

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

**RESPONSABILIDADE DOS AGENTES  
PÚBLICOS POR ATOS DE LESÃO À  
SOCIEDADE – INTELIGÊNCIA DOS §§ 5º E 6º  
DO ARTIGO 37 DA CF – IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA POR CULPA OU DOLO –  
DISCIPLINA JURÍDICA DO “IMPEACHMENT”  
PRESIDENCIAL (ARTIGO 85 INCISO V DA CF)  
– PARECER.**

**CONSULTA**

Formula-me, o eminente advogado José de Oliveira Costa, consulta objetivando esclarecer se a improbidade administrativa a que se refere o inciso V, do artigo 85, da CF, capaz de justificar o “impeachment” presidencial, decorreria exclusivamente

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

de dolo, fraude ou má-fé na gestão da coisa pública ou se também poderia ser caracterizada na hipótese de culpa, ou seja, imperícia, omissão ou negligência administrativa. Pretende também esclarecer se, no caso de haver lesão ao patrimônio público em mandatos sucessivos, os atos lesivos continuados contaminariam os mandatos futuros <sup>1</sup>.

**RESPOSTA**

Há necessidade de alguns esclarecimentos prévios à resposta que ofertarei à questão formulada, para evitar interpretações que transcendam o campo exclusivamente jurídico do parecer que passo a

---

<sup>1</sup> “*Officers of the government are the trustees or servants of the people*”, Stimson, *The law of the Federal and State Constitution of United States*, 1908, p. 49.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

elaborar <sup>2</sup>. Em face das críticas que, como cidadão, apresentei à política econômica da Presidente em exercício, nos últimos quatro anos, e que, infelizmente, se mostraram procedentes, tais esclarecimentos preambulares fazem-se necessários.

O primeiro esclarecimento diz respeito a minha própria condição profissional e de cidadão. Como advogado e

---

<sup>2</sup> Paulo Brossard ensina: “Desde que as autoridades políticas desempenham funções, não por direito próprio, mas como agentes e servidores da nação –“Officers of the government are the trustees of servants of the people” — da qual derivam seus títulos para o exercício dos cargos políticos, seja por eleição, seja por outra forma legal de provimento; desde que se não admita a irresponsabilidade outrora consagrada nas antigas monarquias, quando os grandes servidores eram antes ministros da coroa que do país, e apenas perante o rei respondiam,” como este respondia somente perante Deus, único juiz a que prestava contas; desde que o povo passou a ter existência política, a disciplina da responsabilidade do governo converteu-se num dos problemas básicos da organização estatal, não tendo faltado mesmo quem visse na possibilidade de aplicar-se aos governantes o princípio da responsabilidade o traço distintivo do Estado moderno” (“O impeachment”, Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A., Porto Alegre, 1965, p. 10).

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

professor de direito, tenho buscado, no curso de meus 58 anos de atuação na área jurídica e 55 de magistério universitário, ater-me a duas linhas de atuação, ou seja:

(1) propositiva e “de lege ferenda”, participando da elaboração de inúmeros projetos de emenda constitucional, leis complementares, resoluções de congresso, além de ter sido ouvido inclusive em audiências públicas, seja na Constituinte, seja no processo legislativo de muitas das leis em vigor no Brasil;

(2) como intérprete do direito posto, sempre procurei interpretá-lo rigorosamente à luz do instrumental hermenêutico, preocupado em afastar-me da crítica de Ferrara, ao condenar os intérpretes “ideológicos”, que, muitas vezes, colocam na lei o que na lei não está para

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

atender às suas preferências pessoais <sup>3</sup>, ou da lei retiram o que nela está, por não concordarem com o disposto no texto.

O intérprete do direito deve utilizar-se de todas as formas e métodos possíveis para chegar ao conteúdo ôntico das normas, mas deve respeitar o direito positivo, independentemente de suas preferências ou antipatias.

Nestes 58 anos de atuação como operador do direito, tenho sempre distinguido as duas missões próprias do advogado ou do jurista, ou seja, a propositiva, em que

---

<sup>3</sup> *Hamilton Dias de Souza, em estudo que publicou em livro conjunto comigo, Henry Tilbery e José Carlos Graça Wagner, sobre este risco assim se manifestou: “deve-se lembrar a lição de Francesco Ferrara, segundo a qual o excessivo apego à letra da lei é pernicioso, mas, ainda mais grave é o perigo de que o intérprete force a exegese, encaixando no texto aquilo que gostaria que lá estivesse ou suprimindo o que contrariasse suas preferências” (Direito Tributário 2, José Bushatsky editor, São Paulo, 1972, p. 32). Francesco Ferrara, “Interpretação e aplicação das leis”, 2ª. edição, Ed. Coimbra, p. 129.*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

tudo deve fazer para melhorar o que lhe parece possível no sistema, e interpretar a ordem jurídica como foi elaborada, ao aplicar o direito positivo.

Sempre assim agi dessa maneira, como advogado e professor, e será à luz desta visão que elaborarei este parecer <sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Para que fique claro que o presente parecer é apenas jurídico, sem qualquer conotação política, transcrevo o Decálogo do Advogado, que escrevi para meus alunos da Universidade Mackenzie, na década de 80:

**“1.** O Direito é a mais universal das aspirações humanas, pois sem ele não há organização social. O advogado é seu primeiro intérprete. Se não considerares a tua como a mais nobre profissão sobre a terra, abandona-a porque não és advogado.

**2.** O direito abstrato apenas ganha vida quando praticado. E os momentos mais dramáticos de sua realização ocorrem no aconselhamento às dúvidas, que suscita, ou no litígio dos problemas, que provoca. O advogado é o deflagrador das soluções. Sê conciliador, sem transigência de princípios, e batalhador, sem tréguas, nem leviandade. Qualquer questão encerra-se apenas quando transitada em julgado e, até que isto ocorra, o constituinte espera de seu procurador dedicação sem limites e fronteiras.

**3.** Nenhum país é livre sem advogados livres. Considera tua liberdade de opinião e a independência de julgamento os maiores valores do exercício profissional, para que não te submetas à

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

---

*força dos poderosos e do poder ou desprezes os fracos e insuficientes. O advogado deve ter o espírito do legendário **El Cid**, capaz de humilhar reis e dar de beber a leprosos.*

**4.** *Sem o Poder Judiciário não há Justiça. Respeita teus julgadores como desejas que teus julgadores te respeitem. Só assim, em ambiente nobre e altaneiro, as disputas judiciais revelam, em seu instante conflitual, a grandeza do Direito.*

**5.** *Considera sempre teu colega adversário imbuído dos mesmos ideais de que te revestes. E trata-o com a dignidade que a profissão que exerces merece ser tratada.*

**6.** *O advogado não recebe salários, mas honorários, pois que os primeiros causídicos, que viveram exclusivamente da profissão, eram de tal forma considerados, que o pagamento de seus serviços representava honra admirável. Sê justo na determinação do valor de teus serviços, justiça que poderá levar-te a nada pedires, se legítima a causa e sem recursos o lesado. É, todavia, teu direito receberes a justa paga por teu trabalho.*

**7.** *Quando os governos violentam o Direito, não tenhas receio de denunciá-los, mesmo que perseguições decorram de tua postura e os pusilânimes te critiquem pela acusação. A história da humanidade lembra-se apenas dos corajosos que não tiveram medo de enfrentar os mais fortes, se justa a causa, esquecendo ou estigmatizando os covardes e os carreiristas.*

