



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Federal**  
**Brasília – D.F**

**Processo n. 49.0000.2015.010230-5/Chefia de Gabinete**

**Origem:** Chefia de Gabinete. Gerência de Assessoramento as Comissões

**Assunto: Comissão Especial para análise dos fundamentos jurídicos necessários à apreciação pelo Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil do impedimento da Excelentíssima Senhora Presidente da República, em decorrência do parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição das contas do Governo Federal. Resolução n. 09/2015.**

**RELATÓRIO**

Cuida-se de expediente iniciado pela Resolução n. 09/2015, da Diretoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, com esteio no art. 54 da Lei n. 8.906, de 04 de julho de 1994, e o fito de levantar os fundamentos jurídicos necessários à apreciação, pelo Conselho Pleno, do impedimento da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, em decorrência do parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição das contas do Governo Federal, referentes ao exercício de 2014,



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

para subsidiar a análise da matéria pela instância maior de deliberação do Sistema OAB.

A Resolução em causa pontua que a análise deve permitir o eventual reconhecimento, ou não, da prática de **crime de responsabilidade**, a partir daquela deliberação colegiada do TCU, que tenha implicação **no atual mandato presidencial**, para identificar se existe, de fato, base jurídica para o pedido de impedimento de Sua Excelência, sendo este o objeto estrito da análise confiada à Comissão Especial.

A Resolução 09/2015 veio acompanhada da ata n. 40, de 07.10.2015, da Sessão Extraordinária do Plenário do TCU, com a íntegra do acórdão n. 2459/2015 (fls. 14 a 851), seguido de algumas manifestações jurídicas derredor do tema, da lavra de eminentes juristas brasileiros, produzidas antes e mesmo depois da deliberação do TCU, que não contêm conclusões exatamente concordes sobre os diversos aspectos em que a questão se desdobra (fls. 852 a 1012). Todas, no entanto, merecedoras da maior atenção.

A Comissão Especial recebeu os autos em 19.10.2015, com prazo de trinta dias para conclusão dos trabalhos, que se encerraria, a contar da publicação do ato, em 12.11.2015. Subsequentemente, para aprofundar a análise e colher elementos novos, obteve da Presidência do Conselho Federal a prorrogação do prazo inicial por mais **quinze dias**, que se encerram em 27.11.2015, amanhã.



## Ordem dos Advogados do Brasil

### Conselho Federal

### Brasília – D.F

Adotou-se como método de trabalho a distribuição de cópias entre os membros, para análise individual, com reuniões subsequentes de discussão das hipóteses, até alcançar a formulação deste relatório.

Não passou ao largo de nossa preocupação a evidência de que um processo de *impeachment* cuida de uma infração **político-administrativa**, revelada pela prática de conduta típica e da culpabilidade estrita, a título de dolo, sob o *nomen iuris* de **crime de responsabilidade**, previsto no art. 85, incisos I a VII, da Carta da República, com remissão à lei especial que também estabelece as normas de processo e julgamento, no caso a Lei 1.079, de 10.04.1950, recepcionada pela Constituição de 1988.

Por outro lado, não poderia a Comissão descurar que o *impeachment* é um instituto de **fortíssima conotação política, mas não se confunde com o voto de desconfiança típico dos regimes parlamentaristas**, cuja avaliação de conveniência e oportunidade não vai muito além de uma **livre opção do Parlamento**, no jogo das forças políticas contrapostas.

Aliás, este aspecto da questão leva a destacar a necessidade imperiosa de não confundir a figura do chefe do executivo em regime de governo presidencialista com a do primeiro ministro em regime parlamentarista, inclusive para evidenciar que as soluções políticas de responsabilização de cada um são igualmente distintas, sem margem de dúvida.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

Não por outra razão é que a atribuição de um crime de responsabilidade no âmbito de um governo de **forma presidencialista**, mesmo permeada de muito **conteúdo político**, fruto de desilusões e frustrações com as promessas de um governante, com uma política pública, com uma forma de gestão reprovável, ou outra qualquer motivação, não prescinde, antes exige, que o intérprete busque esquecer no **conteúdo jurídico** do instituto, pois a solução a que se chegar não deve ser fruto de caprichos ou convicções pessoais, como, por exemplo, a de que o titular do mandato eletivo não tem mais condições de governar, pois esta solução alcança-se pela renúncia ou por via do voto livre do cidadão, não do *impeachment*.

Aliás, é este sentido de excepcionalidade que faz rarear a aplicação do impedimento do Presidente da República, embora instituto de responsabilização previsto em alguns países com sistema presidencialista ou semipresidencialista. Na França, por exemplo, foi instituído em 1875, com as leis de 24.02.1875 e 25.02.1875. Nos Estados Unidos a origem do instituto remonta aos debates federalistas de 1788, com forte influência inglesa. No entanto, apesar de mais de dois séculos de vivência democrática, o processo teve início contra apenas três presidentes norte-americanos: Andrew Johnson, Richard Nixon e Bill Clinton, sem resultado de apenação. Na Coréia do Sul, utilizado apenas uma vez, contra o presidente Roh Moo-hyun, em 2004. E



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Federal**  
**Brasília – D.F**

também há precedentes de abertura do processo em países da América do Sul, como Argentina e Venezuela, que igualmente não prosperaram<sup>1</sup>.

De fato. É indissociável deste exame a convicção de que a democracia reside na soberania do povo e em sua participação direta (manifestação, iniciativa legislativa popular, referendo, plebiscito), ou indireta (representação, inclusive por eleição direta). No entanto, atente-se antes para o fato de que o poder exercido pelo povo está acima do governante ou da própria representação política. A força da Constituição se estrutura nessa dialética, que confere grau de legitimidade somente às normas efetivadas pelos valores e princípios associados à democracia.

Forte nessa compreensão, a Comissão houve por bem deixar à margem do texto qualquer avaliação de natureza político-partidária, que enseja o voto de desconfiança nos regimes parlamentaristas, mas não é substrato homogêneo e bastante para configurar crime de responsabilidade e conduzir ao impedimento do agente político, em regime presidencialista.

