

## COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SÔBRE CRIMES DE RESPONSABILIDADE DE AUTORIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS

SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA

1. Ao tratar das infrações praticáveis por titulares de certas funções públicas, distingue a Carta Magna Federal vigente (arts. 42, II; 44, I e II; 84, 85, 88 e parágrafos únicos; 113, § 2.º, 114, I, *a* e *b*; e 136, § 3.º), à semelhança do que faziam as Constituições republicanas anteriores (1), entre *crimes comuns* e *crimes de responsabilidade*.

Os primeiros são objeto do Direito Penal e punidos com penas criminais.

Já a expressão *crimes de responsabilidade* é de sentido equívoco, como mostra FREDERICO MARQUES (*Elementos de Direito Processual Penal*, vol. 3, págs. 374 e segs.). Por vêzes, designa “figuras delituosas de ilícito penal”, espécie de crimes comuns, portanto, *delicta in officio*, crimes de *função* ou *funcionais*, *delicta propria* dos funcionários públicos, como os previstos nos arts. 312 e segs. do Código Penal, e cujo processo está previsto no Capítulo II do Título II, do Livro II, do Código de Processo Penal — arts. 513 a 518 — o qual, aliás, usa a expressão *crimes de responsabilidade dos funcionários públicos*. Em outras oportunidades, a expressão em tela diz respeito à “violação de deveres funcionais não sancionada com pena criminal”.

É, neste último sentido, que o Direito Constitucional Brasileiro emprega a citada locução (afirmativa válida para todos os artigos citados da Carta de 1967), opondo-a a *crimes comuns*. Não são tais *crimes de responsabilidade*, em verdade, *ilícitos penais*, mas *político-administrativos*. Tanto assim que, como se

---

(1) Cf. arts. 53, 54, 59, I, *a* e *b*, da Const. de 1891; arts. 57, 58 e 76, n.º 1, *a*, *b* e *c*, da Const. de 1934; arts. 85 a 87, 89, 101, I, *b* e 103, *e* da Carta de 1937; arts. 59, I, 62, I e II e §§ 1.º, 2.º e 3.º, 88, 89, 92 e 93, 101, I, *a*, *b* e *c*, 124, IX, da Const. de 1946.

vê do parágrafo único, *in fine*, do art. 44 da *Constituição Federal* e dos arts. 2.º e 78 da *Lei Federal n.º 1.079, de 10 de abril de 1950* — que define *crimes de responsabilidade* e regula seu processo e julgamento, no tocante ao Presidente da República, Ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República — a pena prevista para os mesmos é a da perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública. É, pois, uma *sanctio juris* político-administrativa, através do instituto do *impeachment*, e não, uma pena criminal.

O Direito Brasileiro, com efeito, tem definição expressa de *crime*, no sentido penal: “considera-se crime a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente” (*Decreto-lei número 3.914, de 9-12-1941 — Lei de Introdução ao Código Penal e à Lei das Contravenções Penais — art. 1.º*).

A sanção, no caso do *impeachment* é antes defesa do Estado, do que punição do culpado, o que ocorrerá mercê da atuação das instâncias penal e civil.

Em verdade, a autonomia recíproca das duas ordens de crimes está patente em dispositivos acima referidos, que elucidam não excluir a imposição de tal pena política o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

2. Sabemos que não é pacífica a caracterização da natureza do juízo do *impeachment*, quer no Direito Brasileiro, quer alhures. Para alguns, é indiscutível que se trata de *juízo político*; para outros, *jurisdição penal*; para terceiros, um processo *misto* ou *político-penal* (cf. PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, *O Impeachment*, 1965; HÉLIO MORAIS DE SIQUEIRA, *Aplicação do Impeachment aos Prefeitos*, in *R. D. Ad.* 77/445; JOSÉ FREDERICO MARQUES, *ob. cit.*, pág. 375; PAULINO JACQUES, *Curso de Direito Constitucional*, 2.ª ed., 1958, espec. págs. 245 e segs.; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, *Natureza Jurídica do “Impeachment” no Brasil*, *Rev. For.*, 215/13; *decisão do Trib. de Justiça de São Paulo*, in *Rev. Dir. Adm.*, 88/165).

Reafirmamos, porém, nosso entendimento de que se trata de matéria estranha aos quadros do Direito Penal e Processual Penal Comum e Especial, sendo, de cunho, exclusivamente, político-administrativo. Aliás, se assim não fôsse, a aplicação, por um mesmo fato, das sanções por crime de responsabilidade e comum, constituiria vedado *bis in idem* (art. 78 da Lei 1.079/50).