**8.** *Não percas a esperança quando o arbítrio prevalece. Sua vitória é temporária. Enquanto, fores advogado e lutares para recompor o Direito e a Justiça, cumprirás teu papel e a posteridade será grata à legião de pequenos e grandes heróis, que não cederam às tentações do desânimo.*

**9.** *O ideal da Justiça é a própria razão de ser do Direito. Não há direito formal sem Justiça, mas apenas corrupção do Direito. Há direitos fundamentais inatos ao ser humano que não podem ser desrespeitados sem que sofra toda a sociedade. Que o ideal de Justiça seja a bússola permanente de tua ação, advogado. Por*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Como cidadão senti-me, no curso de minha vida, no direito de criticar governos de qualquer ideologia, quando entendi não estarem cumprindo o seu dever para com a pátria e a sociedade. À evidência, tal crítica decorreu sempre do meu repúdio a desmandos, desvios, principalmente quando a corrupção ou concussão estavam na essência de tais comportamentos públicos.

Como cidadão, portanto, não me sinto prisioneiro do direito positivo, do qual sou, como advogado. Embora respeite o direito posto, como cidadão, sou livre para expor minhas opiniões e críticas. É o que tenho feito

---

*isto estuda sempre, todos os dias, a fim de que possas distinguir o que é justo do que apenas aparenta ser justo.*

**10.** *Tua paixão pela advocacia deve ser tanta que nunca admitas deixar de advogar. E se o fizeres, temporariamente, continua a aspirar o retorno à profissão. Só assim poderás, dizer, à hora da morte: "Cumprí minha tarefa na vida. Restei fiel à minha vocação. Fui advogado"*.



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

em livros, palestras e pela imprensa escrita, radiofônica e televisiva <sup>5</sup>.

Quero deixar claro, pois, neste primeiro esclarecimento, que a análise que farei, neste parecer, não é a do cidadão, exercendo a cidadania –no meu caso, com modéstia e limitações--, mas a do jurista, mantendo-me exclusivamente adstrito ao texto constitucional, de resto, por ter exercido a cátedra de Direito Constitucional até 1992, na Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie, e ter comentado a lei suprema, em mais de 12.000 páginas, 15 volumes, pela Editora Saraiva, com o saudoso professor Celso Bastos.

O segundo esclarecimento diz respeito aos sistemas de governo.

---

<sup>5</sup> *Nas minhas duas trilógicas (“O Poder”, “A nova classe ociosa” e “O Direito do Estado e o Estado de Direito” e “Uma visão do mundo contemporâneo”, “A era das contradições” e “A queda dos mitos econômicos” escrevi como cidadão, que se sente na obrigação de trazer sua pessoal reflexão sobre o exercício do poder.*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Sempre fui parlamentarista. Essa minha preferência, eu a manifestei nas diversas conversas com os constituintes; no livro “Roteiro para uma Constituição”, que redigi a pedido de 66 constituintes, editado pela Forense em 1986; nos artigos publicados em obras sobre o parlamentarismo (Mário Henrique Simonsen e eu defendemos, por ocasião do plebiscito, esta forma de governo) <sup>6</sup>; no livro que coordenei com Celso Bastos e editado também pela Forense em 1987 e 1993 <sup>7</sup> ; no livro escrito para o plebiscito de 1993 (embora não

---

<sup>6</sup> O livro está intitulado “Plebiscito: como votarei?” (José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1993) , tendo dele participado os seguintes autores: Antonio Ermírio de Moraes, Antonio Fernando de Bulhões Carvalho, Benito Gama, Carlos Alberto Sardenberg, Edmar Bacha, Ives Gandra Martins, Marco Maciel, Mário Henrique Simonsen, Ozires Silva e Paulo Rabello de Castro.

<sup>7</sup> O livro intitulado “Parlamentarismo ou Presidencialismo?”, de coordenação minha e de Celso Bastos, foi editado pela Academia Internacional de Direito e Economia e Editora Forense, Rio de Janeiro,. 1993, 2ª. edição, tendo como autores: Celso Bastos, Eduardo Muylaert Antunes, Imaculada Milani, Ives Gandra Martins, Maria Garcia, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

sendo monarquista), intitulado “O que é Parlamentarismo Monárquico?”<sup>8</sup> e no artigo publicado no livro<sup>9</sup> do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, por comemoração de seus 80 anos, sobre os três anos em que exerci a presidência do único partido parlamentarista do Brasil, antes do Ato Institucional nº 2, em São Paulo. Sempre defendi esta forma de governo, mais moderna e adotada por todos os países desenvolvidos, menos os Estados Unidos.

---

<sup>8</sup> “O que é Parlamentarismo Monárquico?”, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993.

<sup>9</sup> “Minha presidência do Diretório Metropolitano do Partido Libertador”, texto publicado no livro “Paulistânia Eleitoral – ensaios, memórias, imagens”, 80 anos do TRE-SP, editado pela Imprensa Oficial do Governo do Estado de São Paulo, 2011, organizador José D’Amico Bauab, colaboradores: Antonio Aguillar, Rodrigo Archangelo, Paulo Bomfim, Marília Gabriela Buonavita, Maria Celina D’Araújo, Célio Debes, Carlos Alberto Ungaretti Dias, Rubem Azevedo Lima, Ives Gandra da Silva Martins, Geraldina Marx, José Álvaro Moisés, Bryan Pitts, Maria Ligia Coelho Prado, Ubirajara de Farias Prestes Filho, Jade Almeida Prometti, Renato Janine Ribeiro e Marcelo Tápia.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Lijphart, ao analisar as 20 democracias mais estáveis do mundo, após a 2ª guerra mundial, encontrou apenas um país presidencialista e dezenove parlamentaristas <sup>10</sup>.

A própria Constituição brasileira foi projetada, nas diversas Comissões (8), Subcomissões (24) e na Comissão de Sistematização, para hospedar o sistema parlamentar, o que só veio a ser modificado no plenário, após a formação do grupo denominado “Centrão”, sob a liderança do Deputado Roberto Cardoso Alves.

Alguns dos institutos próprios do sistema parlamentar –medida provisória, por exemplo, copiado do texto constitucional italiano— não foram retirados do texto constitucional, quando, na undécima hora, voltou-se ao sistema presidencial, com diversas versões históricas sobre o motivo da mudança, que não são

---

<sup>10</sup> “*Democracies*”, Ed. Yale, 1984.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

objeto de reflexão neste parecer. É de se lembrar que os constituintes repudiavam o que denominavam de instrumento da ditadura, ou seja, o Decreto-lei, que foi retirado do texto. Mas, introduziram a Medida Provisória, concebida para o sistema parlamentar, como instrumento de governança, sujeita sempre, à sua aprovação final pelo Parlamento. Sua rejeição poderia gerar até voto de desconfiança ao Gabinete. <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Leon Fredja Szklarowsky escreve: “As Medidas Provisórias foram feitas de encomenda, para o regime parlamentarista que não vingou (a figuração do Estado Brasileiro está toda modelada na estrutura parlamentarista, restando um sistema quase-híbrido), inspiradas no modelo constitucional italiano (parlamentarista). “*Verbis*”: ‘O governo não pode, sem delegação das Câmaras, promulgar decretos que tenham valor de lei ordinária’.

