de Moraes é enfático: “*Todo cidadão, e apenas ele, no gozo de seus direitos políticos é parte legítima para oferecer acusação à Câmara dos Deputados. A acusação da prática de crime de responsabilidade diz respeito às prerrogativas da cidadania do brasileiro que tem o direito de participar dos negócios políticos*” (Direito Constitucional. 5ª ed. Atlas, São Paulo, 1999, p. 393). E mais à frente arremata o mestre: “*A legitimidade ativa ad causam, portanto, não se estende a qualquer um, mas somente às pessoas investidas no status civitatis, excluindo, portanto, pessoas físicas não alistadas eleitoralmente, ou que foram suspensas ou perderam seus direitos políticos (CF, art. 15) e, ainda, as pessoas jurídicas, os estrangeiros e os apátridas*” (Ob. cit. p. 393) - grifamos. O constitucionalista e parlamentar Michel Temer é igualmente claro ao explicar que, no caso do Presidente da República, “*todo cidadão no gozo de seus direitos políticos é parte legítima para oferecer a acusação à Câmara dos Deputados. Somente os cidadãos, isto é, aqueles que a Constituição define como brasileiros (art. 12). E devem estar no gozo de seus direitos políticos. Só quem deles goza pode exercê-los. A acusação da prática do crime de responsabilidade diz respeito às prerrogativas da cidadania; do brasileiro que tem o direito de participar dos negócios políticos*” (Elementos de Direito Constitucional. 10ª ed. Malheiros, São Paulo, 1994, p. 157/158). No mesmo sentido: “*A acusação pode ser articulada por qualquer brasileiro perante a Câmara dos Deputados*” (SILVA. José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 16ª edição, Malheiros editores, São Paulo, p. 549). “*A primeira fase se abre com a denúncia que pode ser oferecida por*

Observe que não há qualquer ressalva quanto à circunscrição eleitoral do denunciante (“é permitido **a todo cidadão** denunciar o Governador...”). Desse modo, o fato de o denunciante possuir domicílio eleitoral diverso do Estado de atuação do Governador denunciado não deve ser motivo para a não-apreciação da denúncia pela Assembléia Legislativa.

3.2. O Rito a Ser Seguido no Processamento de Governador de Estado e de Seus Secretários por Crime de Responsabilidade

Se por um lado é fácil compreender que somente o cidadão tem a legitimidade ativa para deflagrar o processo de *impeachment* do Governador de Estado, por outro lado, saber qual o rito a ser seguido depois de protocolizada a denúncia é questão bastante tormentosa. Somente através de uma análise sistemática das decisões do Supremo Tribunal Federal, torna-se possível visualizar todo o *iter* procedimental nos crimes de responsabilidade atribuídos a Governador de Estado.

Lembra-se que as constituições estaduais não podem dispor sobre crimes de responsabilidade das autoridades locais. Qualquer solução de ordem processual, portanto, há de ser buscada ou na própria Constituição Federal, ou na Lei 1.079/50. Esta (a Lei 1.079/50) somente será aplicável naquilo em que não contrariar o novo modelo federal adotado para a responsabilização do Presidente da República.

Entre as várias indagações de natureza processual que podem surgir, enumeram-se as seguintes: 1) qual o órgão competente para apreciar o **recebimento** da acusação? 2) qual o órgão competente para **processar** acusação, após o seu recebimento? 3) qual o órgão competente para o **juízo** do processo? 4) qual o **quorum** a ser adotado no recebimento da acusação e julgamento do processo? 5) em qual momento processual

qualquer cidadão e culmina com a decisão sobre a procedência da acusação” (FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, 17ª edição, editora Saraiva, São Paulo, 1989, p. 144.). “Qualquer cidadão pode denunciar por crime de responsabilidade o Presidente da República. É o princípio da denunciabilidade popular” (MIRANDA. Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1, de 1969, Tomo III, editora Forense, Rio de Janeiro, 1987, p. 363). “A lei permite a qualquer cidadão denunciar o Governador, por crime de responsabilidade, perante a Assembléia Legislativa (art. 75 e seguintes)” (TRIGUEIRO. Oswaldo, Direito Constitucional Estadual, editora Forense, Rio de Janeiro, 1980, p. 192).

ocorre o afastamento provisório do Governador (no recebimento da acusação ou na instauração do processo)?