Ademais, a fórmula ampla de que “são de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal” (art. 84 da Carta de 67; art. 4.º da Lei 1.079/50) evidencia a desnecessidade de requisito da *tipicidade*, imprescindível, se se tratasse de delinquência criminal. Aliás, o Direito

Comparado patenteia que, em geral, se adotam cláusulas latas e abrangentes para a motivação do *impedimento*, sendo raros aquêles que editaram leis definidoras das infrações de responsabilidade (cf. Seção 4 do art. II da *Constituição Americana* que estatui: "The President, Vice President, and all civil officers of the United States shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanours").

Mostra PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO em sua obra já citada, pág. 33, as diferenças entre o *impeachment* inglês, de caráter criminal, e o *norte-americano*, de natureza política. À tradição do primeiro se filiou o instituto, no Direito Brasileiro, na época monárquica (arts. 133 e 134 da Carta de 1824; Lei de 15-10-1827): com a implantação da República (cf. Decretos números 27, de 7-1-1892, e 30, de 8-1-1892), o *impeachment*, em nosso sistema jurídico, tornou-se exclusivamente político, na linha do seu símile estadunidense. (2)

No *Direito Inglês*, onde nasceu o instituto, êste era a acusação feita perante a Câmara dos Lordes, pela Câmara dos Comuns, contra Ministros, já que o Soberano era irresponsabilizável e os tribunais comuns não eram competentes para julgar os Ministros. A responsabilidade a ser apurada era política e criminal, constituindo o *impeachment* verdadeiro procedimento penal.

No *Direito norte-americano* distinguiu-se a responsabilidade política (*impeachment*) e a criminal (*indictment*).

---

(2) No tocante ao Direito Imperial, diz a decisão do *Trib. de Just. de São Paulo*, no auto de representação n.º G-11-633, sendo relator o Des. RODRIGUES DE ALCKMIN (*in Rev. Dir. Adm.*, 88/166): "Sua finalidade não era, somente, a de afastar do cargo a autoridade, mas também a de puni-la criminalmente, com plena jurisdição. Não se restringia esta à aplicação de medidas jurídicas disciplinares para a correção e saneamento de órgãos administrativos, deixando ao Judiciário apurar e punir ofensa às leis penais acaso existente; o julgamento do Senado, com jurisdição plena, abrangia a apreciação, e a punição do ilícito penal'. Com relação à República, declara: "No Direito republicano o *impeachment*, aproximando-se do modelo norte-americano assumiu feição caracteristicamente política, desvestindo-se de qualquer natureza criminal". Nesta representação, ficou acordado, por maioria de votos, ser inconstitucional a Lei paulista n.º 8280, "em seus arts. 3.º, 12, 13, 14 e respectivos parágrafos, no que se refere à organização, funcionamento e julgamento do Tribunal Especial, com a participação de desembargadores e juizes". Dissentimos, *data venia*, desta opinião, porquanto, embora consideremos mais próprio o julgamento do *impeachment* por órgãos exclusivamente políticos, nada tem de inconstitucional a orientação oposta. Basta ver-se que, pela própria Constituição Federal os Ministros de Estado (art. 88) e os Juizes de Direito (art. 136, § 3.º), são julgados, por crimes de responsabilidade, por órgãos judiciários. A propósito, cabe observar: o julgamento é político, no sentido de serem as infrações contra normas de Direito Político, Constitucional e Administrativo, mas, de qualquer modo, um julgamento jurídico. É político, também, no sentido de discricionário, porquanto, embora a tendência seja a de pormenorizar as infrações, não há tipicidade, como focalizamos, anteriormente, no texto.

Ensina, com propriedade, JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (*O impeachment, Rev. For.*, 118/346) :

“A perda do cargo é que interessava ao direito público constitucional, ou ao direito político. As outras penas correspondiam ao direito comum, civil ou penal. Ficou a jurisdição política como preliminar das jurisdições criminal e cível.

Bastante razão ia nessa concepção. Para que tais altas personalidades pudessem ser submetidas aos tribunais comuns fôra preciso antes que se desqualificassem, isto é, que fôsses removidas dos cargos que ocupavam. Esses cargos lhe davam regalias especiais e muito naturais. Não seria, evidentemente, admissível que um Presidente da República, em pleno exercício de sua função, pudesse ser citado para vir se processar perante a Justiça comum. Dada a alta categoria do cargo, fôra mister que seu ocupante tivesse uma regalia compatível com a dignidade de que se achava investido. Uma espécie de *impeachment* se dá com os deputados e senadores quando as respectivas Câmaras dão licença para serem processados criminalmente. Há uma especial desqualificação da pessoa para poder ser submetida ao tribunal comum, a fim de poder responder pelo crime de que é acusada”.