‘Quando, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o governo adota, sob a sua responsabilidade, medidas provisórias, com força de lei, deve apresentá-las no mesmo dia para a conversão às Câmaras que, mesmo dissolvidas, são especialmente convocadas a se reunirem no prazo de cinco dias.’ Essa ordem constitucional dispõe também sobre a perda de eficácia, desde o início, se não se converterem em lei, no prazo de sessenta dias, a partir de sua publicação e faculta (a Lei brasileira determina) ainda às Câmaras regulamentar por lei as relações jurídicas oriundas desses decretos não convertidos.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

A característica maior do parlamentarismo é ser o governo da “responsabilidade a prazo incerto”, pois, uma vez escolhido pelo Parlamento - que é a Casa de toda a nação, onde estão representados situação e oposição - um irresponsável para chefe de governo, através de votos de desconfiança, ele pode ser derrubado, sem traumas políticos para a nação. Margareth Thatcher ficou no governo inglês por onze anos –mais do que pode ficar um presidente brasileiro ou americano--, sendo derrubada, quando pretendeu elevar a tributação sobre determinados bens. No parlamentarismo, há mecanismos naturais de

---

*Os textos brasileiro e italiano identificam-se, extraordinariamente. Sara Ramos de Figueiredo, apoiada na doutrina italiana, fala na existência de ‘estado de necessidade legislativa’, ou ‘estado de necessidade’ para justificar a medida provisória, ou, na expressão de Giuseppe Viesti, ao comentar o art. 77, ‘a adoção dos decretos-leis está condicionada à existência de circunstâncias intrinsecamente excepcionais, de tal forma que, se não fossem devidamente enfrentadas, decorreria um prejuízo concreto e certo para os interesses fundamentais cuja tutela cabe ao Estado” (Medidas provisórias, Revista dos Tribunais, 1991, p. 29-30).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

alternância do poder, sempre que o governo seja incompetente, corrupto ou inexperiente <sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Celso Bastos lembra a origem do sistema:

*“O século XVIII registrou conquistas muito importantes. Os dois primeiros Reis Stuarts sofreram violenta reação do Parlamento quando tentaram regredir para o absolutismo monárquico. Logo em 1628, foi arrancada do rei a petição de direitos, pela qual se confirmavam direitos e liberdades anteriormente adquiridos.*

*Sucederam-se os conflitos entre o rei e o Parlamento que conduziram à dissolução deste último durante onze anos. Após esse período convocou-se novo Parlamento, sobreveio a Guerra Civil, decapitou-se o rei e implantou-se a República em 1649, que no fundo encerrava uma ditadura parlamentar contra a qual se insurgiu uma revolução liderada por Cromwell, que estabeleceu um governo autoritário e pessoal. Com a sua morte a monarquia foi restaurada. O que é certo, contudo, é que nada obstante ter o Parlamento sofrido nesta época grandes dificuldades, fundamentalmente foram mantidas as prerrogativas obtidas no seu período áureo (ditadura parlamentar).*

*O Reinado dos Stuarts terminava com a Revolução Gloriosa de 1688 que, sem derramamento de sangue, destronou o rei e colocou um outro, de uma nova dinastia, no seu lugar (Guilherme de Orange). Abriu-se, então, um período de grandes conquistas parlamentares. Os próprios fatos históricos estavam a demonstrar que a nova monarquia era implantada por decisão do Parlamento. Na ocasião, inclusive, extraiu-se nova concessão régia, denominada Bill of Rights, que encerrou a trasladação, para o Parlamento, de uma série de*



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

No presidencialismo, não. É o sistema da “irresponsabilidade a prazo certo”, pois, eleito um irresponsável, ou se o mantém até o final no poder ou deve-se recorrer ao traumático processo do “impeachment”.

Quando da preparação dos trabalhos constituintes do Paraguai fui convidado, com constitucionalistas de toda a América, a expor minhas idéias, em Congresso organizado pelo Ministério da Justiça. Tive, então, oportunidade de mostrar não haver incompatibilidade entre adotar mecanismos semelhantes ao “voto de confiança” dos sistemas parlamentares, no regime

---

*prerrogativas que até então eram exercidas pelo rei. Vê-se, assim, como foi-se processando, na Inglaterra, uma gradual deslocação dos privilégios monárquicos em favor do Parlamento” (“Parlamentarismo ou Presidencialismo?”, Série Realidade Brasileira, volume II, Ed. Forense/Academia Internacional de Direito e Economia, Rio de Janeiro, 1987, p. 4/5).*



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

presidencialista <sup>13</sup>. Outros constitucionalistas devem ter defendido ideias semelhantes –não assisti a todas as palestras—, pois o artigo 225 da Constituição paraguaia hospedou essa inteligência:

*“Artículo 225 - DEL PROCEDIMIENTO*

*El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones,*

---

<sup>13</sup> Quando presidia a Fundação Alexandre de Gusmão, o Embaixador Jerônimo Moscardo promoveu o 1º Encontro de Juristas da América e do Caribe, ocasião em que publicou todos os textos constitucionais dos países latinoamericanos e do Caribe (5 volumes) e um volume de estudos a respeito do constitucionalismo desta parte do continente. O livro “I Encontro de juristas da América Latina e do Caribe – volume IV – Reflexões”, Ed. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010) teve a colaboração dos seguintes autores: Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros, Arturo Hoyos, Hernán Salgado Pesantes, Hugo Esteban Estigarribia Gutiérrez, Ivan Escobar Fornos, Ives Gandra da Silva Martins, Jorge Antonio Giammattei Avilés, José Antonio Rivera S., Luiz Dilermando de Castello Cruz, Nestor Pedro Sagués, Rubén Hernández Valle, Suzie d’Auvergne, Walter Antillon e João Grandino Rodas.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

*por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.*

*La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, en los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria” (grifos meus).*

O artigo concilia, portanto, o “impeachment” com o voto de confiança parlamentar, pois, por “má performance” administrativa, pode um presidente eleito ser simplesmente afastado do governo, algo que, realmente, ocorreu com o Presidente Lugo, em processo rigorosamente constitucional.

A ideia do voto de confiança é permitir alteração de rumos de um governo que, embora eleito pelos representantes do povo, pode não estar cumprindo o que o povo dele esperaria <sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> *Maria Garcia esclarece:*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Na Comissão de Reforma Política da OAB-SP, que presido, aprovamos, nos anteprojetos que redigimos,

---

*“O parlamentarismo em sua conotação moderna, conforme coloca Paulo Bonavides, apóia-se sobre uma base de requisitos mínimos e essenciais, cuja presença, compõe a natureza do sistema. Enumerados por Klaus Stern, são estes os requisitos: "a) a presença, em exercício, do governo, enquanto a maioria do Parlamento não dispuser o contrário, retirando-lhe o apoio; b) a repartição, entre o governo e o Parlamento, da função, de estabelecer as decisões políticas fundamentais; e c) a posse recíproca de meios de controle por parte do governo e do Parlamento, de modo que o primeiro, sendo responsável perante o segundo, possa ser destituído de suas funções mediante um voto de desconfiança da maioria parlamentar.*

*No mais, ressalta, "o parlamentarismo oferece textura flexível, admite variantes e configura distintos modelos, consoante os mecanismos adotados com base, de preferência, no princípio da mais alta racionalidade institucional possível.*

*"Governo de partido, de opinião, de maioria e de representação, ele se acha normalmente impregnado de alto teor de legitimidade e basta isso para fazê-lo idôneo a enfrentar e absorver crises, repartindo por todos, sem injustiça, o ônus político, econômico e social dos sacrifícios exigidos à nação" ("Parlamentarismo ou Presidencialismo?", ob. Cit. p. 127/8).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

um sistema de “recall”, inclusive para cargos legislativos <sup>15</sup>.