Também não contém este relatório qualquer remissão a crime comum ou de natureza eleitoral, que escapam da abrangência do processo de *impeachment*, remetidos à competência do Poder Judiciário, em instâncias superiores originárias. É o caso, por exemplo, da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo da Presidente Dilma Rousseff, em trâmite no Tribunal Superior Eleitoral (Aime 7-61/2015). Em paralelo, os fatos apresentados pelo

---

<sup>1</sup> Para uma análise sobre o *Impeachment* no Direito Comparado, v. o trabalho de Tomás Filipe Schoeller Borges Ribeiro Paiva. O *impeachment* do Presidente da República: um contributo ao estudo da Teoria da Responsabilidade Política dos Governantes. 2010.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

Tribunal de Contas da União (TCU) ensejaram Representação Criminal à Procuradoria Geral da República, em petição elaborada pelo jurista Miguel Reale Júnior.

Sendo certo, pois, que o único fato objetivo, submetido a nossa análise, para sustentar, ou não, um pedido de tal natureza foi a deliberação do Tribunal de Contas da União, concretizada no acórdão n. 2459/2015 (fls. 14 a 851), insta definir que parâmetros devem conduzir-nos em busca de sua **fundamentação jurídica**, a partir do disposto nos arts. 85 e 86, § 4º, da Lei Maior e na Lei 1.079/50, que são as hipóteses de incidência autorizadoras da iniciativa, para a Câmara Federal emitir o juízo de admissibilidade da acusação por crime de responsabilidade.

Como pontos básicos, em razão da limitação do objeto de trabalho, foram destacados os seguintes aspectos condicionantes de nossa avaliação:

**a)** se o acórdão proferido pelo TCU, na sua função de órgão auxiliar do Poder Legislativo, de controle externo, por mais importante que seja e deva merecer consideração respeitosa, é bastante para firmar um juízo definitivo sobre **irregularidades administrativas ou de execução financeira e orçamentária**, a ponto de sustentar, autonomamente, a recepção de um pedido de *impeachment*, **sem a aprovação do parecer pelo Congresso Nacional**;



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Federal**  
**Brasília – D.F**

- b)** se o fato objeto do parecer, referindo-se a **práticas ocorridas em mandato anterior ao do atual exercício** (as chamadas “pedaladas fiscais”), que deram causa à reprovação das contas da Presidente da República, **pode repercutir, com o mesmo efeito, em mandato imediatamente subsequente**, à vista do art. 86, § 4º, da CF;
- c)** por último, se os fatos constitutivos das supostas irregularidades, ou mesmo inconstitucionalidades, **em si mesmos indicam um grave comportamento comissivo ou omissivo, de tipo doloso, para justificar a responsabilização do agente político**, independentemente de existir prova de um desvio de conduta revelador de **improbidade, com locupletamento**, por parte da governante.

São estes, com efeito, os questionamentos mais correntes em todas as manifestações mais autorizadas de vários juristas brasileiros e aos quais tivemos acesso.

Passamos então a desenvolver nossa análise sobre cada item, apenas do ponto de vista de seu possível enquadramento jurídico, sem viés político, no sentido de tendência pela aceitação ou rejeição de quem está investido no cargo de Presidente da República – insiste-se nisso.

**Quanto a alínea a),** convém dizer que há registro de protocolização perante a Câmara dos Deputados, pendendo de apreciação da Presidência, de sucessivos pedidos de instauração do processo de *impeachment*, simplesmente à conta daquele parecer do TCU, dando-o como



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Federal**  
**Brasília – D.F**

**causa suficiente ou causa primeira** para responsabilização da Presidente da República, independente de confirmação pelo Congresso Nacional, que faz o juízo final e definitivo sobre a rejeição das contas. Aliás, nessa linha, o último pedido, de **15.10.2015**, expressamente teria consolidado pedido anterior, de fundamentação menos ampla, embora dos mesmos autores.

Com efeito, cidadãos empenhados na iniciativa indicam, com destaque, que a rejeição das contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União, por si, autoriza a responsabilização, **não apenas pelas “pedaladas fiscais” acontecidas no exercício de 2014, “bem como pela constatação de que (...) invadiram o segundo mandato, caracterizando inafastável continuidade delitiva”**. E estariam contidas no exercício de **2015**.

Quer dizer: sustenta-se não apenas a desnecessidade do julgamento das contas do exercício de **2014** pelo Congresso Nacional, como se relega a segundo plano a inexistência de parecer prévio do Tribunal de Contas da União sobre as contas do exercício de **2015**, num segundo mandato presidencial, cujo exercício financeiro e respectiva execução orçamentária sequer estão concluídos, para servir como causa indicativa do mesmo crime de responsabilidade.

Pela letra do art. 71, I, da CF, cumpre **ao Congresso Nacional** apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, **mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União**, leitura que só conduz à compreensão do caráter meramente opinativo deste parecer, por sua



## Ordem dos Advogados do Brasil

### Conselho Federal

### Brasília – D.F

natureza, se o  **julgamento** está referido, no art. 49, IX, à **competência do Parlamento**, por maioria simples de votos (art. 47), podendo até rejeitá-lo, sem convalidar o indicativo do TCU, fazendo prevalecer a decisão congressual com sentido de **aprovação das contas**.

Ora bem; parece incongruente admitir a instauração de um processo de *impeachment* contra a Presidente da República, por fato ínsito ao conteúdo de um parecer pela reprovação das contas, com as gravíssimas consequências institucionais que isso acarretaria, de plano, sob o risco ou a eventualidade, sempre possível, no âmbito das soluções políticas, de serem elas aprovadas pelo Congresso Nacional, em sequência, a partir do juízo negativo sobre aquele parecer, e a acusação seria processada em face de uma Presidente já afastada do exercício do cargo pela identidade das mesmas razões.

Por sinal, é importante afirmar que a imprensa, ainda nestes dias, registra que apreciação final das chamadas “pedaladas fiscais” pelo TCU pende de um recurso interposto pelo governo, no mérito, e da atribuição/definição de responsabilidades em face de pelo menos dezessete (17) outras autoridades, que não a Presidente da República, por isso mesmo a completude da avaliação do processo administrativo de contas estaria remetida para o ano-calendário de 2016.