E mais adiante :

“Processo político, o *impeachment*, consistindo na desqualificação do indiciado para poder ser submetido à jurisdição dos tribunais comuns, foi a forma política que o gênio norte-americano encontrou no instituto de direito penal inglês para contornar as dificuldades do regime presidencial, de tempo fixo de mandato, para colocar na simples situação de cidadão sujeito à justiça ordinária aquêle que se acha fora de sua ação, pela alta dignidade do cargo que ocupa” (3).

---

(3) Sôbre a *desqualificação* aludida, assim se manifestou o Ministro VITOR NUNES LEAL: “A doutrina mais autorizada sustenta que, quando o Presidente da República é absolvido no processo de *impeachment*, seja pela Câmara de Deputados, quando não lhe decreta a acusação, seja pelo Senado, que o absolve, fica êle isento de qualquer penalidade. O julgamento favorável dos órgãos políticos, pelo crime de responsabilidade, tem o sentido de absolvição, com efeitos definitivos. Parece-me que esta consequência não pode, de modo nenhum, ser estendida aos Prefeitos, porque resulta de uma disposição específica da Constituição, relativa ao Presidente da República e, conexamente, aos Ministros de Estado, quando fôr o caso.

Se a lei de responsabilidade dos Prefeitos manda que se lhes aplique a lei de responsabilidade do Presidente da República sômente *no que couber*, evidentemente não quis incluir aquela prerrogativa especialíssima do Chefe

TOCQUEVILLE (citado por JOÃO DE OLIVEIRA FILHO), já em 1838, afirmava (“*De la Démocratie en Amérique*”, trad. ingl., ed. Knoff, 1945):

“But the great difference which exists between Europe and America is that in Europe the political tribunals can apply all the enactments of the penal code, while in America, when they have deprived the offender of his official rank and have declared him incapable of filling any political office for the future, their jurisdiction terminates and that of the ordinary tribunals begins”.

A natureza política do *impeachment* tem sido tradicionalmente sustentada, no Direito Público Brasileiro, à semelhança

de Estado. O Prefeito é muito mais administrador do que titular de poder político. O Presidente da República, que exerce poder político por excelência, sujeito a injunções de máxima gravidade no desempenho de suas funções, tem de ser absolvido, ou condenado, pelos órgãos políticos da Nação. No precedente indicado, o Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI já deixava a ressalva: ainda que o processo de *impeachment* seja decidido favoravelmente ao Prefeito, afastado êle do cargo, fica sujeito a ser processado criminalmente.

Basta-me pôr em relêvo que a doutrina, que o Supremo Tribunal aceitou pela palavra do Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, no Habeas Corpus número 38.619, consulta o interêsse público. Em primeiro lugar, não absolve do processo criminal o Prefeito. O processo criminal contra o Prefeito em exercício, fica apenas sujeito a uma dilação, que corresponde à sua permanência no exercício do cargo; apenas enquanto estiver no exercício do cargo é que não poderá ser processado. Se a Câmara Municipal decide contra êle o processo de *impeachment*, acarretando-lhe a perda do cargo, fica o Prefeito, desde logo, sujeito a procedimento penal, inclusive a inquérito policial. O mesmo acontecerá, se deixar o cargo por qualquer outro motivo.

Essa doutrina atende, de um lado, ao interêsse da repressão da criminalidade, e também protege, por outro lado, o bom desempenho da função pública. Um delegado de polícia atrabiliário, em cidade do interior, onde o Prefeito esteja em oposição ao Governador, poderá tornar impraticável a administração municipal, mediante inquéritos sucessivos, com buscas e apreensões, intimações para depor, etc. Dificilmente, o Juiz local poderia conceder *habeas corpus* para impedir, por exemplo, uma busca e apreensão” (Recurso de *habeas corpus* n.º 39.708, 15/5/1963, in R. D. A. 77/231 e segs.). A ementa diz: “Sòmente após o seu afastamento do cargo, pode o Prefeito ser processado por crime comum, definido como crime de responsabilidade. No mesmo sentido, ver petição de *habeas corpus* n.º 40.184 — 27/11/63 —, relator o Ministro VITOR NUNES — R. Dir. Adm., 78/218 e segs. Na Rev. Dir. Adm., 90/150 e segs., lê-se: “O processo judicial, por crime de responsabilidade, deve ser precedido da declaração do *impeachment* pelo órgão legislativo” (ac. do T. Just. de São Paulo, nos embs. de decl. n.º 51.043, rel. Des. Ferreira de Oliveira). No caso do Governador Mauro Borges (petição de *habeas corpus* n.º 41.296 — 23/11/1964 — rel. Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA, in Rev. Dir. Adm., 79/69 e segs.), decidiu o Supremo, unânimemente, deferir o *habeas corpus* para que não pudesse “a justiça comum ou militar processar o paciente sem o prévio pronunciamento da Assembléa estadual”.