Neste segundo esclarecimento, o que procuro mostrar é que, se o Brasil tivesse adotado o projeto inicialmente discutido nas diversas Comissões na Constituinte, teríamos, indiscutivelmente, instrumento mais moderno para alternância do poder, desde que detectados fatos graves de gestão, dolosos ou culposos.

A terceira explicação necessária diz respeito ao processo de “impeachment”.

---

<sup>15</sup> A Comissão é assim constituída: **Presidente:** Ives Gandra da Silva Martins, **Vice-presidente:** José Afonso da Silva, **Membros Efetivos:** Alberto Lopes Mendes Rollo, Alexandre de Moraes, Almino Monteiro Álvares Affonso, André Ramos Tavares, Antonio Carlos Rodrigues do Amaral, Antônio Márcio da Cunha Guimarães, Carmen Silvia Valio de Araújo, Claudio Salvador Lembo, Dalmo de Abreu Dallari, Dirceo Torrecillas Ramos, Evandro Herrera Bertone Gussi, José de Ávila Cruz, José Gregori, Maria Garcia, Nelson Jobim, Ney Prado, Paulo de Barros Carvalho, Robson Maia Lins e Samantha Ribeiro Meyer-Pflug.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Quando do processo contra o Presidente Collor, elaborei dois pareceres sobre a matéria, um, a pedido do deputado Hélio Bicudo, mostrando que a matéria deveria ser examinada pelo Congresso, e outro, para o Presidente Collor, entendendo - contra a opinião de meu confrade nas Academias Paulista de Letras e Letras Jurídicas, Miguel Reale Jr. – que, tanto para o Juízo de admissibilidade na Câmara dos Deputados, como para o julgamento do próprio mérito, haveria necessidade de 2/3 da Casa Legislativa a favor da medida. Miguel Reale Jr. defendia a tese de que, só para o julgamento no Senado os 2/3 seriam necessários, visto que para o Juízo de admissibilidade bastaria maioria absoluta <sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Os dois pareceres e outros estudos foram publicados pela Editora Cejup em 1992, sob o título “O “impeachment” na Constituição de 1988”.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Tanto num caso, como no outro, minha tese prevaleceu

17.

---

<sup>17</sup> *No parecer, ao Deputado do PT, Hélio Bicudo, lembrei que a “omissão” geraria também crime de responsabilidade em face da lei, transcrevendo parte do texto:*

*O exame da dicção dos diversos dispositivos da lei 8429/92 demonstra que a abrangência foi de tal ordem que nada restou para os crimes comuns.*

*Reza, por exemplo, o artigo 11 inciso I que: “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:*

*I. praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência” (grifos meus).*

*Assim sendo, não há crime comum cujo fato delituoso não seja proibido em lei, razão pela qual a lei nº 8429/92, no que diz respeito à responsabilização do Presidente da República, teria “revogado” as hipóteses de “crime comum” mencionadas no artigo 86 da Constituição Federal.*

*De lembrar-se que a Constituição Federal não só cuida dos crimes comuns praticados pelo Presidente, no “caput” do artigo 86, como outorga ao STF a competência para julgá-los (art. 102 inciso I). Estão os dispositivos assim redigidos: “Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por 2/3 da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o STF, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade”;*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Apesar de não ter conseguido 1/3, pelo menos, dos parlamentares, nas duas Casas, e ter sofrido o “impeachment” por decisão política, foi o Presidente Collor absolvido pelo Supremo Tribunal Federal, que

---

*“Art. 102. Compete ao STF, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:*

*I - processar e julgar, originariamente:*

.....

*b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o vice-presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios ministros e o procurador-geral da República”.*

*Ora, se todos os crimes comuns elencados na lei 8429/92 exteriorizam a improbidade administrativa, todos esses crimes, teoricamente, seriam crimes de responsabilidade e não crimes comuns, com o que a lei nº 8429/92 teria “revogado” o art. 86, o art. 102 inciso I e inclusive o § 4º do mesmo dispositivo. O § 4º do art. 86, em verdade, apenas se refere aos crimes de responsabilidade, visto que não pode o Presidente ser acionado por tal espécie de crime fora de suas funções, nem pode ser responsabilizado, perante o Senado, por crimes comuns, de possível prática somente fora de suas funções.*

*Ora, ao usar a expressão **responsabilização** parece-me ter o constituinte cuidado dos **crimes de responsabilidade** e não dos crimes comuns, pois estes somente podem ocorrer em atos estranhos ao exercício de suas funções” (“O impeachment na Constituição de 1988”, Ed. Cejup, Belém do Pará, 1992, p. 42 a 45).*



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

não encontrou nexo causal para justificar sua condenação, entre os fatos alegados e eventuais benefícios auferidos no exercício do governo <sup>18</sup>.

É que o julgamento da Suprema Corte difere do julgamento do Congresso Nacional, aquele apenas voltado para os aspectos jurídicos do "impeachment" e este para os aspectos exclusivamente políticos e de governabilidade <sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> AP 307-DF, Relator Ilmar Galvão, Autor: Ministério Público Federal, 1º réu: Fernando Affonso Collor de Mello, Julgamento: 13/12/1994, 2ª. Turma.

<sup>19</sup> Paulo Brossard lembra que:

*“No sistema parlamentar, porque não governa, o Presidente é politicamente irresponsável. O governo cabe ao ministério, gabinete ou conselho de ministros, órgão colegiado, com unidade política, homogeneidade, solidariedade coletiva e coresponsabilidade na política do governo, guiado pelo Primeiro Ministro, Chefe de Gabinete, Presidente do Conselho de Ministros, Premier ou Chanceler, que é o chefe do governo. Politicamente responsável é o gabinete, porque o gabinete governa. O Presidente, que preside e não governa, não tem responsabilidade política; só é responsável em casos de alta traição.*

*28. Porém, ainda quando, nos países que adotam o sistema parlamentar, a locução “responsabilidade política” tenha outro*



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Nesta terceira ordem de considerações, o que pretendo ressaltar, neste parecer, é que, quaisquer que sejam os argumentos jurídicos a justificar o “impeachment”, a decisão parlamentar será sempre, indiscutivelmente, política, lembrando-se que, mesmo nos Estados Unidos, o instituto jamais foi aplicado.