Aliás, fala-se até na “suspensão dos efeitos administrativos do julgamento [pelo TCU] dessas dívidas atrasadas com os bancos públicos”. E



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

acrescenta a nota: “No TCU, os trabalhos serão feitos ainda em duas partes e a análise do recurso do governo deve ocorrer antes do julgamento das autoridades”<sup>2</sup>. Isso tudo leva a crer que não existe sequer definitividade na solução do Tribunal de Contas da União, que se almeja adotar como motivo autônomo, isolado e fundante do impedimento da Presidente da República.

A lógica do sistema jurídico, com a vênia dos que possam pensar em contrário, não conduziria ao acerto desta possibilidade, pois a manifestação do Tribunal de Contas não vai além de uma **indicação**, que só surtirá o preciso efeito de **rejeição das contas** se vier a ser aprovado pelo Congresso Nacional, pena de subverter a ordem, atribuindo à manifestação opinativa do órgão auxiliar natureza e consequência maiores que as da deliberação do órgão hierarquicamente auxiliado, superior, composto pela reunião das duas Casas do Congresso Nacional.

Bem nessa linha, André Ramos Tavares, em Parecer Jurídico assinado em 12 de outubro de 2015, comprehende que:

“A razão de termos um deslocamento de competência para julgamento das contas, do Tribunal para o Parlamento, está no pressuposto constitucional de que **deve prevalecer, nesse julgamento, mais do que critérios técnicos contábeis e de gestão, razões de Estado**. A Constituição reafirma, neste ponto, que o Governante está jungido a comandos constitucionais que exigem condutas tendentes a promover direitos sociais e desenvolvimento nacional, em planejamento macroeconômico e cujos resultados só são aferíveis a longo prazo”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Jornal “A Tarde”. p. A10. POLÍTICA. 23.11.2015. reproduzindo matéria do Estadão Conteúdo, Brasília.

<sup>3</sup> André Ramos Tavares. Parecer Jurídico. 12.10.2015. p. 23.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Federal**  
**Brasília – D.F**

(destaques acrescidos)

Esta conclusão, em linha de princípio, permite adiantar que a rejeição de contas, mesmo aprovada pelo Congresso, com a validação do parecer prévio do TCU, é um dado da realidade; outro, é a consideração de ter ocorrido crime de responsabilidade, visto que não há correspondência automática entre uma e outro, **ou então estaríamos a sentenciar a responsabilização direta de todos os agentes políticos, que só tenham contas rejeitadas pelas Cortes de Contas, nos diferentes níveis federativos.**

Aliás, no ponto, há mesmo quem sustente, como Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato, que até a diversidade do quórum de deliberação, nas duas hipóteses referenciadas, é sugestiva da autonomia delas, sem vínculo de conexão, ou seja, **para aprovar o parecer do Tribunal que rejeita as contas** não se exige mais que **maioria simples** de votos de cada Casa do Congresso, enquanto **o só recebimento da acusação por crime de responsabilidade** do Presidente da República reclama a manifestação de **dois terços** da Câmara dos Deputados<sup>4</sup>.

Por todos, em autorizado abono de tal tese, cita-se também a opinião jurídica de Gilberto Bercovici:

“A eventual rejeição das contas presidenciais pelo Congresso Nacional não configura crime de responsabilidade. São duas

---

<sup>4</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato. Parecer Jurídico. 20.09.2015. p. 5-6.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

decisões distintas. A aprovação ou rejeição das contas do Presidente da República ocorre por maioria simples de votos. **Se a rejeição das contas implicasse necessariamente em crime de responsabilidade do Presidente da República, haveria a necessidade de ser decidida por quórum de dois terços, como determina o artigo 86, *caput* da Constituição**” (grifos acrescidos)<sup>5</sup>.

Quer parecer, por conseguinte, que não se toma uma apreciação de contas como fundamento estanque, para, em salto, transpor o motivo da rejeição para configurar um tipo de **crime de responsabilidade**, essa figura híbrida de infração político-administrativa que adotou, no curso do tempo histórico, a **feição de infração penal**, do mesmo modo como nem toda irregularidade administrativa significa ato de improbidade, nem toda prática de um ato unconstitutional tem o sentido de **atentado à Constituição**, na grave dicção do art. 85, sobretudo as previsões dos incisos V e VI, que mais de perto interessam ao caso concreto (a probidade na administração e a execução da lei orçamentária).

**Conclusão (a):** por maioria de votos, a Comissão Especial entendeu que o acórdão proferido pelo TCU, na sua função de órgão auxiliar do Poder Legislativo, de controle externo, por mais importante que seja e deva merecer consideração respeitosa, **não é bastante para firmar um juízo definitivo sobre irregularidades administrativas ou de execução**

---

<sup>5</sup> Gilberto Bercovici. Parecer Jurídico. 28.09.2015. p. 7. **Em entendimento diverso**, Geraldo Brindeiro sustenta que “Se as contas forem rejeitadas, haverá configuração de hipótese de impeachment do presidente da República”. Cf. Geraldo Brindeiro. Crime de responsabilidade e impeachment III. Estadão. Opinião. 15.08.2015.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

**financeira e orçamentária**, a ponto de sustentar, autonomamente, a recepção de um pedido de *impeachment*, **sem a aprovação do parecer pelo Congresso Nacional**.

**Quanto à alínea b)**, esta questão, também inerente à pertinência do pedido, diz com a **temporalidade dos mandatos eletivos**, a saber se, numa hipótese de **reeleição** para o mesmo cargo, isso permitiria que fatos da administração, acontecidos em mandato anterior, poderiam ser apropriados para produzir consequências no período do mandato subsequente, como causa determinante do processo político do *impeachment*.

Não falta quem sustente que a ocorrência da reeleição para um mandato governamental, imediatamente sucessivo a outro, **conduz à unificação dos lapsos temporais**, em oito anos, permitindo, de modo indistinto, que eventuais infrações acontecidas no primeiro sirvam para deflagrar a apuração da responsabilidade do ocupante do cargo, **como se não houvesse interregno no exercício das funções**, para efeito do disposto no § 4º do art. 86 da Constituição Federal, que diz assim:

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

Nessa linha, o entendimento é que a reeleição torna contínuo o mandato, sem distinção entre eles, de tal sorte que as agora denominadas “pedaladas fiscais”, acontecidas em **2014**, bastam para autorizar o pedido de impedimento em **2015** (embora ainda as contas deste exercício não tenham



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

sido apreciadas pelo TCU), no curso do segundo mandato presidencial. Esta, por sinal, é a tese veiculada no pedido apresentado à Presidência da Câmara dos Deputados, forte em que existe tal possibilidade, acima de qualquer contestação, inclusive com suporte na autoridade de Paulo Brossard<sup>6/7</sup>.

