

Considerações sobre a origem e a natureza jurídica do *impeachment*

Des. Marcus Faver*

Sumário: 1 Introdução - a relevância atual do tema. 2 Histórico: 2.1 O impeachment inglês e o americano. 2.2 O impeachment no Brasil. 2.2.1 A nomenclatura constitucional, a expressão inglesa e o conceito atual. 2.2.2 As diferenças entre o impeachment americano e brasileiro. 2.2.3 A imprecisão tecnológica e suas conseqüências. 2.2.4 Crime funcional e “crime de responsabilidade”. 3 Conclusões.

1 Introdução

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

O instituto, duramente criticado durante anos, por ser considerado incapaz de, no presidencialismo, solucionar as crises institucionais, particularmente quando referente ao *impeachment* do Presidente da República, vem, ultimamente, e em especial após o Caso Collor no Brasil, Watergate e Clinton nos Estados Unidos e a crise na Argentina, ganhando maior relevância e estudos mais aprofundados, mesmo porque, se o instituto falhar, a “revolução” ou golfadas autoritárias passam a ser eventuais sucedâneos como remédios para os conflitos institucionais, como tem demonstrado a história, ao lado de outras ocorrências trágicas (renúncia, suicídio, fuga, etc.).

Não se pode, todavia, pensar no *impeachment* como um veículo de incrustação ou exacerbação de crise ou *venditas* políticas, mas sim como um remédio institucional e heróico para debelar graves crises políticas, eventualmente ocorridas nos diversos entes federativos. Ele deve representar um aperfeiçoamento do regime democrático. Só assim e com essa filosofia ele se justifica.

2 Histórico

2.1 O *impeachment* inglês e o americano

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

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

Alex Simpson - *A Treatise on Federal Impeachment*, Philadelphia, 1916, p. 5, afirmando que os autores discordam sobre a época do surgimento do instituto, relaciona o *impeachment* de David, em 1282, como o primeiro, seguindo-se o de Thomas, Conde de Lancaster (em 1322), o de Roger

(*) Desembargador do TJ/RJ. Conselheiro do CNJ.

Mortimer e o de Simon de Beresford (em 1330), o de Thomas de Barclay (em 1350) e o de Richard Lyons e o de William Lord Latimer (em 1376).

O Prof. Pinto Ferreira, citando Harold Laski, afirma que o primeiro *impeachment* ocorreu, em 1326, com Eduardo III. Nessa época, teriam surgido os casos mais famosos de Latimer e Neville, em que os tratadistas vão buscar a sua origem, vindo depois o de Pole (1386), o do eminente filósofo e estadista Bacon, o de Mompeson em 1621, o do Duque de Buckingham em 1627, o do Conde de Strafford em 1640, o de Warren Hastings em 1787 e o de Lord Merville em 1805 (FERREIRA, Pinto. *Direito Constitucional*, p. 350-351).

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

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

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

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

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

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

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

Na verdade, quando os constituintes americanos da Filadélfia adotaram o *impeachment*, ele já havia sofrido na Inglaterra uma extensa evolução, ganhando relevo o aspecto político sobre o criminal,

limitando em seu alcance quanto às pessoas, restrito no que concerne às sanções, desvestido do caráter criminal que fora dominante, expurgando de certas características anciãs, o *impeachment*, quando na Inglaterra chegava à senectude, ingressava no elenco das jovens instituições americanas (Brossard, p. 31).

Na Inglaterra, o *impeachment* atinge

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

Segundo Henry Campbel Black, citado por Pinto Ferreira, “não resta dúvida de que nos Estados Unidos o *impeachment* ganhou natureza puramente política: *The nature of this punishment is political only* (Constitution Law. 3. ed., p. 139).

Também a lição de Von Holst:

Impeachment is a political process.