Neste particular, como afirmou o eminente mestre Paulo Brossard, também parlamentarista --quando eu presidia o Partido Libertador em São Paulo, ele era secretário geral do PL no Rio Grande do Sul-- , sendo seu livro sobre o “impeachment” obra clássica e de obrigatória leitura para quem se debruçar sobre o tema, o julgamento é sempre político, como, de resto, o

---

*sentido, que contrasta em geral com a apurada mediante o “impeachment”, ou em processo a este semelhante, no Brasil, como nos Estados Unidos e na Argentina, por exemplo, onde vigora o sistema presidencial, pelo referido processo, com fases e formas que o assemelham ao processo judicial, não se apura senão a responsabilidade política, através da destituição da autoridade e sua eventual desqualificação para o exercício de outro cargo” (“O impeachment”, obra cit. p. 36/37).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

é, nos sistemas parlamentares, os votos de confiança ou desconfiança a um gabinete, por parte do Parlamento, para manter ou afastar um governo. Por isto, critica o instrumento político, de rara utilização, ao dizer:

*“A experiência revela que o "impeachment" é inepto para realizar os fins que lhe foram assinados pela Constituição. Ele não assegura, de maneira efetiva, a responsabilidade política do Presidente da República. Este registro é de indisfarçável gravidade, pois a Constituição apregoa, logo em seu preâmbulo, o propósito de "organizar um regime democrático". E democracia supõe a responsabilidade dos que dirigem a coisa pública.*

*Depois, tanto mais grave e chocante é esta conclusão quando se tenha presente a advertência que, já em 1826, fazia Bernardo Pereira de Vasconcellos, recém abertas as portas do Parlamento Brasileiro: "sem responsabilidade efetiva não há Constituição senão em papel" <sup>20</sup>.*

Assim sendo, os argumentos, rigorosa e exclusivamente jurídicos que apresentarei neste parecer, se, um dia, vierem a ser examinados por um Tribunal Político

---

<sup>20</sup> Paulo Brossard, “O impeachment”, ob. Cit. p. 204.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

(Congresso Nacional), poderão merecer outras considerações que transcendam a minha obrigação de apenas considerar os aspectos exclusivamente jurídicos, de acordo com minha exegese do texto constitucional, que, como sempre coloco, em meus pareceres, pode comportar melhor juízo.

Passo, agora, a examinar cinco dispositivos do texto constitucional, que são essenciais para as conclusões do presente parecer.

O primeiro deles é o artigo 85, inciso V, com a seguinte dicção:

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

.....

*V - a probidade na administração;*

.....”.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Crimes contra a probidade da administração. Não havendo explicitação sobre se, para sua caracterização, os atos hão de ser dolosos ou culposos, impõe-se considerar tanto uns, quanto outros.

Probo é o cidadão íntegro, que, com competência e zelo, exerce suas atividades, sendo o vocábulo sinônimo de honesto. O constituinte, lastreado no direito anterior, considerou que o crime de responsabilidade contra a “probidade em administração” justifica a abertura de um processo de “impeachment”, com eventual perda de mandato <sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> *Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina:*

*“Probidade na Administração. A probidade é uma obrigação elementar, a que todos, especialmente os que recebem, administram e aplicam dinheiro público, estão jungidos. O Presidente da República, evidentemente, não escapa a essa obrigação. Desse modo, tem de zelar para que toda a administração pública se atenha estritamente às normas de probidade, sobretudo financeira” (grifos meus) (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, volume I, Ed. Saraiva, São Paulo, p. 455).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

O texto constitucional deve ser examinado à luz da própria clareza do dispositivo, segundo o qual:

*“constitui crime de responsabilidade”*

*“atos”*

*“contra a probidade da administração”.*

O primeiro aspecto a ser realçado é que o texto constitucional não discute o aspecto subjetivo de quem pratica os atos, isto é, se o autor é probo ou ímprobo, honesto ou desonesto na sua personalidade, na sua maneira de ser, e sim se, na condição de presidente, mesmo que seja um cidadão honesto e digno, praticou, por qualquer razão, atos contra a probidade. Não propriamente atos de improbidade, mas atos contra a “probidade de administração”. Isto vale dizer que, se seus atos provocaram problemas administrativos envolvendo administração ímproba, ou seja, se seu procedimento concorreu para gerar efeitos contrários à

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

lisura da administração proba, digna e honesta, está, o presidente, sujeito ao processo, mesmo que seja um cidadão digno <sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> *Alexandre de Moraes lembra que:*

*“A Constituição de Filadélfia já previa o instituto do impeachment (art. 1º, Seção 3ª; art. 2º, Seção 4ª.), que nos Estados Unidos da América foi tentado contra o Presidente*

*Andrew Johnson, em 1868, sem êxito, e, mais recentemente, no famoso caso Watergate, tendo o Presidente Nixon renunciado antes de se iniciar o processo, e contra o Presidente Bill Clinton, também sem sucesso.*

*No Brasil, as Leis nºs 27 e 30, de 1892, regulamentadoras dos crimes de responsabilidades cometidos pelo Presidente da República, previam a aplicação somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (art. 33, § 3º, da Constituição Federal de 1891; art. 2º da Lei nº 30, de 1892), dando à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei nº 27 de 1892, arts. 23 e 24).*

*Atualmente, a Lei nº 1.079/50, em seus arts. 2º, 31, 33 e 34, não prevê a possibilidade da aplicação só da pena de perda do cargo, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (art. 52, parágrafo único, da Constituição de 1988), devendo, ambas, serem aplicadas cumulativamente” (Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, Ed. Atlas, São Paulo, 2013, p. 1271)*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Creio que, por esta razão, o constituinte, ao falar em crimes de responsabilidade, não distinguiu os crimes dolosos dos culposos.

Aliás, é da tradição do direito brasileiro que quem está no comando de qualquer empreendimento, responda por atos culposos e dolosos, como ocorre, por exemplo, na responsabilidade tributária, dos artigos 134 e 135 do CTN, ou naquela prevista na lei das sociedades por ações, segundo a qual os conselhos de administração, são responsáveis, em processos falimentares ou de recuperação das empresas, tanto por atos dolosos, quanto culposos <sup>23</sup>:

---

<sup>23</sup> *Estão os artigos mencionados assim redigidos:*

*“Art. 134. Nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis:*

*I - os pais, pelos tributos devidos por seus filhos menores;*

*II - os tutores e curadores, pelos tributos devidos por seus tutelados ou curatelados;*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

---

*III - os administradores de bens de terceiros, pelos tributos devidos por estes;*

*IV - o inventariante, pelos tributos devidos pelo espólio;*

*V - o síndico e o comissário, pelos tributos devidos pela massa falida ou pelo concordatário;*

*VI - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício;*

*VII - os sócios, no caso de liquidação de sociedade de pessoas.*

*Parágrafo único. O disposto neste artigo só se aplica, em matéria de penalidades, às de caráter moratório.*

*Art. 135. São pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos:*

*I - as pessoas referidas no artigo anterior;*

*II - os mandatários, prepostos e empregados;*

*III - os diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado.”;*

*“Art. 158 da Lei das S/As: Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome*



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Cheguei a defender a tese, no que diz respeito à responsabilidade tributária, de que o artigo 135 contemplaria hipótese de dolo, por falar em responsabilidade pessoal, e o artigo 134, de culpa, por tornar solidária a responsabilidade, em relação aos autores da infração, tese, todavia, que não foi hospedada pelo Poder Judiciário. A responsabilidade pessoal eximiria a empresa. Apesar de o artigo 135 fazer menção a “responsabilidade pessoal” nos atos dolosos dos administradores, tornou, o Judiciário, tal responsabilidade, apenas solidária.