Pela Lei 1.079/50 (art. 77), se a Assembléia Legislativa, **por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação**, será o Governador **imediatamente suspenso** de suas funções. O julgamento, no caso, competiria a um tribunal misto, composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local. A escolha desse Tribunal seria feita da seguinte forma: a dos membros do Legislativo, mediante eleição pela Assembléia; a dos desembargadores, mediante sorteio.

Viu-se que as constituições estaduais não podem tratar do processo e julgamento dos crimes de responsabilidade. Por outro lado, a Lei 1.079/50, no seu art. 78, remete às constituições estaduais a forma do julgamento do Governador, regulamentando a matéria apenas “*nos Estados onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores*”. Seria, nesse ponto, a Lei 1.079/50 inconstitucional? Vale dizer: poderia a lei federal delegar aos Estados-membros a elaboração de normas processuais, em matéria, **que por força da Constituição**, é de sua competência privativa?

A resposta a essa pergunta já foi reproduzida acima, quando ficou ressaltado que compete, exclusivamente à União Federal, legislar sobre direito Penal e o processo. Logo, não pode, o legislador estadual definir sujeitos de responsabilidade, crimes, órgãos jurisdicionais e processo, **que não estejam previstos na lei federal**. Assim, entre as regras da Lei 1.079/50 e as regras da constituição estadual, no que forem conflitantes, aplica-se a primeira.

Há, não obstante, mais algumas ressalvas. A Lei 1.079/50 foi promulgada à luz da Constituição de 1946, quando a matéria tinha disciplina bastante diferente da estabelecida na Constituição de 1988. Logo, a Lei 1.079/50 não pode ser aplicada “cegamente”, sem críticas. É preciso adaptá-la à nova regulamentação constitucional.

Tomando com base o voto do e. Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, proferido na ADIn nº 1.628-8 – Santa Catarina,

referendado por unanimidade pelo plenário, é possível extrair algumas regras referentes ao processamento e julgamento dos Governadores de Estado pela prática de crimes de responsabilidade.

Naquele julgamento, o emérito Ministro fez precisamente as seguintes perguntas: “(a) a Constituição do Estado pode dispor sobre essa matéria [crime de responsabilidade]? (b) Pode ela afastar a incidência da Lei Federal, criando órgão específico, que seria a própria Assembléia Legislativa, para julgar o Sr. Governador de Estado? (c) Pode a Constituição estadual estabelecer que a suspensão – contrariamente ao que dispõe a Lei Federal – da função do Governador deverá se dar quando do início do procedimento perante a Assembléia Legislativa, com o juízo de admissibilidade da acusação?”

Após tecer comentários sobre o *impeachment*, o Ministro entendeu, na linha jurisprudencial já consolidada, que a definição dos crimes de responsabilidade, como também o estabelecimento de normas de processo e julgamento, é da competência da União Federal, devendo, portanto, ser aplicada a Lei 1.079/50, no processo e julgamento dos Governadores de Estado. Em face disso arrematou:

“O art. 77 da Lei dispõe: ‘Apresentada a denúncia e julgada objeto de deliberação, se a Assembléia Legislativa, por maioria absoluta’ – leia-se, aqui, maioria de 2/3, em decorrência do quorum da Constituição de 1988, matéria essa superada nessa Corte – ‘decretar a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções’.

Então, Sr. Presidente, entendo que, vigente a Lei Federal por sobre as normas estaduais, não poderá: (a) o Governador de Estado ser suspenso de suas funções como decorrência da admissibilidade da denúncia, e (b) não poderá ser julgado pela Assembléia Legislativa, mas, sim, pelo órgão da Lei de 1950”²¹.

²¹ A propósito, no mesmo voto, o mesmo Ministro estabeleceu, de modo didático, o fluxo específico fornecido pela Lei 1.079/50 acerca do processo e julgamento dos Governadores de Estado por crime de responsabilidade, sem adaptá-lo às regras da Constituição de 88: “(1) denúncia; (2) eleição de comissão especial para dar parecer sobre se a denúncia deve ou não ser objeto de deliberação; (3) parecer de uma Comissão Especial; (4) decisão, pelo Plenário da Assembléia, sobre a admissibilidade da

Assim, de acordo com a orientação do Supremo Tribunal Federal, o órgão competente para processar e julgar o Governador do Estado é o Tribunal Especial de que fala a Lei 1.079/50, de composição mista²².