The decision as to what the law is made by the powers which act in this process as accuser and judge, inasmuch as they carry out the constitutional provision in accordance with the interpretation which seems them just. There is no appeal from their decision (The Constitutional Law of the United States, p. 158).

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

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

O *impeachment* não veio diretamente da tradição inglesa, porém das Constituições da Virgínia (1776) e de Massachussets (1780), que tinham seguido nisso certamente o exemplo da Inglaterra (*The American Commonwealth*, v. 1º, p. 50).

Informa por seu turno Austin F. Mac Donald:

In every State the governor may be removed by process of impeachment. It is customary, however, to use this power only when some very serious offense is charged - flagrant abuse of authority, for example, or downright, dishonesty. Where inefficiency is not enough to justify the representation of charges. As a result, only four governors have been removed from office on impeachment charges since the troubled days of reconstruction following the civil war (American State Government and Administration, New York, 1950, p. 253).

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

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

Como citado por Paulo Brossard: “Storry já ensinava que o *impeachment* é um processo de natureza puramente política”. Lawrence, tantas vezes citado pelas maiores autoridades, faz suas as palavras de Bayard, no julgamento de Blount:

o *impeachment*, sob a Constituição dos Estados Unidos, é um processo exclusivamente político. Não visa a punir delinqüentes, mas a proteger o Estado. Não atinge nem a pessoa nem seus bens, mas simplesmente desveste a autoridade de sua capacidade política.

Lieber não é menos incisivo ao distinguir o *impeachment* nos dois lados do Atlântico, dizendo que “o *impeachment* inglês é um julgamento penal”, o que não ocorre nos Estados Unidos, onde o instituto é político, e não criminal. Von Holst não diverge: “o *impeachment* é um processo político”. É semelhante a linguagem de Tucker: “o *impeachment* é um processo político contra o acusado como membro do governo, para proteger o governo no presente ou futuro”.

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

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

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

Cresce, no entanto, em contrapartida, a sua importância nos sistemas presidencialistas, como fórmula jurídica adequada à responsabilização dos agentes políticos (veja-se o voto do Min. Castro Nunes, *in Revista Forense* nº 125, p. 151, no julgamento da Representação nº 96 - Supremo Tribunal Federal).

Ganham nesse ponto importância as observações de Eduardo Duvivier, *verbis*:

É interessante observar que, transpondo o Atlântico, o *impeachment*, que, como instituição política, se originara na Inglaterra do princípio da irresponsabilidade do Executivo e que, politicamente, se extinguiu com o estabelecimento da sua responsabilidade, sendo substituído pelo voto de censura, ou desconfiança, justifica-se, na América do Norte e nos países da América do Sul, que lhe seguiram o exemplo, exatamente pelo princípio da responsabilidade do Executivo, como uma sanção política de certos crimes ou delitos, ou de simples falta de cumprimento de deveres funcionais dos órgãos desse Poder; decorrendo do princípio da responsabilidade, o *impeachment* investe-se de efeito semelhante ao do voto de censura, ou desconfiança, restringe-se à perda do cargo, acidentalmente, apenas, podendo acarretar a inabilitação para outro; no país de origem, ele guarda, em teoria, pois que caiu em completo desuso, o caráter punitivo desses crimes ou delitos; no país para onde foi transplantado, perde esse caráter, passando a função punitiva dos crimes ou delitos para tribunais comuns; corresponde, pois, ao voto de censura, com maior alcance, porque pode trazer a inabilitação para outro cargo público, mas também como maior garantia para o acusado, porque não basta que este contrarie a política do Congresso, que também não o pode derubar por uma maioria ocasional, mas precisa que ele ofenda a lei e que essa ofensa seja verificada na forma e com as garantias de um processo judicial e por um tribunal que somente poderá condená-lo por dois terços dos seus votos... Adotando o *impeachment* como um meio de tornar efetiva a responsabilidade do Presidente, seus Ministros, e outros funcionários, tomaram-no da constituição inglesa, com as garantias, de natureza judicial, do seu processo originário, mas com o efeito político, muito aproximando, do seu último estado de evolução, ao voto de censura - evolução que fora, certamente, o resultado ao princípio desenvolvido, na Inglaterra, na última parte do século

XVIII, da independência do Judiciário, como elemento particularmente garantidor da liberdade civil (*Defesa do Ex-Presidente Washington Luiz, no caso de Petrópolis*, 1931, p. 72 a 75).