O certo, todavia, é que, mesmo que não sejam ímprobos, desonestos, imorais os administradores de

---

*da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:*

*I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo; (grifos meus)*

*II - com violação da lei ou do estatuto”.*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

empresas, são eles responsabilizados por atos de gestão que possam implicar desvios de qualquer natureza. Tais atos, mais pelos seus resultados do que pela intenção, é que podem tornar o agente passível de responsabilização <sup>24</sup>.

Assim sendo, culposos ou dolosos, atos que são contra a probidade da administração podem gerar o processo político de “impeachment”.

O segundo dispositivo a ser examinado é o do artigo 37, § 6º, da CF, assim redigido:

---

<sup>24</sup> Modesto Carvalhosa, em seu artigo “O crime consumado de responsabilidade” (jornal O Estado de São Paulo, 22/12/2014, p. A2), entende que a omissão da presidente em punir responsáveis já caracteriza crime consumado de responsabilidade:

“Isso quer explicitamente dizer que a Senhora presidente não vai abrir processos penais administrativos contra as empreiteiras envolvidas nos crimes cometidos na empresa estatal, na conformidade com a Lei Anticorrupção. Com isso incorre a presidente da República no crime de responsabilidade previsto no artigo 85 da Constituição. Literalmente: “São crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) VII - o cumprimento das leis”.

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

*“§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”<sup>25</sup>.*

Há de se destacar, no referido dispositivo, três tipos de responsabilidade, ou seja:

---

<sup>25</sup> Caio Mário da Silva Pereira lembra que:

*"E a Constituição Federal assenta que as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causaram a terceiros, cabendo ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo (Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 107 e seu parágrafo único; Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, art. 37, nº XXI, § 6), segundo o qual a teoria do risco integral compreende as pessoas jurídicas de direito público, bem como as de direito privado prestadoras de serviços públicos.*

*É pacífico, e já requer maior explanação, que os vocábulos, "representantes" e "funcionários" não são usados em acepção estrita, porém ampla, naquele sentido acima assentado, de quem no momento exercia uma atribuição ligada à sua atividade ou à sua função.*

*É de se entender, igualmente, que no vocábulo "estado" compreende-se as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos" (Responsabilidade Civil, 2ª edição, ed. Forense, 1990, p. 139).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

*objetiva,*

*por culpa,*

ou

*por dolo.*

A primeira é de ser aplicada, exclusivamente à instituição pública ou a entidades a ela vinculadas. As duas últimas, hipóteses aplicáveis ao agente, quanto à obrigação de ressarcir o Poder Público pelo ato lesivo causado à sociedade.

Na responsabilidade objetiva, basta a existência do nexo de causalidade entre o ato e a lesão, para que o Poder Público possa ser responsabilizado, independente de culpa ou dolo. Neste ponto, afastou, o constituinte, a responsabilidade do agente.

Já no caso em que o agente público pratica o ato com culpa ou dolo, é ele quem, em última análise, pode ser

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

responsabilizado ao final, mediante o exercício, pelo Estado, do direito de regresso.

A culpa caracteriza-se pela negligência, imperícia ou omissão.

Quando, na administração pública, o agente público permite que toda a espécie de falcatruas sejam realizadas sob sua supervisão ou falta de supervisão, caracteriza-se a atuação negligente e a improbidade administrativa por culpa. Quem é pago pelo cidadão para bem gerir a coisa pública e permite seja dilapidada por atos criminosos, é claramente negligente e deve responder por esses atos. <sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> *Maria Helena Diniz lembra que:*

*“CULPA. 1. Direito administrativo. Não-cumprimento do dever pelo agente público, gerando responsabilidade civil do Estado. 2. Direito civil. Fundamento da responsabilidade civil, que, em sentido amplo, constitui a violação de um dever jurídico imputável a alguém, em decorrência de fato intencional ou de omissão de diligência ou cautela, compreendendo o dolo e a culpa. 3. Direito penal. É aquela cometida pelo agente ao deixar de empregar a atenção ordinária a que estava obrigado, prevendo o resultado*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

O mesmo se diga da imperícia. Se alguém se habilita a ser administrador público e não está preparado para o cargo, deixando de bem gerir a coisa pública, permitindo que subordinados e terceiros saqueem o patrimônio dos cidadãos com atos de clara improbidade, à evidência, comete o crime culposos da improbidade.

Por fim, a omissão constitui uma terceira forma de crime culposos de improbidade. Um administrador que se omite em conhecer o que está ocorrendo com seus subordinados, permitindo que haja desvios de recursos da sociedade para fins ilícitos, comete crime de responsabilidade administrativa culposa. Sua omissão é que permite ocorra a lesão ao patrimônio público.

---

*danoso, agindo com imprudência, negligência ou imperícia. Ocorre, portanto, quando o agente dá causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia, inobservando o dever de cuidado que se lhe impunha” (Dicionário Jurídico, volume 1, Ed. Saraiva, São Paulo, 1998, p. 962).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Aliás, a lei nº 8429 de 02/06/1992 claramente caracteriza a omissão como ato de improbidade:

*“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

*I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; ....”<sup>27</sup> (grifos meus).*

E, à evidência, tal responsabilização é aplicável a todo administrador público provocador da lesão, não só dando azo a que o Poder Público exerça contra ele o direito de regresso pelos danos que o Estado tiver que suportar, mas ao direito da própria sociedade de vê-lo afastado da gestão da coisa pública, pois é quem mantém seus governantes com o pagamento de tributos desviados para fins ilícitos<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Apesar da crítica de alguns juristas à abrangência do artigo, continua vigendo, sem ter sua inconstitucionalidade declarada.

<sup>28</sup> José Cretella Jr. esclarece:



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Tais considerações levam-me, agora, ao terceiro artigo a ser examinado, a saber o § 5º, do artigo 37, assim redigido:

*“§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos*

---

*“Agente público (ou agente administrativo) é expressão técnica há muito empregada na terminologia do direito público (Duguit, Jèze, Bonnard, Staiñof) para designar todo indivíduo que participa de maneira permanente, temporária ou acidental, da atividade do Estado, quer editando atos jurídicos, quer executando atos de natureza técnica e material.*

*A expressão abrange não apenas os indivíduos dos quadros do Estado ou dos corpos locais, em virtude de título de direito público, isto é, os que são designados para executar funções pertinentes ao domínio do direito público, mas também, em geral, todos os que, sem distinção de função, são chamados, de um modo ou doutro, para colaborar no funcionamento dos serviços dos corpos públicos (Staiñof, *Le fonctionnaire*, 1933, p. 25; e nosso *Tratado*, 1967, vol. 4, p. 71).*

*Assim, a expressão agente público é muito mais extensa que a expressão servidor público e que funcionário público e compreende, além dos funcionários públicos propriamente ditos, uma infinidade de outros indivíduos que agem em nome do Estado (cf. nosso *Tratado de direito administrativo*, 1967, vol. 4, p. 72).” (*Comentários à Constituição 1988*, volume IV, *Forense Universitária*, Rio de Janeiro, 1991, p. 2351).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

*ao Erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”<sup>29</sup> (grifos meus).*

Tal artigo traz uma novidade, não comum ao direito, qual seja a imprescritibilidade das ações de regresso do Poder Público contra o agente público que gera o prejuízo ao Estado, POR CULPA OU DOLO.