Não obstante, outros tantos autorizados juristas, a nosso juízo até com maior soma de razões, rejeitam a possibilidade.

Com efeito, a leitura do texto constitucional remete ao “**exercício de suas funções**”, pressupondo o tempo histórico em que elas foram de fato exercidas, no âmbito de determinado mandato, não de outro, distinto, pois eles não resultam de eleição única, mas de duas e sucessivas. Fosse a reeleição a simples continuação do mandato anterior, formando uma unidade, **desnecessárias seriam a segunda diplomação e a segunda posse no cargo**, como impõe o art. 78 da Lei Magna.

Deseja-se assentar com isso que uma infração acontecida em certo momento de um mandato não pode levar à possibilidade de interditar o exercício de outro mandato, em relação ao qual o empossado presta novo e solene juramento para o “**exercício de suas funções**”, daí em diante<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Paulo Brossard. *O impeachment*. São Paulo: Saraiva, 3<sup>a</sup> ed. 1992. p. 137.

<sup>7</sup> Entendimento semelhante é o de Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias, para quem a Presidente da República pode sofrer impedimento em razão de atos cometidos em mandato anterior: “A Lei nº 1.079/1950, que trata do procedimento do impeachment, não veda tal possibilidade, logo, é permitida. Onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir”. Cf. Opinião Jurídica. 29.10.2015. p.3.

<sup>8</sup> Entendimento diverso tem Adilson Abreu Dallari, para quem “Hoje, o mandato está dividido em dois períodos de 4 anos, mas, durante a somatória desses dois períodos, a função exercida pelo Presidente é uma só. **Portanto, é absolutamente inquestionável que, uma vez reeleito, o Presidente da República estará no exercício de suas funções por oito anos**”. Cf. Parecer Jurídico. 27.04.2015. p. 28. No mesmo sentido, Renato de Mello Jorge Silveira entende que: “o propósito da EC 16/1997 foi bastante claro, qual seja, dar continuidade à gestão administrativa. Não se cuidava, então, de simples prorrogação de mandato, mas,



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

Quer dizer: a responsabilização do Presidente da República por qualquer **atentado** à Constituição Federal deve referir-se a fatos que se evidenciaram durante o seu **atual mandato**, não em outro, ou poderíamos chegar, como argumento de absurdo - e não pode ser este o sentido da norma -, a permitir, indeterminadamente, a responsabilização em qualquer mandato, ainda que fruto de reeleição descontínua. O cargo, sim, será sempre o mesmo, mas o mandato é outro, a cada eleição, diplomação e respectiva posse.

Parece que uma interpretação distinta, que leve à indeterminação, retiraria do processo de *impeachment* seu sentido específico de **defesa da Constituição, em face da quebra do juramento num mandato certo**<sup>9</sup>.

Observe-se, por outro lado, que o art. 85 da Carta Maior, quando define a responsabilidade do Presidente da República, refere-se a crimes que **atentem** contra a ordem jurídica constitucional, não a fatos que **atentaram**, situados em tempo passado, mesmo de mandato contíguo, para respeitar o sentido da **periodicidade do exercício das funções em cada lapso temporal**.

---

inegavelmente, de um espírito de continuidade de governo. Cf. Parecer Jurídico. 20.06.2015. p. 65-66. O autor sustenta, adiante: “considerando-se que a própria Constituição Federal (art. 14, § 5º) estabelece a continuidade de gestão (em períodos subsequentes), a leitura do dispositivo, também constitucional posterior (art. 86), deve ser feita sob tal foco. Essa consideração que já se percebe em termos de improbidade administrativa, pode, perfeitamente, ser feita em termos penais” (p. 74).

<sup>9</sup> Sobre a exegese estrita do art. 86, § 4º, da CF, por seu caráter de aplicação excepcional, confira-se o julgamento pelo STF do Inquérito 672-QO, sob relatoria do Min. Celso de Mello, em 16.09.1992, Plenário, DJ de 16.04.1993, donde se destaca o seguinte: “(...) A norma consubstanciada no art. 86, § 4º, da Constituição, reclama e impõe, em função de seu caráter excepcional, exegese estrita, do que deriva a sua inaplicabilidade a situações jurídicas de ordem extrapenal”.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

Sabe-se que a projeção de cada mandato corresponde ao sentido da vida republicana, **que impõe a realização de eleições periódicas**, mas não se confunde com a **possibilidade de reeleição** para um período subsequente, em espaço autônomo de exercício das funções, mesmo porque nossa Carta foi concebida pelo constituinte originário com a previsão de apenas **um mandato de quatro anos e sem prever reeleição**, regra que, não tivesse sido alterada, afastaria de pronto tal discussão, visto que ex-Presidente da República, já fora do exercício do cargo, não seria mais alvo de responsabilização política. Assim o diz o art. 15 da Lei 1079/50:

“A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”.

Ressalta-se que o art. 82 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997, que instituiu a reeleição, apenas estabelece que o mandato é de quatro anos, não fazendo distinção entre mandato decorrente de eleição ou de reeleição. Assim, segundo Gilberto Bercovici, “a possibilidade de reeleição não eliminou o fato de a Constituição prever que o mandato presidencial dura quatro anos”.<sup>10</sup> Por isso mesmo, o art. 77 da CF não distingue mandato novo de mandato decorrente de reeleição; e, igualmente, seu art. 78 não diferencia posse nova de posse decorrente de

---

<sup>10</sup> Gilberto Bercovici. Parecer Jurídico. 28.09.2015. p. 5. No mesmo raciocínio, Bercovici sustenta que “O fato de poder exercer a função por oito anos não transforma este período em um mandato único. Pelo contrário, a Constituição expressamente afirma no artigo 82 que o mandato é de quatro anos e, caso reeleito, o Presidente inicia um novo mandato. São mandatos distintos de quatro anos cada. Se não fosse assim, não haveria necessidade de uma nova eleição presidencial, de uma nova posse ou de confirmação e nomeação de novos Ministros no momento da nova posse” (p. 5-6).