2.2 O *impeachment* no Brasil

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

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

A Constituição de 1891 se orientou pela sistemática norte-americana. A monarquia foi substituída pela República. A Federação sucedeu o Estado unitário. O sistema presidencial relegou a tradição parlamentar do Império. A pessoa do Imperador, legalmente inviolável e sagrada, deu lugar ao Presidente da República, legalmente responsável. O *impeachment* deixou de ser criminal, passando a ser de natureza política.

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

A Lei Maior de 34 pouco durou, eis que substituída pela Carta Outorgada de 37, que previa o impedimento, mas que não teve qualquer significado ante a dissolução do Congresso.

A Constituição de 1946, bem como as de 67, 69 e 88, regulou o problema do *impeachment*, vinculando-o aos chamados crimes de responsabilidade do Presidente da República. Anote-se que, em qualquer dos textos constitucionais, após a redemocratização, foi utilizada a palavra “impedimento” ou *impeachment*. Todos eles mencionaram a suspensão do Presidente de suas funções, uma vez declarada procedente a acusação pelo voto de 2/3 da Câmara dos Deputados.

2.2.1 A nomenclatura constitucional, a expressão inglesa e o conceito atual

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

Por esta razão Tito Costa (*Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores*, São Paulo: RT, 1979) afirma que

não resta nenhuma dúvida de que, com o *impeachment*, objetiva-se o afastamento provisório da autoridade política, pelo órgão político correspondente (as assembléias populares), a fim de que, preservados o cargo e as funções políticas que lhe são inerentes, possa responder criminalmente pelas falhas cometidas, perante o Poder Judiciário.

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

Gabriel Luiz Ferreira, com acuidade, afirma que:

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

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

Por tais considerações, pensamos que razões não assistem a Tito Costa e Hely L. Meirelles ao afirmarem a inexistência de *impeachment* em relação aos prefeitos municipais após a vigência do Dec.- lei 201/67. O conceito do instituto ganhou elasticidade no Direito brasileiro, passando a significar, como acima afirmado, não só o afastamento provisório, originário, como a denominar todo o processo de impedimento do agente político, como ainda o afastamento definitivo da autoridade do seu cargo. (Vejam-se: os dicionaristas Pedro Nunes, *Dicionário de Tecnologia Jurídica*, Koogan Larousse e Aurélio Buarque de Hollanda; e os doutrinadores Paulo Brossard, *O impeachment*, p. 12; Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição de 46*, p. 257, v. II; Pinto Ferreira, *Curso de Direito Constitucional*, p. 351; Ovídio Bernardi, *Responsabilidade dos Prefeitos Municipais*, etc.).

2.2.2 As diferenças entre o *impeachment* americano e brasileiro

Conforme perfeita análise de Carlos Maximiliano, em parecer encontrado às f. 108/114 da *Revista Forense* nº 25:

o *impeachment* é uma instituição inglesa, adotada nos Estados Unidos e dali transportada para o Brasil. Na grande República norte-americana, graças ao respeito pela independência dos Poderes constitucionais, o Presidente só é afastado do cargo depois de condenado definitivamente. No Brasil, desde 1890, sempre houve duas fases no *impeachment*: a primeira concluindo com uma decisão da Câmara, semelhante à pronúncia usada no Juízo Criminal comum; a segunda, perante o Senado, ultimada com a absolvição ou condenação definitiva. Entre nós, houve mais rigor do que nos Estados Unidos: uma vez que admitida a acusação por 2/3 (dois terços) da Câmara, já o Presidente deixa o exercício das suas altas funções.