do que ocorre nos Estados Unidos da América e na Argentina (em castelhano é usada a expressão *juicio politico*), através das vozes autorizadas (4) de ARISTIDES MILTON (*A Constituição do Brasil*, Rio, 1898, pág. 119), JOSÉ HIGINO (*Anais do Senado Federal*, vol. V, Sessões de 19 e 23-10-1891, resp., fls. 36 e 136), SORIANO DE SOUZA (*Noções de Dir. Pb. e Const.*, 1893, págs. 160 e 179), JOÃO BARBALHO (*Const. Fed. Bras. Coms.*, 1924, 2.<sup>a</sup> ed., pág. 133), VIVEIROS DE CASTRO (*Estudos de Dir. Pb.*, 1914, páginas 445 a 447), *Rev. do S.T.F.*, 19/12), GABRIEL LUIZ FERREIRA (*O Direito*, 86/459), RUI BARBOSA (*O Direito*, 100/19 e segs.), GALDINO SIQUEIRA (*Dir. Penal Bras.*, Parte Geral, 1932, páginas 236 e 237), EPITÁCIO PESSOA (*Obras Completas*, vol. I, 1955, págs. 54, 71, 90, 99 e 105), THEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Arq. Jud.*, 85/77; *Rev. For.*, 125/112 e 398; *A Const. Fed. Comentada*, 1948, n.º II/263), JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (*O "impeachment"*, in *Rev. For.*, 118/346), JOSÉ CRETTELLA JÚNIOR (*ob. cit.*), CARLOS MAXIMILIANO (*Comentários à Const. Bras.*, ed. Freitas Bastos, 1954, págs. 105/6), PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO (*ob. cit.*), HÉLIO MORAIS DE SIQUEIRA (*ob. cit.*) e JOSÉ FREDERICO MARQUES (*ob. cit.*).

Entre os partidários da tese da natureza penal dos crimes de responsabilidade podemos citar, no passado, AURELINO LEAL (*Teoria e Prática da Const. Federal Brasileira*, 1925, Parte Primeira, pág. 480), e, presentemente PONTES DE MIRANDA, que, com sua autoridade, afirma:

“É sem qualquer pertinência invocar-se o direito inglês, ou o direito dos Estados Unidos da América, para se resolverem questões sobre a responsabilidade política no Brasil .....

No sistema jurídico brasileiro, em que a palavra *impeachment* se evidencia inadequada, os crimes de responsabilidade, no Império e na República, são crimes, são figuras delituais penais” (*Comentários à Constituição de 1967*, Editôra *Rev. dos Tribs.*, Tomo III, págs. 350/1).

No sentido do caráter *misto* do instituto, ver PAULINO JACQUES (*ob. cit.*).

3. Em se tratando de *crimes de responsabilidade*, dada a natureza político-administrativa dos mesmos, segundo a orientação acima defendida, a competência para regular a matéria, em seus aspectos substantivo e adjetivo, é dos Estados-membros,

---

(4) Cf. indicações doutrinárias no n.º 3 *infra*.

quando são sujeitos ativos daqueles o Governador e Secretários de Estado, Prefeitos, Vereadores e outras autoridades municipais.

Em verdade, a enumeração, o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades estaduais e municipais constituem matéria político-constitucional e são, na forma do art. 13, § 1.º, da Carta de 67, da competência do legislador estadual, respeitados, evidentemente, os princípios gerais inseridos na Carta Magna da União (5).

Daí, têmos sempre repellido, por inconstitucionais, as *Leis 1.079, de 10 de abril de 1950, e 3.528, de 3 de janeiro de 1959*, no concernente às autoridades estaduais e municipais, ainda quando sob a forma supletiva ou complementar, pois que a União não tem tal tipo de competência, no que é da alçada estadual: o artigo 8.º, § 2.º, da Constituição Federal estabelece, exatamente, o oposto. Outrossim, ao se considerar supletiva, a lei federal reconheceu, expressamente, a competência estadual para a matéria (art. 78, da Lei n.º 1.079; arts. 3.º e 4.º, da Lei n.º 3.528).

Nem se diga que se trata de legislar sobre Direito e Processo Penal (art. 8.º, XVII, *b*, da Constituição Federal), pois que o problema, como vimos, é de natureza político-administrativa: ainda mais, a competência federal referida é privativa e nunca supletiva.

É interessante ressaltar-se que, enquanto a maioria das Constituições Estaduais dispõe expressa e autônômamente sobre a matéria (a do Maranhão, por exemplo, em seu art. 60 dispõe quanto à parte substantiva, e no inciso III, do art. 28, diz ser da competência exclusiva da Assembléia “legislar sobre processo de responsabilidade do Governador”), outras, errôneamente, se mostram supletivas em face da legislação federal — (arts. 44 da do Pará, e 69, Pernambuco) (6).