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

reeleição. Anota-se, segundo esta ordem de ideias, a palavra de André Ramos Tavares:

“A reeleição, ao permitir que o mesmo mandatário pudesse exercer mais um (único) mandato imediatamente sucessivo, passou, então, a ser utilizada, recentemente, como fórmula mágica para a ampliação das hipóteses de responsabilização do Presidente da República. Mas **a reeleição é coisa diversa de uma continuidade do mandato anterior**. Naquela, uma nova investidura democrática é anunciada e não se pode cogitar de uma analogia ou mesmo interpretação ampliativa em área tão sensível para equiparar realidades normativas distintas. Não vale, aqui, o olho comum, que apenas enxerga o continuísmo.<sup>11</sup> (destaques acrescidos)

Respeitando embora opiniões contrárias, convém destacar, em abono deste entendimento obstativo do *impeachment*, a leitura mais que autorizada do ex-ministro Carlos Ayres de Britto, do Supremo Tribunal Federal, divulgada em longo texto na Revista Consultor Jurídico<sup>12</sup>, em 01.09.2015:

“Já me aproximando do fecho deste breve estudo, ajuízo que o mandato para cujo desempenho se presta o citado compromisso é o conquistado em determinada eleição. Eleição específica, seguida de diplomação, posse e exercício também específicos. Ainda que mandato obtido por uma segunda vez, mas a significar apenas o seguinte: o cargo de presidente é o mesmo; não o mandato. Vale dizer: para o primeiro mandato do presidente da República, já houve uma

<sup>11</sup> André Ramos Tavares. Parecer Jurídico. 12.10.2015. p. 18. O autor se percebe perplexo ao verificar que “a reeleição, uma vez efetivada na prática, estaria a atrair, para muitos, a fusão dos mandatos, de maneira a poder-se perscrutar todo o período de um mandatário, ignorando-se o momento democrático de renovação dos laços de legitimidade e de mudança”. (p. 19).

<sup>12</sup> <http://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente>. Acesso em 28.10.2015.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

anterior eleição, uma anterior diplomação, uma anterior posse, um anterior exercício. Um precedente exercício que não se intercala com o novo (pelo contrário, se intervala), **porque mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição**. Autônoma prova, a partir de um compromisso virginalmente novo que se presta perante uma determinada composição do Congresso Nacional. Não perante outra composição numérica ou subjetiva. **Não um compromisso formal, reitere-se, a se somar ao anterior para fazer dos dois mandatos uma coisa só. Pelo que mandato presidencial vencido sem abertura e julgamento de crime de responsabilidade é, sozinho ou por si mesmo, página virada**".

(destaques acrescidos)

Veja-se mais: o contorno do chamado crime de responsabilidade, que pode conduzir ao *impeachment*, tem esta especificidade precisamente por não se tratar, à justa, de um ilícito penal, pois instituído como entidade autônoma, embora sob o rótulo de crime, mas diverso dos demais ilícitos, segundo a melhor doutrina. O legislador destaca a infração político-administrativa e a distingue pela **natureza da sanção**, que não é a de pena-castigo, da tradição jurídico-penal, mas uma **sanção de feição política**, que começa pela perda do cargo e segue pela inabilitação temporária para exercer função pública, pelo prazo de oito anos, o que não sucede com a infração penal comum<sup>13</sup>.

Não por outra razão é que crime comum pode ser imputado ao Presidente da República, **mesmo após o término de um mandato**, enquanto

---

<sup>13</sup> v. Raul Chaves, "Crimes de Responsabilidade", Bahia, S.A. Artes Gráficas, 1960, p. 90/91.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Federal**  
**Brasília – D.F**

não alcançado por alguma causa extintiva da punibilidade, mas a Lei barra o *impeachment*. Di-lo, com efeito, o mesmo ministro Ayres de Britto<sup>14</sup>. Leia-se:

“Não assim, por evidente, quanto a eventual cometimento de infrações de outra natureza jurídica ainda não prescritas, **em especial as infrações penais comuns, as de caráter eleitoral, as situadas no âmbito do dever constitucional da prestação de contas e da lei de improbidade administrativa**. Cada qual dessas diferenciadas infrações a demandar processo e julgamento sob formato jurídico inconfundível com aquele concebido pela Constituição para os crimes de responsabilidade do presidente da República.”  
(destaques acrescidos)

**Conclusão (b):** a Comissão, por maioria, entendeu que o fato objeto do parecer, referindo-se a **práticas ocorridas em mandato anterior ao do atual exercício**, que deram causa apenas à indicação de reprovação das contas da Presidente da República, pelo Tribunal de Contas da União, **não repercute, mesmo em mandato imediatamente subsequente, como causa determinante do processo político do *impeachment***, à vista do art. 86, § 4º, da CF, por não se tratar de uma conclusão vinculante da deliberação do Congresso Nacional.

Por último, de referência à **alínea c)**, neste item deve-se sindicar a natureza do fato que se toma como ensejador do impedimento e para justificá-lo.

---

<sup>14</sup> Conjur. Texto citado, nota n. 14.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

Neste momento, para prestigiar a isenção que se exige da avaliação por esta Comissão, impõe-se fazer breve registro da matéria de fato que foi objeto das Notas Técnicas e do Parecer conclusivo do TCU, por corresponderem aos fundamentos invocados na petição apresentada à Câmara dos Deputados Federais, que não podem ser desprezados.

Diz-se, com efeito, que a denunciada **(a)** teria emitido uma série de decretos ilegais que resultaram na abertura de créditos suplementares, de valores elevados, sem autorização do Congresso Nacional, ciente de que a meta de *superavit* primário, prevista na LDO, “não estava sendo cumprida e que não seria cumprida”; **(b)** que tal conduta, no ano de 2014, foi continuada no exercício de 2015, embora, neste último caso, ainda sem qualquer avaliação pelo TCU (seriam as hipóteses do crime do art. 10, itens 4 e 6 da Lei 1.079/1950).