Com relação especificamente ao quorum tanto para o juízo de admissibilidade da denúncia quanto para o julgamento final do Governador, o Pretório Excelso vem entendendo que o disposto no art. 86, caput, da CF ("*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.*") não é prerrogativa exclusiva do Presidente da República, devendo os Estados-membros estender sua aplicação a seus Governadores. Com base nesse entendimento, na ADInMC 1.634-SC, rel. Min. Néri da Silveira, 17.9.97, o STF indeferiu medida liminar em ação direta requerida pelo Partido dos Trabalhadores - PT, na qual se impugnavam normas do Estado de Santa Catarina que prevêem o quorum de dois terços da Assembléia Legislativa estadual para o recebimento de denúncia contra o governador por crime comum (Constituição Estadual, art. 73), e de representação por crime de responsabilidade (Regimento Interno da Assembléia Legislativa, art. 243, §

denúncia, ou seja, decisão sobre se a denúncia será, ou não, objeto de deliberação; (5) citação do Governador-denunciado para, no prazo de 20 dias, oferecer contestação e indicar provas; (6) contestação do denunciado; (7) produção de provas e realização de diligências deferidas ou determinadas pela Comissão Especial; (8) parecer da Comissão Especial sobre a procedência da acusação; (9) votação, pelo plenário, do parecer da Comissão".

²² Interessante observar que não foi discutida a inconstitucionalidade (ou não-recepção) do referido tribunal misto em face do princípio do juiz natural. Tenho sérias dúvidas quanto à legitimidade do referido Tribunal, já que a Constituição Federal não o previu. A meu ver, parece mesmo é um tribunal de exceção, não previsto constitucionalmente, e que, por isso, não se prestaria a julgar crime algum. Melhor seria se a Constituição houvesse previsto expressamente o tribunal competente para julgar o Governador por crime de responsabilidade, pois a adoção do modelo federal, no caso, é inviável, já que se baseia em um sistema legislativo bicameral (Senado e Câmara), enquanto os Estados adotam o sistema unicameral (Assembléia Legislativa). Uma outra solução, talvez mais interessante, seria a de reconhecer que o Superior Tribunal de Justiça seria o órgão competente para julgar tantos os crimes comuns cometidos por Governadores quanto os crimes de responsabilidade. Assim, a Assembléia Legislativa faria o juízo de admissibilidade da "denúncia", na forma acima explicada, e o Superior Tribunal de Justiça processaria e julgaria o Governador, funcionando de forma semelhante ao Senado Federal no caso dos crimes de responsabilidade do Presidente da República.

4º)²³. Ressalte-se, nesse caso, o quorum da Lei 1.079/50 foi “adaptado” à disciplina constitucional estabelecida desde a Constituição de 1967.

Levando em consideração as regras acima expostas, e analisando a Lei Federal 1.079/50 à luz da Constituição de 1988, pode-se resumir o *inter* procedimental do julgamento dos Governadores de Estado, nos crimes de responsabilidade, da seguinte forma:

1. o cidadão faz o protocolo da denúncia perante a Assembléia Legislativa (apresentação da denúncia);

2. é formada, na Assembléia Legislativa, comissão especial para dar parecer sobre se a denúncia deve ou não ser objeto de deliberação, conforme dispuser o Regimento Interno da Assembléia (juízo político de mera conveniência e oportunidade, bem como de análise dos aspectos formais da denúncia – exemplificativamente, “os pertinentes à **legitimidade ativa dos denunciantes** ou à eventual **ilegalidade passiva do agente público denunciado**, ou à **inépcia jurídica da peça acusatória**, ou à observância das formalidades rituais, ou, ainda, **aos próprios pressupostos de válida instauração do procedimento parlamentar**”);

3. antes de submeter o parecer à apreciação do Plenário, a Comissão Especial deverá, em obséquio ao princípio da ampla defesa e do contraditório, conceder aos acusados a possibilidade de contraditar a denúncia, sem contudo, iniciar o “processo” propriamente dito²⁴;

23 Eis a ementa do acórdão: “*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Expressões: “...depois de declarada, por aquela, pelo voto de dois terços de seus membros, a procedência da acusação”, inseridas no caput do art. 73, da Constituição do Estado de Santa Catarina e expressões: “por dois terços dos membros da Assembléia concluindo pelo recebimento da representação...” constantes do § 4º do art. 243, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina. 3. A Corte, no julgamento de cautelar na ADIN 1628- 8-SC, já adotou posição quanto à aplicabilidade do quorum de 2/3 previsto na Constituição Federal como o a ser observado, pela Assembléia Legislativa, na deliberação sobre a procedência da acusação contra o Governador do Estado. Fundamentos inacolhíveis para determinar a suspensão da vigência das expressões. 4. Orientação desta Corte, no que concerne ao art. 86, §§ 3º e 4º, da Constituição, na ADIN 1028, de referência à imunidade à prisão cautelar como prerrogativa exclusiva do Presidente da República, insuscetível de estender-se aos Governadores dos Estados, que institucionalmente, não a possuem. 5. Medida cautelar indeferida”.*