---

(5) O Município tem sua autonomia restrita ao estatuído no art. 16 e seus §§ da Carta Federal.

(6) Os arts. das Consts. estaduais aqui referidas são os anteriores às modificações de 1967.

A Const. da Guanabara de 1967 trata da matéria nos arts. 40 (responsabilidade do Governador) e art. 41, §§ 6.º e 7.º (dos Secretários de Estado), dispondo sobre a parte substantiva e sobre a adjetiva. A atual Carta do Estado do Rio de Janeiro cuida do assunto em seus arts. 73 a 75; no tocante ao Governador, o parágrafo único do art. 73, por opção do constituinte fluminense, estatui que “esses crimes e seu respectivo processo serão, no que fôr aplicável, os definidos e regulados em lei espeial para o Presidente da República”; art. 79 e respectivo parágrafo único, no concernente aos Secretários de Estado; e arts. 166 e 167, quanto aos Prefeitos Municipais. Nesta última parte, o constituinte fluminense fez lamentável confusão: com efeito, já conhecendo o Decreto-Lei n.º 201/67 (*cf.* n.º 5 do texto), distinguiu crimes de responsabilidade (art. 166 e parágrafo único) e crimes de natureza político-administrativa (art. 167 e respectivo parágrafo), usando a mesma expressão em sentido diverso do que o fêz nos arts. sobre responsabilidade do Governador e dos Secretários. Outrossim, embora tenha reconhecido a competência do legislador federal para definir os deli-

Em favor da competência estadual, pela natureza política do *impeachment*, manifestaram-se GALDINO SIQUEIRA (ob. cit., páginas 243 e segs.), CLÓVIS BEVILÁQUA (7) (*Rev. de Direito*, 42/58), AFRÂNIO DE MELO FRANCO (*Rev. de Direito*, 42/73), AFONSO CELSO (*Rev. de Direito*, 42/77), EPITÁCIO PESSOA (7) (*Rev. de Direito*, 42/75), JOÃO BARBALHO (ob. cit., pág. 240), CARLOS MAXIMILIANO (ob. cit. Com. à Const. Bras., 1929, págs. 398 e 390), RUI BARBOSA (*O Direito*, 100/45; *Rev. de Direito*, 45/258), PRUDENTE DE MORAES FILHO (*Rev. de Direito*, 45/254), JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (ob. cit., pág. 347), THEMÍSTOCLES CAVALCANTI (loc. cit.). Éste último doutrina:

“Processo político, pois, é o *impeachment* tanto no direito público americano, como no brasileiro, e não processo criminal ou civil, nem processo quase-criminal, como muitos doutrinam.

Como processo político, observa-se que a Constituição não reservou à União o direito de sobre êle legislar. Só legisla sobre o processo civil, comercial e criminal. Ficou assim a legislação sobre o processo político a cargo das Constituições estaduais ou das leis que vieram a ser complemento delas.

Nem a Constituição Federal ressaltou que o processo político dos Estados para o *impeachment* devesse obedecer estritamente os mesmos termos que ela estabeleceu para os seus altos indigitados, pois ficou expresso que cada Estado se rege pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição, reservando-se os mesmos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição.

Nem a pena de inabilitação para o exercício de qualquer função pública incorre em implicar-se com a lei penal geral, ou com qualquer outra, inclusive a Consti-

---

tos penais funcionais e seu respectivo processo, acrescentou, indêbitamente, um caso (recurso ou demora na prestação de informações à Câmara); finalmente, no tocante a infrações político-administrativas, declinou de sua legítima competência, dispondo indêbitamente que elas seriam as “especificadas em lei federal”.

(7) Éstes autores sustentavam, porém, que a única penalidade que o Estado-membro poderia impor, seria a de destituição do cargo, pois que a inabilitação *ad futurum* já seria sanção só passível de ser estabelecida pela União. *Data venia*, não concordamos com a restrição, pois que a inabilitação para a futura ocupação de cargos públicos é, tal qual a própria perda do cargo, medida administrativa de defesa dos quadros funcionais. Aliás, existe, no campo dos contratos administrativos, a declaração de inidoneidade de empresas, incapacitando-as a contratar com a Administração, o que constitui penalidade semelhante àquela em questão.

tuição, sôbre inelegibilidade, pois aquela expressão ou pena sômente se entende quanto aos cargos públicos estaduais.

Ninguém nega que cada Estado pode estabelecer os requisitos para o exercício dos cargos de seu quadro de funcionários. Nem a constituição do tribunal especial para o processo e o julgamento dos crimes políticos de responsabilidade incorrem em contrariar quaisquer dos direitos e garantias individuais, porque tanto êsses direitos como essas garantias sômente estão asseguradas quando se refere à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, como se lê no art. 141, e não quanto aos direitos políticos, que não pertencem ao indivíduo senão e até quando correspondam aos interesses superiores da nação” (ob. cit.).