Adiante, afirma-se que estes mesmos decretos significaram crime de responsabilidade por infração patente de dispositivo da lei orçamentária, segundo a previsão do art. 10, itens 4 e 6, da Lei 1.079/1950, ainda que o Congresso Nacional tivesse, com a Lei 12.952/2014, autorizado abertura de créditos suplementares, reajustando, desse modo, a execução do orçamento no exercício financeiro de 2014<sup>15</sup>.

Invoca-se depois a vulneração do art. 11, itens 2 e 3, da mesma Lei 1.079/1950, sob o nome de “pedaladas fiscais”, com aparência de

---

<sup>15</sup> v. fl. 17 da petição inicial do pedido de *impeachment*, indicando que a Lei 12.952/2014 autorizou a abertura dos créditos, com readequação da meta de *superavit* primário.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

significar *nomen iuris* de outro crime de responsabilidade. Dessa feita, ao indicar práticas ilegais de desinformações contábeis e fiscais, que seriam as “pedaladas”, por meio de operações ilegais de crédito, com utilização de recursos da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, a título de adiantamentos, mas não repassados, tempestivamente, às duas entidades do sistema financeiro nacional, controladas pela própria União<sup>16</sup>. Seriam movimentações financeiras que violam restrições e limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, foram destacados os incisos V, VI e VII do art. 85 da CF (probidade na administração, a lei orçamentária, o cumprimento das leis e das decisões judiciais); os números 3 e 7 do art. 9º (não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição; proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo), os números 6, 7, 8 e 9 do art. 10 (ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com

---

<sup>16</sup> v. a descrição completa do que seriam estas operações nas p. 22 a 24 da petição inicial do *impeachment*. Esclareça-se, mais uma vez, que, em relação ao exercício de 2015, não há falar em contas apreciadas pelo TCU, mas, nada obstante, os requerentes do *impeachment* assentam que esta falta “**não é condição para o reconhecimento de crime de responsabilidade pela denunciada**”, nem mesmo teriam provas delas para anexar aos autos, por não estarem acessíveis aos denunciantes, embora as tenha como fundamentos do pedido (v. p. 30 da petição inicial).



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente); e o número 3 do art. 11 (contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal), todos estes da Lei 1.079/1950.

Não ocorre à Comissão qualquer tentativa de minimizar o sentido e o alcance dessas irregularidades que repercutiram em desfavor de uma boa prática administrativa e de fiel execução das leis orçamentárias, que podem gerar consequências de variada natureza, inclusive no plano político, e recaem sobre o agente responsável pela gestão.

Todavia, é também de considerar que irregularidades contábeis, mesmo quando se tem em conta uma indevida execução do orçamento, há de ter uma tal significação de intensidade que possa identificar a ocorrência de **atentado** à Constituição. Mesmo que mereçam censura, e censura severa, nem sempre revelam uma **prática deliberada e atentatória ao interesse público**, como neste caso ficou explicitado, pois teriam como motivo a garantia de saldo em contas do governo com dispêndios em **programas sociais** (Bolsa Família, Abono Salarial, Seguro Desemprego, Minha Casa Minha Vida, Sustentação de Investimento etc.)<sup>17</sup>, não para usufruto pessoal, com apropriação privada de recursos do erário.

---

<sup>17</sup> V. indicação completa na p. 22 da petição inicial, que se reporta ao Parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público do Tribunal de Contas da União no processo TC 021.643/2014-8.



## Ordem dos Advogados do Brasil

### Conselho Federal

### Brasília – D.F

Na verdade, os desdobramentos particularizados na Lei 1.079/1950 derivam dos comandos gerais da previsão constitucional do art. 85, como definidores dos tipos de responsabilidade atribuíveis à Presidente da República, mas são definições distanciadas de certos princípios basilares do direito penal liberal, da teoria das forças do delito e da própria tipicidade, criando fórmulas não muito definidas de infrações de cunho administrativo sob a nomenclatura de **crimes**.

Já se disse antes que nem a constitucionalidade de certo ato, por si, revela improbidade ou locupletamento, tem necessariamente caráter **doloso**, seja ele comissivo ou omissivo. Resolve-se muitas vezes pela aplicação simples da declaração de nulidade do ato ou imposição de sanção de outra natureza, civil, administrativa, eleitoral etc.

Nada disso, portanto, permite ao intérprete aplaudir a sujeição do titular do cargo de presidente da República ao gravame da responsabilidade dita criminal, a partir de uma infração político-administrativa, sem antes identificar culpabilidade estrita que tenha sido o motivo condutor da prática de conduta aparentemente típica, mas não consistente em **conduta dolosa grave**.

Por mais esta razão, admite-se que a deflagração de um processo sancionatório desta natureza pressupõe a confirmação do **dolo**, não mera violação do dever ordinário de diligência (**culpa**), como elemento subjetivo integrador do tipo que se diz penal, **produzindo consequências**



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

**prejudiciais ao erário ou a falta de cumprimento de deveres funcionais, inerentes ao exercício do cargo público, ou locupletamento.**

Não sendo assim, a tipificação, compreendida em termos abertos e gerais, pode conduzir aos maiores absurdos, ensejando que o *impeachment* deixe de ser um instituto de guarda da Constituição para transmutar-se em instrumento de disputas políticas, isto é, ou se comprova a **gravidade do fato** e o **elemento volitivo** (repita-se, **dolo**) que deu à infração político-administrativa o sentido de **atentado** à ordem jurídica institucional (que é a dicção do art. 85), também gerando dano ao erário e locupletamento, ou não se fala em crime de responsabilidade.

A propósito, André Ramos Tavares volta a esclarecer, com proficiência e autoridade, que:

“Praticar um ato contrário à Constituição não equivale a atentar contra a Constituição, para fins de impeachment. Ignorar essa circunstância é, uma vez mais, estabelecer o regime da instabilidade democrática, cujos resultados só podem ser, a curto, médio e longo prazos, catastróficos para a sociedade.