24 À Assembléia Legislativa cabe editar um juízo político quanto à admissibilidade da acusação, ao passo que ao tribunal especial compete processar e julgar os acusados. Assim, a Assembléia limita-se a emitir um juízo político sobre a conveniência ou a necessidade de ser apurada a acusação oferecida, em razão de indícios de culpabilidade considerados bastantes. Não há falar em produção de provas na Assembléia. Há, contudo, a necessidade de ao acusado ser concedido prazo para defesa, observadas,

4. apresentado o parecer, a Assembléia deliberará, em escrutínio aberto²⁵, acerca da admissibilidade ou não da denúncia, atuando tal qual a Câmara dos Deputados²⁶;

5. admitida a acusação do Governador, por dois terços da Assembléia Legislativa, será ele submetido a julgamento perante o tribunal especial de que fala o art. 78, da Lei 1.079/50, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, da qual guardamos ressalvas;

6. instaurado o processo pelo tribunal especial, ficará o Governador suspenso temporariamente de suas funções;

7. após o regular processamento, em que se observarão todas as garantias processuais decorrentes do *due process of law* (contraditório, ampla defesa, publicidade, motivação *etc*), aplicando-se, no que couber, o Código de Processo Penal, o tribunal especial, que ocupará papel semelhante ao do Senado Federal, no julgamento do Presidente da República, julgará a denúncia, por dois terços de seus membros.

Feitas essas considerações procedimentais, passa-se à análise dos aspectos materiais dos crimes de responsabilidade.

4. A Tipologia dos Crimes de Responsabilidade

entretanto, as limitações decorrentes do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no tribunal especial, onde será recebida ou não a acusação. Em suma: na Assembléia ocorrerá, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que se verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a acusação é simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas.

²⁵ Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal, no MS 21.564-DF, analisou profundamente a matéria, decidindo que a forma de votação é a do voto nominal. O caráter aberto dessa votação parlamentar impõe-se como um meio necessário de controle da opinião pública sobre as deliberações do povo, de forma que, conforme afirmou o Min. Celso de Mello, “*a exigência de publicidade dos atos que se formam no âmbito do aparelho de Estado traduz um princípio essencial, a que a nova ordem jurídico-constitucional não permaneceu indiferente. A necessidade de controlar o poder constitui exigência essencial para a preservação da ordem democrática*” (MS 21564/DF).

²⁶ A denúncia ou queixa será rejeitada quando: o fato narrado evidentemente não constituir crime; já estiver extinta a punibilidade, pela prescrição ou outra causa; for manifesta a ilegitimidade da parte ou faltar condição exigida pela lei para o exercício da ação penal (cf art 43 incisos I/fII, do CPP). Portanto, a rejeição da denúncia assenta-se nas causas previstas no art.43, do CPP, ou sejam, tipicidade do fato narrado, extinção da punibilidade, ilegalidade de parte e falta de condições exigidas pela lei - interesse de agir e a legitimaria ad processam. No caso dos crimes de responsabilidade, some-se a estes fatores a vontade política de afastar as autoridades de seus cargos.

Que a definição dos crimes de responsabilidade está submetida à reserva de lei (lei federal, diga-se de passagem) não resta dúvida. A Constituição Federal, nesse ponto, é bastante clara (art. 85, parágrafo único). Dessa forma, **o princípio da estrita legalidade** (reserva legal), com todos os seus consectários, aplica-se integralmente na tipificação dos crimes funcionais. Não há crime de responsabilidade sem lei federal anterior que o defina, devendo a referida lei tipificar **com precisão e de forma cristalina** a conduta proibida.

Porém, não é qualquer conduta que pode ser definida pela lei como crime de responsabilidade. Essa conduta, antes de tudo, deve ser uma conduta que *atente contra a Constituição*. É que o *caput* do art. 85, da CF/88, determina que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que *atentem contra a Constituição*, e, especialmente...”. Por esta razão, qualquer ato de autoridade contrário aos mandamentos constitucionais pode, em tese, se a lei federal assim o determinar, configurar um crime de responsabilidade²⁷. Nessa matéria, como informou o Min. Celso de Mello, “*mostra-se essencial que os comportamentos legalmente qualificados como crimes de responsabilidade traduzam, sempre, atos de violação da Constituição ou dos princípios que ela adota*” (MS 21.564-DF).