PONTES DE MIRANDA (ob. cit., pág. 350) sustenta:

“Crimes de responsabilidade no Brasil, são apenas os crimes que a lei apresenta — lei necessariamente federal — como crimes de responsabilidade.

As leis estaduais e municipais não podem, de modo nenhum, definir os crimes de responsabilidade, porque a competência é exclusivamente do Congresso Nacional”.

Mais adiante (pág. 358), admite, porém:

“As Constituições estaduais podem inserir regra jurídica sôbre o *impeachment* do Governador, sem prejuízo da ação perante a Justiça, pelo crime comum. Em se tratando de processo de *crime de responsabilidade*, os Governadores sômente podem invocar a necessidade de apreciação da *procedência da acusação* pela Assembléia Legislativa, se o crime de improbidade administrativa foi *contra o Estado-membro* que êles governam. Além disso, é preciso que tenham sido praticados ao *tempo do cargo*, isto é, quando eram Governadores os acusados”.

4. O *Supremo Tribunal Federal* tem-se manifestado, através dos tempos, sôbre o problema (8).

---

(8) Cf. outras decisões do Pretório Excelso em diferentes partes do presente trabalho.

Atendendo a natureza política do *impeachment*, o Excelso Pretório, reiteradamente, no regime de 91, não conheceu de recursos de revisão ou de pedidos de *habeas corpus* relativos à decisões condenatórias proferidas pelas Assembléias Legislativas Estaduais ou a processos de *impeachment* perante as mesmas. Podem ser citados, no particular, os acórdãos n.º 104, de 11-10-1895 (*in Jurisprudência*, 1897, págs. 239/240); n.º 343, de 22-7-1889 (9) (*ib*, 1901, pág. 343, rel. — Min. PIZA E ALMEIDA); n.º 1.476, de 13-4-1901 (*ib*, 1905, págs. 8/9); *habeas corpus* número 3.018, de 29-4-1911 (*D. Of.*, de 30-4-1911, fls. 3.223, relator Ministro ANDRÉ CAVALCANTI). O Magno Tribunal conheceu, porém, do *habeas corpus* n.º 4.091, de 23-9-1916 (*in Rev. Supremo Tribunal Federal*, 45/1) embora o tivesse denegado (10), e do de n.º 4.116, de 8-11-1916 (*ib*, 19/7), que concedeu, tendo anulado o processo de *impeachment* movido contra o Presidente do Estado de Mato Grosso, por ter sido considerado o *impeachment* de natureza *mista*, não tendo os Estados competência para legislar a respeito.

O *habeas corpus* n.º 26.544, de 30-8-1937 (relator, Ministro LAUDO DE CAMARGO), não foi conhecido pelo *Supremo*, pois que, no processo do *impeachment*, “o objeto é a perda do cargo e inabilitação para o exercício de outro, dentro de certo tempo” (*Arg. Jud.*, 45/212). Sustentou o eminente Relator:

“Mas não é só. O Tribunal Especial é um tribunal de natureza política, sem ligação ou dependência com o Judiciário. Este só aparece após a condenação, quando se abrem as vias ordinárias, com as ações civis e criminais.

São palavras de PAULO DE LACERDA, no seu Direito Constitucional Brasileiro: “O Instituto tem caráter *marcadamente* político, já por sua origem e evolução, já pelo seu processo e o resultado a que chega”.

El acrescentou: “Se é um fim político o almejado e se até o processo escapa ao Poder Judiciário, ao qual naturalmente pertenceria, para constituir atribuição especialíssima dos ramos do Congresso Nacional (aqui, da

---

(9) Decidiu-se que o art. 81 da Const. de 91 não compreendia os processos de natureza política, em que só se podia impor a perda do cargo com inabilitação para exercer qualquer outro, tendo o respectivo julgamento como objetivo resolver se o titular do cargo público possuía ou não, os requisitos necessários para ser mantido em suas funções (*cf.* TH. CAVALCANTI, *in Arg. Jud.* 85/91).

(10) Acêrca da competência estadual da matéria e da natureza política do *impeachment*, manifestaram-se, nestes julgamentos, vários Ministros, entre os quais, cumpre ressaltar OLIVEIRA RIBEIRO, ENÉAS GALVÃO, VIVEIROS DE CASTRO e PEDRO LESSA (favorável à natureza *mista* do instituto).

Assembléia Legislativa) o instituto tem caráter político”.