Ao falar-se em subverter radicalmente a Ordem Constitucional vigente é consubstancial a essa conduta o elemento doloso. É também imprescindível um ato positivo, no sentido de que o resultado seja desejado e por ele tenha atuado efetivamente o Presidente”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> André Ramos Tavares. Parecer Jurídico. 12.10.2015. p. 22. No mesmo sentido, Gilberto Bercovici anota que os crimes de responsabilidade definidos no art. 85 da Constituição e em lei especial “Não são situações que comportam a omissão ou a culpa, mas a atuação deliberada (e dolosa) do Chefe do Poder Executivo em contraposição direta à Constituição da República”. Cf. Parecer Jurídico. 28.09.2015. p. 4. Esta também é a posição dos juristas Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato: “Estas considerações óbvias, portanto, jamais autorizariam o entendimento de que a imputação de comportamentos apenas culposos abririam ensanchas para o impedimento de um Presidente da República. É inafastável a presunção de que somente condutas comissivas dolosas perfariam um comportamento tão agressivo aos valores da República ao ponto de requererem a expulsão do primeiro mandatário”. Cf. Parecer Jurídico. 20.09.2015. p.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

Por isso, não parece próprio do sistema admitir consequência tão grave para o ocupante do mandato eletivo, com a legítima titularidade da soberania, apenas por eventual descumprimento do dever ordinário de diligência (**culpa**), sob a forma exemplificativa de **negligência**.

Em sentido diverso, porém, Ives Gandra da Silva Martins entende que a culpa é hipótese de improbidade administrativa, a que se refere o artigo 85, V da Constituição.<sup>19</sup> Adilson Abreu Dallari, de modo semelhante, se apoia no item 3, do Art. 9º, da Lei nº 1.079/1950<sup>20</sup> para sustentar que a improbidade pode decorrer de ação ou omissão:

“Os delitos funcionais e os atos contrários à Constituição podem ter sido praticados por terceiros e num tempo pretérito, mas, se o Presidente da República, no exercício de suas funções, deles toma conhecimento e se omite, deixando de responsabilizar seus subordinados, está configurada a prática de crime de responsabilidade”.<sup>21</sup>

Neste ponto, com o objetivo de distinguir situações e circunstâncias de fatos da vida, com sua conotação histórica, convém fazer remissão à denúncia por crimes de responsabilidade contra o então Presidente

---

7. Por fim, faz-se referência à opinião Jurídica de Dalmo de Abreu Dallari: “basta a leitura atenta e desapaixonada do artigo 84 da Constituição, no qual está expresso e claro que são crimes ‘os atos’ do Presidente. Assim, para que se caracterize o crime é indispensável a intenção, a prática de um ato que configure um crime”. Cf. Dalmo de Abreu Dallari. Opinião Jurídica. 28.09.2015. p. 3.

<sup>19</sup> Ives Gandra da Silva Martins, “A hipótese de culpa para o impeachment”, Folha de São Paulo, 03.02.15, p. 3.

<sup>20</sup> “Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: (...) 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição”.

<sup>21</sup> Adilson Abreu Dallari. Parecer Jurídico. 27.04.2015. p. 33.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

da República, **Fernando Affonso Collor de Mello**, único exemplo em nossa vida republicana, para fazer o contraste entre os fatos alinhados na denúncia encampada pela Ordem dos Advogados do Brasil e os que agora são objeto de imputação à Presidente **Dilma Vana Rousseff**.

Naquele caso, de 1992, dizia-se que o então mandatário **recebera vantagens indevidas**, consistentes em vultosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens; transferências de dinheiro e de bens por via de conta bancária de uma secretaria particular e de seus familiares, mediante pagamentos diretos ou com intermediação de empresas; vinculação dele, para carrear quase todos esses recursos para o patrimônio pessoal, a uma organização delituosa de exploração de prestígio e tráfico de influência, controlada por pessoa de sua intimidade; abastecimento de contas bancárias pessoais por importâncias provenientes de duas empresas, ambas de propriedade de pessoa integrante daquela organização criminosa; destinação de iguais recursos ilícitos em contas correntes em favor da primeira-dama, esposa do Presidente, e da secretaria desta, da mãe do denunciado, de sua ex-mulher, do mordomo de sua residência, dentre outras increpações gravíssimas, findando com aquisição de um automóvel em nome de um “fantasma”<sup>22</sup>.

A só evidência do gravíssimo significado descritivo destes fatos, seguramente dolosos, torna certo que o então Presidente denunciado praticara condutas altamente reprováveis, **com falta de honestidade pessoal**

---

<sup>22</sup> v. Suplemento n. 143-Diário do Congresso Nacional, seção I, 03.09.1992, p. 1-9.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

**ou decoro, com enriquecimento ilícito de variada natureza e manipulando o exercício de suas funções, de uma tal sorte que atuava sob a pressão de influências espúrias e para satisfação de interesses pessoais<sup>23</sup>.**

Nestes exemplos de condutas indignas, é sim possível identificar, de plano, falta de compostura para o exercício do cargo de Presidente da República, pois a moralidade administrativa e a probidade não convivem com a percepção de propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, merecedoras não apenas da censura política, no âmbito do Congresso Nacional, que diz com o mau exercício do cargo, também da responsabilização pelas infrações penais comuns, na esfera do Poder Judiciário.

Feito o confronto, não há equivalência, similitude entre as condutas variadas que levaram ao *impeachment*, em 1992, com os fatos em análise no atual momento, constitutivos, na aparência, de censuráveis irregularidades administrativas na execução financeira e orçamentária da União, mas não atribuíveis a um **comportamento pessoal** ou direto da Presidente da República, com domínio de todos os fatos, ou quando muito resultante de culpa *in vigilando vel in eligendo*. Nessa linha, destaca-se o entendimento de Monica Herman Caggiano:

“Não nos parecem, destarte, jurídicas e factíveis as razões a embasar o impeachment da Presidente da República

---

<sup>23</sup> Neste sentido foram a manifestação do Colégio de Presidentes da Ordem dos Advogados do Brasil e a nota oficial deste Conselho Federal, de 16 e 17.08.1992, respectivamente, e que ensejaram aquela iniciativa do pedido de *impeachment* junto à Câmara dos Deputados, aprovada em sessão extraordinária do Conselho Pleno – 1.649<sup>a</sup> Sessão – 62<sup>a</sup> Reunião, **sempre ressaltando a gravidade e a imoralidade dos fatos noticiados**.