Não é, pois, qualquer ato de autoridade que viole a Constituição que será considerado crime de responsabilidade. Do contrário, toda vez que um ato administrativo (*e.g.* uma medida provisória, um decreto *etc*) fosse declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário, deveria haver a imputação de crime de responsabilidade à autoridade que o editou. É fundamental, desse modo, que, além de inconstitucional, o ato seja típico, vale dizer, configure, em tese, um crime de responsabilidade, **conforme definido em lei**.

Embora caiba a um órgão próprio o julgamento do Governador do Estado nos crimes de responsabilidade, esta circunstância, por si só, não

²⁷ Posicionamento diverso, como já visto (nota de rodapé nº 12), é adotado por BARROSO, Luís Roberto. *Crimes de Responsabilidade e Processo de Impeachment. Descabimento contra Secretário de Estado que Deixou op Cargo*. Revista de Processo, nº 95, jul.-set., 1999, p. 85/96.

afasta a possibilidade do controle jurisdicional da própria existência, em tese, da imputação de um crime. Confirma-se, nesse sentido, trecho de voto proferido pelo Min. Sepúlveda Pertence no julgamento do Mandado de Segurança 21.546/DF:

“Desse modo, Senhor Presidente, não excluo a verificação da existência, em tese, da imputação de um crime de responsabilidade, dada a exigência constitucional, que é peculiar ao nosso sistema, de sua tipificação em lei, ainda que não exclua a ampla discricionariedade e a exclusividade do juízo do Senado na concretização dos conceitos indeterminados na definição típica dos crimes de responsabilidade”.

Da análise do voto, infere-se a importância de um adequado juízo *jurídico* por parte do órgão julgador, na aferição da ocorrência ou não da conduta criminosa imputada às autoridades. Não basta desejar *politicamente* o afastamento da autoridade; antes é preciso, inexoravelmente, saber se houve algum crime de responsabilidade²⁸. Assim, para o *impeachment* do Governador faz-se fundamental a concorrência de dois fatores inafastáveis: (a) o ânimo político dos deputados estaduais desejando o afastamento e, (b) que o Governador tenha cometido, de fato, algum crime de responsabilidade definido em lei federal.

5. O Caráter Excepcional²⁹ (*Ultima Ratio*) do *Impeachment* e a Teoria Substancial dos Crimes de Responsabilidade

²⁸ É por esta razão que, nada obstante o reconhecimento da exclusividade do juízo político de julgamento pela Casa Legislativa, compete ao Poder Judiciário verificar a legalidade do procedimento, em seu aspecto de legitimidade (*rectius*: competência) para instauração, obediência criteriosa às normas regimentais, resguardo ao amplo direito de defesa e, ainda, nas palavras do Ministro Carlos Velloso, averiguar no juízo de admissibilidade da acusação, necessariamente de cunho político, *"se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quisilias e desavenças políticas"* (MS 21.564-DF, j. 23/09/1992, pp. DJU 27/08/93).

²⁹ Trata-se do conhecido princípio da intervenção mínima, comum ao direito penal como um todo. Por este princípio, *"se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável. Se para o restabelecimento da ordem jurídica violada forem suficientes medidas civis ou administrativas, são estas que devem ser empregadas e não as penas"* (LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Princípios Políticos do Direito Penal*. 2a ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1999, p. 92).

A única sanção para os crimes dessa espécie – salvo se se tratar de Prefeito – é o afastamento da autoridade de seu cargo (*impeachment*, em sua acepção vulgar). Logo, somente em casos extremos, quando esgotados todos os demais meios para solução do problema (pedido de intervenção, por exemplo), será justificável cogitar em responsabilizar os detentores de cargos políticos por eventual cometimento de crime de responsabilidade. Não basta, por isso mesmo, que a conduta praticada pela autoridade se amolde, formalmente, à figura típica prevista na norma penal incriminadora. É preciso que a conduta seja de tamanha gravidade que justifique o afastamento do Presidente, Ministros, Governadores, Secretários *etc.* de seus cargos, sobretudo aqueles que foram investidos em suas funções em razão da soberana manifestação da vontade popular.