O Ministro CARVALHO MOURÃO assim se manifestou:

“Em primeiro lugar, acho, de acôrdo com as considerações dos Srs. Ministros Relatores e COSTA MANSO, que a questão é exclusivamente política, visto como, no *impeachment*, não há, de modo algum, processo criminal, nem punição, mas, apenas, suspensão do cargo, pelo decreto de acusação, e, posteriormente, perda e inabilitação para outros. São estas medidas exclusivamente políticas; tanto é assim que a própria Constituição de Mato Grosso, como a Federal, que ela reproduz, manda se deixe inteiramente ressalvada a responsabilidade, civil e criminal; tal responsabilidade, uma vez destituído o depositário do poder público — no caso, o Governador do Estado — se tornaria efetiva, pelo processo comum, perante as autoridades competentes, conforme a natureza do crime cometido; no caso de haver crime comum, competirá o processo à Justiça Federal. De qualquer maneira, fica inteiramente ressalvado o processo criminal.

O *impeachment*, portanto, não tem caráter de processo criminal, como as medidas aplicadas não têm caráter de pena, havendo, simplesmente, afastamento, mais ou menos prolongado, do acusado, do cargo de então e de outros cargos futuros. Não só pela sua finalidade, como pela própria natureza das providências facultadas, o *impeachment* é medida exclusivamente política, escapando, pois, em virtude do art. 68 da Constituição, às atribuições do Judiciário”.

Em 3-10-1947, na Representação n.º 96, apesar do parecer em contrário do ilustre Prof. THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, então Procurador Geral da República, o *Supremo*, por unanimidade de votos, julgou inconstitucional o art. 45 da Constituição Paulista sôbre o *impeachment*, por fugir ao modelo constitucional federal. As fundamentações dos votos foram, todavia, díspares, tendo sido impugnado, principalmente, o fato de poder o Governador ser afastado, com o simples recebimento da denúncia (*Arq. Jud.*, 85/77). Mas, ao lado de quem sustentasse a natureza penal do *impeachment* (Ministro GOULART DE OLIVEIRA), a maioria manifestou-se em prol do caráter político do instituto, para cuja disciplina são competentes os Estados-membros (*cf.* votos dos Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA e EDGARD COSTA): o constituinte paulista teria, porém, exorbitado.

Na Representação n.º 97 (Constituição do Estado do Piauí), de 12-11-1947 (*Arq. Jud.*, 85/147), problema semelhante foi debatido, tendo sido o julgamento igualmente pela inconstitucionalidade, no que tangia à composição do tribunal que julgaria o Governador, nos crimes de responsabilidade. Mais uma vez ressaltou-se, entretanto, o caráter político do *impeachment* e o reconhecimento da competência estadual (*cf.* voto do Ministro CASTRO NUNES).

No julgamento da Representação n.º 111, de Alagoas, em que se discutiu a validade dos dispositivos da respectiva Constituição Estadual no concernente à responsabilidade do Governador, como os princípios federais, no particular, não tinham sido obedecidos, declaram-se inconstitucionais vários dispositivos daquela Constituição (*Arq. Jud.*, 90/321).

Disse o Ministro OROSIMBO NONATO, na citada representação: “Entendo que o *impeachment*, sendo processo eminentemente político (juízo político), pode ser disciplinado pelo poder constituinte estadual, porque não se trata aqui de punir, criminalmente, alguém, o que seria função legislativa, mas de declarar incompatibilidades, desqualificações, destituições e tôdas de ordem política, admissíveis, assim, no plano federal, como no estadual”.

Em sentido diverso, votou o Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES, baseado em pareceres de NOÉ DE AZEVEDO e JOAQUIM CANUTO MENDES DE ALMEIDA, entendendo que “sòmente à União compete legislar sòbre o direito penal e o processo (Constituição, art. 5.º, XV, a)” (11).

No julgamento do Recurso de Mandado de Segurança, número 4.928 (caso Muniz Falcão, em 20-11-1957; *Rev. Dir. Adm.*, 52/275), na Còrte Suprema, o primitivo relator, Ministro VILAS BOAS, chegou a uma conclusão intermediária, afirmando:

“Tenho, pois, como perfeita a Lei n.º 1.079, de 1950, quando define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo, porque nada mais é que a execução do art. 89, parágrafo único, da Constituição. O Legislativo Estadual não pode criar outros casos de impedimento para a função pública, nem estabelecer normas processuais diversas, para a verificação da culpa.

Entretanto, a designação do órgão competente, para a apuração da incompatibilidade e votação do *impeachment*, essa compete privativamente ao Estado, que deve fazê-la na sua Constituição, sem quebra dos princípios da Carta Federal”.

---

(11) Refere-se à de 1946.

Como já deixamos patente, linhas acima, estamos com ORO-SIMBO NONATO. A argumentação dos Ministros HAHNEMANN GUIMARÃES e VILAS BOAS é, *data venia*, imprecisa, pois não se trata nem de Direito, nem de Processo Penal, e os arts. 84 e 85 da Carta de 67, sucessores dos arts. 88 e 89 da de 46 só dizem respeito à responsabilidade do Presidente da República, como se vê da própria epígrafe e do conteúdo da Seção III do Capítulo VII, do Título I, em que está localizado.