Aliás, Viveiros de Castro (*Estudos de Direito Público*, cap. IX) chama a atenção para uma outra diferença entre o sistema americano de *impeachment* e o nosso, mostrando que aqui houve, por exigência constitucional, a prévia definição das chamadas infrações político-administrativas ou dos crimes de responsabilidade civil, seu processo e julgamento, o que não ocorre na América. Ainda que, com inegável conteúdo subjetivo na descrição de seus incisos, estão definidos hoje no art. 85 da Constituição de 1988. Essa característica nacional foi apontada como benéfica por João Barbalho, em seus clássicos *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, da seguinte maneira:

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

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

Não procedem também os argumentos de Tito Costa e Hely Lopes Meirelles, ao analisarem o *impeachment* de prefeitos, isso porque, deixando, como deixou o Dec.-lei 201/67, a cargo dos Estados a fixação do rito (art. 5º), cada uma das unidades da Federação pode perfeitamente estabelecer o afastamento provisório tão logo seja aceita a denúncia pela Câmara. Aliás, foi isso exatamente o que fez o Estado do Rio de Janeiro, prevendo, em sua antiga Constituição (art. 214, § 4º) e posteriormente em sua Lei Orgânica Municipal (Lei Complementar nº 1, de 17.12.75, art. 103, § 5º), possibilidade do afastamento provisório do prefeito de suas funções, ou seja, estabelecendo a figura do *impeachment* gramatical e histórico de Tito Costa e Hely Lopes Meirelles.

2.2.3 A imprecisão tecnológica e suas conseqüências

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

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

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

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

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

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

- I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;
- II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal;

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

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

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

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

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

Na esteira desses preceitos constitucionais, foi editada, em 10.04.50, a Lei 1.079, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo.

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

Estabelece o Texto Magno (art. 86) que o presidente, depois de a Câmara dos Deputados admitir a acusação pelo voto de 2/3 (dois terços) de seus membros, será submetido a julgamento

perante o Supremo Tribunal Federal, no caso de crime comum ou perante o Senado Federal, no caso de “crime de responsabilidade”.

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

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

Conforme acentuou com propriedade Hely Lopes Meirelles, em seu *Direito Municipal Brasileiro* (Ed. Rev. Tribunais, 1964, em dois vols.), estamos, na verdade, diante de responsabilidade político-administrativa, que é a que resulta de violação de deveres funcionais por parte de agentes políticos investidos nos altos postos de governo, seja federal, estadual ou municipal. Essas infrações, dizia o Prof. Meirelles:

impropriamente denominadas de crimes de responsabilidade são punidas com a perda do cargo e a inabilitação temporária para o desempenho de função pública, apuradas através de um processo especial de natureza político-disciplinar e que universalmente é conhecido por *impeachment*.

Essa responsabilidade é distinta da responsabilidade civil e da responsabilidade penal, não obstante poder existir ou coexistir com ambas as responsabilidades. Os atos que ensejam essa responsabilidade político-administrativa nem sempre caracterizam ilícito civil ou ilícito penal, pois, em grande parte das vezes, representam descumprimento de preceitos governamentais, impostos aos agentes políticos como requisitos de uma boa administração.

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

2.2.4 Crime funcional e “crime de responsabilidade”

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

Os delitos funcionais são denominados crimes pessoais ou próprios, ou seja, são praticados por pessoa na condição de funcionários em sentido genérico. São os que os práticos chamavam de *delicta in officio*, isto é, *delicta propria*, eis que praticados pelos próprios participantes da atividade administrativa do Estado.