# Ordem dos Advogados do Brasil

## Conselho Federal

### Brasília – D.F

alardeadas ao longo dos últimos meses. A margem das condições fixadas pela Constituição para a sua deflagração, destituídas de conteúdo jurídico preconizado no Estatuto Fundamental para fundamentar este processo – porquanto “pedaladas” contábeis, expressão que não existe sequer na Lei 4.320, o estatuto da contabilidade pública – **os fatos noticiados, na verdade, não incidem em qualquer um dos tipos elencados no art. 85 da nossa Constituição**. Ao invés, ofendem, se afiguram lesivos e investem contra um direito público subjetivo, o direito de sufrágio, que na sua formulação passiva é garantidor do exercício do mandato político conquistado nas urnas”.<sup>24</sup>

(destaques acrescidos)

Apontam para o mesmo sentido precisas observações de Cláudio Lembo, professor da USP e da Mackenzie, que emitiu parecer apenas para fins acadêmicos, sem remessa à Câmara dos Deputados, evidenciando a necessidade de identificar fatos que tenham adequação suficiente para deflagrar o *impeachment*, a partir da tipicidade do art. 85 da Carta Magna.

Confira-se:

“É de se anotar que o procedimento do impeachment importa em acusação; acusação quanto à prática de ato definido por lei como passível de impeachment e que tenha sido executado no exercício das funções inerentes ao cargo ocupado e para o qual foi conduzido pelo resultado eleitoral. Os fatos noticiados 'pedaladas', na verdade, não incidem em qualquer um dos tipos elencados no artigo 85 da nossa Constituição”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Monica Herman Caggiano. Impeachment. Configuração e Objetivos. Out/2015. p. 4.

<sup>25</sup><http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Visao/noticia/2015/10/claudio-lembo-diz-que-impeachment-e-novo-golpe-militar.html>. Acesso em 25.11.2015.



## Ordem dos Advogados do Brasil

### Conselho Federal

### Brasília – D.F

Em suma: em relação aos deslizes administrativos apurados pelo Tribunal de Contas da União, não são eles de ordem a exigir a instauração do processo de *impeachment*, **pois não têm o sentido de comportamento pessoal indigno, com a marca de imoralidade, como nos casos anteriormente referenciados, portanto não se podendo averbar falta de honra e de decoro.**

Há de ser por isso, portanto, que a pena de Paulo Brossard, nesse particular aspecto, preocupou-se com os motivos para a deflagração do *impeachment*, a dizer que “**não sendo de monta as infrações, a ele não se recorre; não haveria proporção entre a falta e a maquinaria a ser movimentada**”<sup>26</sup>. E um dos critérios para sopesar a gravidade da conduta, além da conduta em si, justaposta ao merecimento de um juízo de censura penal, sempre passa também pela avaliação do **elemento subjetivo** que determinou a infração<sup>27/28</sup>.

Não por outra razão é que o juízo de admissibilidade é rigoroso, na forma do art. 51, I, da Carta da República, ao impor os votos de

---

<sup>26</sup> Paulo Brossard . op. cit, p. 192, com destaques negritados.

<sup>27</sup> Sobre o fato de o *impeachment* referir-se a fato contundente, que, embora a decisão seja política, da Câmara, é preciso que o processo não seja pano de fundo para disputas partidárias, confira-se o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal no MS 21564, rel. p/ o ac. Min. Carlos Veloso, julgado em 23.09.1992, Plenário, DJ de 27.08.1993, do qual se destaca o seguinte trecho: “**(...) a Câmara verificará 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 quizilias ou desavenças políticas**”. Igual cautela há de existir na deflagração de uma iniciativa de instauração do processo por parte de quem desejar assumi-la.

<sup>28</sup> Também da percepção de Paulo Brossard é a seguinte ressalva: “Incapaz de solucionar as crises constitucionais, o *impeachment*, paradoxalmente contribui para o agravamento delas. O instituto que, pela sua rigidez, não funciona a tempo e a hora, chega a pôr em risco as instituições, e não poucas vezes elas se estilhaçam”. Op. cit. p. 197.



## Ordem dos Advogados do Brasil

### Conselho Federal

### Brasília – D.F

**dois terços** dos membros da Câmara dos Deputados para instauração do processo, não sendo razoável admitir exigência deste porte para uma acusação fundada em meros erros de gestão ou de descumprimentos de deveres ordinários de diligência.

**Conclusão (c):** por maioria, a Comissão entendeu que os fatos constitutivos das supostas irregularidades, ou mesmo inconstitucionalidades, **em si mesmos não indicam grave comportamento comissivo ou omissivo, de tipo doloso, para justificar a responsabilização do agente político**, mesmo porque não se aponta prova de existir um desvio de conduta revelador de **improbidade, com locupletamento**, por parte da governante.

As proposições até aqui assentadas podem divergir das opiniões comuns do povo, com carga política, e de respeitabilíssimas opiniões jurídicas (meramente teóricas ou práticas), mas não é possível apartar inteiramente da leitura do direito positivo, mesmo que não se concorde com o regramento atualmente posto para a disciplina dos nominados crimes de responsabilidade, em termos de crítica ao direito vigente, como forma de preparar sua reforma, por via legislativa.

É que não é recomendável ao intérprete apegar-se demasiadamente à letra dos textos normativos, mas igualmente não pode desconhecê-los, por via de interpretação, respeitável embora, mas que se valha de uma ideia que só traduza convicção pessoal para admitir uma consequência tão gravosa, como a do *impeachment*.



**Ordem dos Advogados do Brasil**  
**Conselho Federal**  
**Brasília – D.F**

São estas, portanto, as conclusões alcançadas pela Comissão Especial, **por maioria de votos**, em relação aos três temas especificados nas alíneas **a), b) e c)**, cumprindo o honroso e muito exigente encargo, que ora submetemos à apreciação do Exmo. Sr. Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Agrega-se a este Relatório o voto divergente de dois membros desta Comissão Especial, em relação às três conclusões.

Brasília, 26 de novembro de 2015.

Conselheiros Federais:

Elton Sadi Füber (RO)  
(com voto divergente)

Fernando Santana Rocha (BA)

Manoel Caetano Ferreira Filho (PR)

Samia Roges Jordy Barbieri (MS)

Setembrino Idwaldo Netto Pelissari (ES)  
(com voto divergente)