Nosso entendimento tem apoio nos votos dos Ministros NELSON HUNGRIA e CÂNDIDO MOTA FILHO, que, no julgamento indicado, sustentaram, de forma desassomburada e brilhante, a inconstitucionalidade da Lei n.º 1.079, na parte em que regula os crimes dos Governadores e seus auxiliares, expondo, doutamente, os argumentos que aqui já resumimos (*Rev. Dir. Adm.*, *ib.*, págs. 286/288; e 294/296).

Votaram, todavia, na mesma oportunidade, pela constitucionalidade da Lei n.º 1.079, os Ministros LUIZ GALLOTTI, AFRÂNIO COSTA, ARI FRANCO, o já citado HAHNEMANN GUIMARÃES e RIBEIRO DA COSTA, igualmente, apresentando argumentos, *venia concessa*, imperfeitos.

Mais próximamente, o Excelso Pretório decidiu que “o legislador federal é competente para legislar sobre o *impeachment* dos Prefeitos Municipais” (Recurso de Mandado de Segurança n.º 11.622; Relator Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO; decisão unânime do Tribunal Pleno, de 24-3-60, *in Rev. Dir. Administrativo*, 86/181) (12).

5. O Decreto-lei n.º 201, de 27-2-67, que dispôs sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores (tendo revogado a Lei n.º 3.528/59), procurou inovar a matéria, tendo, no entanto, cometido graves equívocos.

Preliminarmente, criou um elenco de *crimes funcionais dos Prefeitos Municipais*, apenados com *reclusão* e *detenção*, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, segundo, em geral, o rito ordinário ou comum do juízo singular, na forma do previsto no Código de Processo Penal (arts. 1.º e 2.º).

A *latere*, enumerou as *infrações político-administrativas* passíveis de serem cometidas por aqueles Prefeitos (art. 3.º) (13) e punidas com *cassação* (mais branda do que a prevista no artigo

---

(12) Recentemente, o *Tribunal de Justiça de São Paulo* tem-se manifestado no sentido da inconstitucionalidade da legislação federal disciplinadora do *impeachment* de Prefeitos (*cf. acórdãos nas Revs. Dir. Adm.*, 70/305, 83/203, 84/113).

(13) A Lei paulista n.º 8.280, de 28-8-64, já estabelecia que eram “*infrações político-administrativas* os delitos funcionais dos prefeitos definidos na Lei federal n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959 (crimes de responsabilidade)”.

2.º, da Lei n.º 3.528/59, e as impostas ao Presidente da República e Ministros de Estado, pela prática de infrações da mesma natureza, conforme o disposto no já citado parágrafo único do art. 44 da Constituição Federal).

A distinção é, ontologicamente, perfeita, como vimos sustentando, mas somos de opinião de que a expressão *crimes de responsabilidade* deveria ter sido usada para rotular as *infrações político-administrativas* e não, os *delitos*, a fim de que se mantivesse a nomenclatura da própria Carta Magna Federal, podendo as *infrações penais* serem denominadas de *crimes funcionais*.

Desta forma, não se estaria contribuindo, ainda mais, para a confusão já existente em torno da expressão *crimes de responsabilidade*, conforme indicamos no n.º 1 supra. A nova nomenclatura só tem a vantagem de tornar ainda mais evidente a natureza político-administrativa e não, penal, dos ilícitos em tela.

Contém, destarte, o decreto-lei em pauta a mácula da inconstitucionalidade, por incompetência, já que, conforme vimos, as *infrações político-administrativas* são, no particular, da alçada estadual, quer quanto à fixação de seu elenco, quer no tocante ao estabelecimento do respectivo processo. O diploma em tela conservou, inclusive, o equívoco de manter, no que tange a êste, o caráter subsidiário das normas federais (art. 5.º), o que, como já salientamos, é insustentável.

Muitos dos fatos considerados pela Lei n.º 3.528/59 como *crimes de responsabilidade*, isto é, *infrações político-administrativas*, o Decreto-lei n.º 201/67 transformou em *delitos criminais* (cf. art. 1.º, n.ºs. 2, 8, 15, 17, 20 e 21, da Lei n.º 3.528/59, e art. 1.º, incisos II, VII, VIII, IX, XIV e XV, do Decreto-lei número 201/67). É claro que o legislador estadual poderá — e o fará, certamente — elegê-las como *infrações político-administrativas*, também.

Finalmente, somos de opinião de que, se há lei estadual regulando a matéria, embora de data anterior ao Decreto-lei número 201/67, aquela continua vigente, com as eventuais modificações determinadas pela Constituição estadual de 1967.