---

<sup>29</sup> Pinto Ferreira preleciona:

*“Conforme informam os grandes tratadistas europeus, como Paul Errera e Léon Duguit, os tribunais condenam os servidores quando agem desonestamente, ou com negligência e culpa. O Estado então indeniza o dano causado pelos seus servidores, adotando-se hoje no País a doutrina da responsabilidade objetiva. O Estado pode ser obrigado ao ressarcimento do dano causado sempre que ocorre a culpa in eligendo, a culpa in vigilando e a culpa ‘in omittendo’, sem prejuízo de sua responsabilidade objetiva.*

*A propósito escreve Carlos Maximiliano: “O agente da Administração é o órgão da pessoa jurídica de Direito Público. Ora, toda pessoa moral responde pelos atos dos seus órgãos, que são os próprios atos.*

*Quando o funcionário atua como tal, é a pessoa jurídica de Direito Público, ela própria, que age. O princípio universal decorre da concepção mesmo da personalidade moral; a pessoa coletiva age por meio de seus órgãos; os atos destes são os seus, daí a sua responsabilidade” (“Comentários à Constituição Brasileira”, 2º volume, Ed. Saraiva, São Paulo, 1990, p. 404).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

A prescrição ao direito de ação é forma de dar segurança ao direito e estabilidade às relações jurídicas. Se um direito não for exercido por um determinado período, perde o titular a faculdade de acionar aquele contra quem teria a possibilidade de agir <sup>30</sup>.

É que a garantia das relações jurídicas e a estabilidade da ordem legal impõem prazo para que se possa fazer prevalecer direitos, findo o qual, tais direitos, de rigor, perecem, pela impossibilidade de ser exigida em juízo sua efetivação. Por isto, entendem autores renomados

---

<sup>30</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho critica a disposição:

“Prescrição. Parecem deduzir-se duas regras deste texto mal redigido. Uma, concernente à sanção pelo ilícito; outra, à reparação do prejuízo. Quanto ao primeiro aspecto, a norma “chove no molhado”: prevê que a lei fixe os respectivos prazos prescricionais. **Quanto ao segundo, estabelece-se de forma tangente a imprescritibilidade das ações visando ao ressarcimento dos prejuízos causados**” (grifos meus) (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 1, Ed. Saraiva, 3ª. ed., 2000, p. 259).

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

que a prescrição é instituto de direito material e não processual, pois seu não uso no tempo legalmente previsto, acarreta, de rigor, o perecimento do direito de ação <sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> *Coordenei dois Simpósios nacionais sobre decadência e prescrição, que embora versando matéria tributária, todos os autores cuidaram dos institutos. Coordenei a publicação de dois livros: em 1976 (1º Simpósio) “Decadência e Prescrição – Caderno de Pesquisas Tributárias volume 1” (Ed. Resenha Tributária, 3ª. tiragem, 1991) tendo como autores: Aires Fernandino Barreto, Bernardo Ribeiro de Moraes, Carlos da Rocha Guimarães, Eivaldo Brito, Fábio Fanucchi, Francisco de Assis Praxedes, Ives Gandra Martins, José Carlos Graça Wagner, Leonel de Andrade Velloso, Noé Winkler, Paulo de Barros Carvalho, Rafael Moreno Rodrigues, Roberto Oscar Freytes, Rubens Approbato Machado, Sebastião de Oliveira Lima e Ylves José de Miranda Guimarães e, em 2007 (32º Simpósio) o livro “Decadência e Prescrição – Pesquisas Tributárias Nova Série 13” (Ed. Revista dos Tribunais) com os autores: André Costa-Corrêa, Carlos Henrique Abrão, Edison Carlos Fernandes, Eduardo Junqueira Coelho, Fátima Fernandes Rodrigues de Souza, Fernanda Hernandez, Hugo de Brito Machado, Hugo de Brito Machado Segundo, Humberto Martins, Ives Gandra Martins, Jorge de Oliveira Vargas, José Eduardo Soares de Melo, Kiyoshi Harada, Leonardo de Faria Galiano, Marilene Talarico Martins Rodrigues, Octavio Campos Fischer, Ricardo Lobo Torres, Sacha Calmon Navarro Coelho, Schubert de Farias Machado e Vittorio Cassone.*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Ora, o dispositivo mencionado admite a prescrição MENOS PARA AS LESÕES PRATICADAS POR CULPA OU DOLO CONTRA O ESTADO, o que vale dizer, o agente público que por omissão, imperícia ou negligência causar prejuízo permitindo desvios de dinheiro público praticados por seus subordinados, responde até o fim da vida pelos atos omissivos (quando os atos propiciaram, por não detectados, a consumação da lesão) ou comissivos (propiciaram a lesão) praticados.

Considerou, o constituinte, tão grave a má administração por imperícia, negligência ou omissão, que seu agente poderá sofrer a ação de regresso até o fim da vida, pois, para tal inabilidade gestora, NÃO HÁ PRESCRIÇÃO NO DIREITO DO ESTADO DE DEMANDAR CONTRA O AGENTE. O direito é do Estado, enquanto representando a sociedade; não do Governo, que pode estar envolvido na lesão praticada. Não sem razão, a lei nº 8249/92, que trata de

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

improbidade administrativa, colocou a ação ou omissão como forma de responsabilidade. E, certamente, por essa razão, pela gravidade da ação ou omissão, tornou, o constituinte, imprescritível sua responsabilidade <sup>32</sup>.

Sobre o crime doloso, há pouco a falar. Se a própria autoridade praticou, conscientemente, o ato de improbidade com dolo, fraude, simulação, enfim, com má-fé, à evidência, comprovado o crime, a prova inequívoca torna o ato claramente violentador do

---

<sup>32</sup> Celso Bastos, como Manoel Gonçalves, lamenta a imprescritibilidade, mas cita Wolgran Junqueira, que leva a responsabilidade a herdeiros na herança recebida:

“No que tange aos danos civis, o propósito do texto é de tornar imprescritíveis as ações visando o ressarcimento do dano causado. É de lamentar-se a opção do constituinte por essa exceção à regra da prescritibilidade, que é sempre encontrável relativamente ao exercício de todos os direitos. Wolgran Junqueira Ferreira levanta o problema consistente em saber se os herdeiros do causador do ilícito respondem pelos prejuízos causados pelo ‘de cuius’. Seu ponto de vista é de que “sim, na força de sua herança, pois esta é, em tese, fruto daquele ilícito” (Comentários à Constituição de 1988, 1ª. Ed., Julex, 1989, v. 1, p. 479)” (Comentários à Constituição do Brasil, volume 3, tomo III, Ed. Saraiva, 1992, p. 167).

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

princípio da moralidade, alicerce maior dos cinco princípios fundamentais da administração <sup>33</sup>.

Poder-se-ia dizer, todavia, que esta responsabilidade é civil e não penal e que a Constituição cuida de crimes contra a probidade na administração.

Como mostrei anteriormente, o próprio constituinte declarou que os atos contra probidade na administração é que seriam tidos por criminosos, pois, do resultado desses atos é que se afere a improbidade administrativa.

A própria lei do “impeachment”, que vem da década de 50, tendo tido pequenas alterações após 88, e que foi pela lei suprema recepcionada, estabelece (Lei

---

<sup>33</sup> Estão consagrados no “caput” do artigo 37 da Lei Suprema: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998): ...”.