Essa **teoria substancial ou material dos crimes de responsabilidade**, através da qual somente ofensas sérias podem torna-se base para o procedimento de *impeachment*, tem fundamento na doutrina norte-americana. Nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gonçalves de Oliveira, proferido, no Hábeas Corpus 41.296 – DF, citando Harold Zink:

“The Constitution is clear enough when it sets down treason and bribery as the basis for impeachment: It is not so clear when it adds ‘other high crimes and misdemeanors’. In general, it is understood that only serious offenses of a criminal nature can be made the basis impeachment proceedings (Harold Zink, American Government and Politics, 1958, p. 184)³⁰.

Por certo, a nossa Constituição Federal vigente não adotou expressamente o modelo norte-americano. Tal fato, porém, não retira do crime de responsabilidade um conteúdo material, consistente na gravidade do fato hábil a ocasionar a derrocada, inclusive, da autoridade máxima do

30 Laurence H. Tribe, professor de Direito Constitucional da Harvard University, dos mais acatados constitucionalistas americanos, atualmente, citado pelo Min. Carlos Velloso, no MS 21623/DF, escreve, invocando o Deputado John Bingham, no julgamento do Presidente Johnson: “*An impeachable high crime or misdemeanor is one in its nature or consequences subversive of some fundamental or essential principle of government of highly prejudicial to the public interest, and this may consist of a violation of the Constitution, of law, of an official oath, or of duty, by an act committed or omitted, or, without violating a positive law, by the abuse of discretionary powers from improper motives or for an improper purpose*”.

Estado. Somente ofensas sérias ao texto constitucional podem justificar o *impeachment* do Chefe do Executivo.

Se assim não fosse, não havia a Constituição estabelecido o quorum de dois terços para que a Câmara dos Deputados autorize o processo, bem como para que o Senado julgue a acusação. Portanto, como anotou o Min. Celso de Mello, o processo de *impeachment* visa, antes de qualquer coisa, “*inibir e reprimir práticas atentatórias daquelas constelação de valores ético-jurídicos e político-administrativos que a Carta Federal consagra como indeclináveis pressupostos axiológicos, fundantes do próprio sistema que estabelece*” (MS 21.623 – DF).

Um instituto que se destina a operar a destituição constitucional de uma autoridade legitimamente investida pelo povo, além de inabilitá-lo, temporariamente, para o exercício de qualquer função pública, eletiva ou de nomeação, não pode ser utilizado de forma mecânica, sem qualquer ponderação dos interesses em jogo.

A função da Assembléia Legislativa, no caso, somente terá sentido se comprometida com os postulados constitucionais; do contrário, sua decisão não conterà qualquer quociente de legitimidade. A propósito, o Min. Marco Aurélio do Supremo Tribunal Federal, ao examinar pedido de *impeachment* de Ministros de Estado, por supostos cometimentos de crimes de responsabilidade, consistentes precisamente no não-cumprimento de ordens judiciais, ponderando os valores em jogo, decidiu o seguinte:

“*a relevância dos fatos narrados na inicial, há de sopesar-se, sob o ângulo do risco, os valores envolvidos. Sobrepoem-se, no caso, os ligados à necessidade de rechaçar-se atos precoces quando em jogo o exercício de funções relevantes como são as atribuídas aos Denunciados, mormente em quadra de turbulência econômica, financeira e social, abrangente de todo mercado mundial*” (PETMC 1392 – DF, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 26/11/97).

5. Conclusões

Diversas conclusões foram extraídas ao longo da exposição, de modo que seria mera repetição desnecessária enunciá-las novamente nessa oportunidade. Por isso, e para que esse estudo em que se discute valores fundamentais para um povo não se esgote em um emaranhado de elucubrações técnico-jurídicas e fique flutuando em devaneios meramente normativos, permito-me finalizar transcrevendo uma bela frase do insuperável Rui Barbosa, que serve de síntese e reflexão ao tema:

"A responsabilidade é a sombra da autoridade. Acima de todas as leis positivas, seja qual for a sua origem, a sua antiguidade, as suas pretensões à obediência religiosa, sobranceia a primeira de todas as leis morais, inerentes à natureza das coisas: a lei que liga inseparavelmente, à ação a responsabilidade. Artifícios jurídicos podem, teoricamente, afastar da cabeça culpada a cominação legal da pena. Mas a natureza, a verdade, a justiça chamarão sempre a contas o verdadeiro delinqüente, a despeito de todas as dissimulações do convencionalismo legislativo; e o infrator, ainda que o cubra uma coroa de rei, há de padecer a sanção moral na animadversão pública, ou a sanção natural no perdimento das funções, que desmereceu" (Obras Completas de Rui Barbosa. V. 16, t. 2, 1889. p. 118).