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

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

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

O Professor José Frederico Marques, no seu trabalho *Observações e Apontamentos sobre a Competência Originária do STF*, datado de 1961, observava que a expressão “crime de responsabilidade” entrara na Constituição sem exato conceito técnico ou científico e que os ilícitos, em que ela se desdobra, não constituem ilícitos penais, e sim ilícitos administrativos ou ilícitos políticos, sem embargo do *nomen juris*.

Por seu turno, Tito Costa, em seu tradicional *Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores*, afirma que a expressão “crimes de responsabilidade”, apesar de ser hoje usual e reconhecida em seu termo de direito, revelava-se locução desrevestida de sentido técnico, e verdadeira corruptela. Referia-se, na verdade, à responsabilidade criminal dos prefeitos da qual a responsabilidade civil e mesmo a político-administrativa podiam vir a ser conseqüência, não obstante independentes uma da outra. Afirma, ainda, que foi a Carta Constitucional do Império, de 25.03.24, que primeiro falou sobre a atribuição exclusiva ao Senado para conhecer da “responsabilidade” dos secretários e conselheiros de Estado.

O ex-senador e ex-ministro do STF Paulo Brossard de Souza Pinto, em seu clássico e precioso trabalho *O Impeachment*, afirma que:

esta falha de lei básica que, reiteradamente se refere de modo equívoco a crimes de responsabilidade, ora no sentido de infração política, ora na acepção de crimes funcional, tem concorrido para a defectiva sistematização do instituto concernente à responsabilidade presidencial (*O Impeachment*, Porto Alegre: Ed. Globo, 1965, p. 59).

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

Essa imprecisão conceitual, apesar das críticas levantadas, acabou arraigando-se no Direito pátrio e foi colocada não só na Constituição (desde a Imperial), como nas leis posteriores (veja-se minuciosa investigação de Paulo Brossard às p. 59-64, ob. cit.), e, para indicar com esse conceito - crime de responsabilidade - as infrações político-administrativas que, cometidas por presidentes, governadores, ministros ou prefeitos, ensejassem a perda do cargo através do *impeachment*, bem como a inabilitação temporária para o exercício de outra função pública.

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

Hely Lopes Meirelles, talvez por ter sido o autor do Dec.-lei 201, já na nova edição refundida em um único volume (1977) do clássico *Direito Municipal Brasileiro*, acaba por acatar, vergando-se às contínuas e inadequadas repetições, como correta a expressão “crime de responsabilidade” para significar “crime funcional especial”. O ilustre professor menciona, à p. 902, que existem crimes funcionais comuns e crimes funcionais especiais, reservando para os últimos a denominação de “crimes de responsabilidade”.

Raul Chaves, por seu turno, na tese de concurso na cadeira de Direito Penal da Faculdade da Bahia, denominada “Crime de Responsabilidade”, afirma que:

desde o aparecimento da expressão “crime de responsabilidade”, no Código Criminal de 1830, essa locução viciosa com foros de linguagem legislativa, ora aludindo àqueles delitos de que são responsáveis Ministros e Secretários, ora designando certas espécies de crimes comuns definidos no Código de 1830, ou seja, *delicta in officio*, crimes de função, *delicta propria* dos que exercem funções públicas, desde este momento a locução nunca mais foi abandonada. Repetiram-se as leis, os legisladores já citados; a ela recorrem escritores, e muitos passaram sem se aperceberem do vício de divulgavam.

Paulo Brossard menciona, à p. 64 da obra citada, que:

se aos crimes de responsabilidade, enquanto relacionados a ilícitos políticos, se reservasse à denominação de “infrações políticas”, por exemplo, melhor se atenderia à natureza das coisas e se evitaria o escolho decorrente da designação pelo mesmo nome de realidades diversas.

3 Conclusões

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

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

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

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

Assim, numa eventual reforma constitucional já aventada para atenuar a crise política hoje instaurada, talvez fosse aconselhável levar em consideração os ensinamentos dos doutos, aperfeiçoando-se o instituto, ainda que mantidas as características brasileiras para o *impeachment*.

-:-:-