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

1079/50, acrescentada pela Lei 10.028/00) em seu artigo 9º, que:

*“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;*

.....”.

Ora, o crime “in eligendo” ou “in vigilando” é, claramente, caracterizado pela falha do administrador público que, diante de indícios fortes, com prejuízos detectados nos atos administrativos praticados sob sua supervisão, deixa de tornar efetiva a responsabilização de seus subordinados <sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> O TRF da 1ª. Região publicou três volumes sobre “A Constituição na visão dos Tribunais – Interpretação e julgados artigo por artigo” (Ed. Saraiva, São Paulo, 1997). Em relação aos §§ 5º e 6º do artigo 37 lê-se:

“- Silvío Rodrigues preleciona acerca da regra geral da responsabilidade civil: “Princípio geral de direito, informador de



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal - 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

---

*toda a teoria da responsabilidade, encontradiço no ordenamento jurídico de todos os povos civilizados e sem o qual a vida social é quase inconcebível, é aquele que impõe, a quem causa dano a outrem, o dever de o reparar. Tal princípio se encontra registrado, entre nós, no art. 159 do Código Civil." (Direito Civil - Responsabilidade Civil, volume 4, 140 ed. atualizada, São Paulo: Saraiva, 1995, p. 13.) O mesmo autor dá a notícia de que o legislador brasileiro, certamente, inspirou-se no art. 1.382 do Código Civil francês. O art. 1.382 do Código Napoleônico está vazado nestes termos: "Tout fait quel conque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à la réparer".*

*- O presente dispositivo cuida da responsabilidade estatal em face de ato de um de seus prepostos. J. Cretella Júnior bem sintetiza a questão: "O problema da responsabilidade civil do Estado pode ser equacionado nos seguintes termos: se um funcionário, que é parte do Estado e que se acha na posição de seu preposto, causa danos à propriedade ou à incolumidade de terceiros, mediante ação ou omissão, como responde o Estado pelos prejuízos advindos?" (Curso de Direito Administrativo, 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 84.) (Grifos no original.) O ilustre administrativista responde à questão a partir da constatação de que a solução se inicia pelo afastamento dos "termos civilistas" e pelo enfrentamento da questão sob a égide dos princípios informativos do Direito Público. O grande marco dessa nova postura, segundo o autor, foi o famoso caso Blanco, decidido em 1973 pelo Tribunal de Conflitos, na França. Vide, a respeito, op. cit., pp. 84/85.*

*J. Cretella Junior, com base nos princípios publicísticos, traz à baila três teorias explicativas da responsabilidade civil do Estado: teoria da culpa administrativa, teoria do acidente administrativo e teoria do risco integral.*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Em outras palavras, a demonstração da lesão ao cidadão (no caso da Petrobrás, por exemplo, todos os acionistas privados foram lesados) ou à sociedade (a sociedade como um todo, pagadora de tributos e

---

- *A responsabilidade civil do Estado é demonstrada pela teoria da responsabilidade objetiva, que prescinde da avaliação dos elementos subjetivos, ou seja, dolo ou culpa. Maria Sylvia Zanella Di Pietro bem elucida o tema: "é também chamada teoria do risco, porque parte da idéia de que a atuação estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente." (Direito Administrativo, 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1991, p. 358.) (Grifo no original.) A mesma autora adverte para o fato de haver uma classificação da teoria do risco: risco administrativo e risco integral, conforme preconiza Hely Lopes Meirelles. Entretanto, segundo Di Pietro, "a maior parte da doutrina não faz distinção". (Idem.)*

- *Em artigo publicado na Revista do TRF - 1ª Região, v.8 n.1, Ives Gandra da Silva Martins evidencia, em linhas gerais, a divergência existente. Em nota de rodapé, ele afirma: "Caio Mário da Silva Pereira acentua: 'o direito positivo brasileiro consagra a teoria do risco integral ou risco administrativo ...'" Mais adiante, em outra nota, o autor noticia: "Toshio Mukai ensina sobre o § 62 do artigo 37: 'A norma contempla o tema da responsabilidade civil do Estado... com assento na teoria do risco administrativo (que admite excludentes: a culpa da vítima ou a força maior), e não a do risco integral (que inadmite excludentes)." ("A mora de sociedade de economia mista acionada por prestadora de serviços com acordo a ser firmado em juízo, com garantia de adimplência ofertada por sua acionista controladora, a Prefeitura Municipal de Paulínia — parecer — Revista, pp. 73/87)" (p. 459/60).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

acionista, através da União, da referida estatal), é suficiente para conformar a aplicação do dispositivo infraconstitucional de crime contra a probidade da administração, estatuído no artigo 9º inciso 3 da Lei 1079/50 (Lei 10.028/00).

Mesmo que não houvesse o dispositivo infraconstitucional –que diz menos que a própria lei suprema— seria a Lei Maior auto-aplicável e os crimes contra a probidade de administração, CULPOSOS OU DOLOSOS, praticados por quem está no comando da Nação, poderiam dar causa à abertura de eventual processo - que, reitero, é mais político que jurídico - do “impeachment”<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> A Suprema Corte, todavia, no caso do “impeachment” do Presidente Collor, em mandado de segurança, afastou a tese de Paulo Brossard que a matéria não deveria ser examinada pela Suprema Corte por ser política:

“Importante ressaltar que, no referido mandado de segurança, restou superada tese, sustentada pelo Ministro Paulo Brossard, no sentido da não-cognoscibilidade do mandado de segurança em razão do caráter eminentemente político da controvérsia” (Curso

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Passo, agora, a examinar fatos concretos.

Os fantásticos desvios de recursos da Petrobrás, em atos fraudulentos, que atingem, no mínimo, 10 bilhões de reais - um banco americano (Morgan) entendendo estar em 21 bilhões -, reconhecidos pela Presidência da República, confessados pela diretoria da Petrobrás e por pessoas que atuaram como intermediários nos desvios e que levaram à prisão para investigação e preventiva considerável número de pessoas vinculadas ao Estado, à estatal e ao segmento privado, formatam realidade já provada. Apenas não se sabe o nível de comprometimento de cada um dos acusados, conhecendo-se, entretanto, o comprometimento de alguns que se beneficiaram da delação premiada.

---

*de Direito Constitucional, Gilmar Mendes e Paulo Gonet, Ed. Saraiva e Instituto Brasiliense de Direito Público, São Paulo, p. 880).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Tudo ocorreu, nestes ciclôpicos valores, na gestão do Presidente Lula e da Presidente Dilma, por 8 anos (!!!), sendo que, na gestão do Presidente Lula, a ora Presidente da República era a presidente do Conselho de Administração que, por força da lei das sociedades anônimas, tem responsabilidade direta pelos prejuízos gerados à estatal durante sua gestão<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Os artigos 138 , 139 e 142 da Leis das S/As estão assim redigidos:

*“Art. 138. A administração da companhia competirá, conforme dispuser o estatuto, ao conselho de administração e à diretoria, ou somente à diretoria.*

*§ 1º O conselho de administração é órgão de deliberação colegiada, sendo a representação da companhia privativa dos diretores.*

*§ 2º As companhias abertas e as de capital autorizado terão, obrigatoriamente, conselho de administração.*

*Art. 139. As atribuições e poderes conferidos por lei aos órgãos de administração não podem ser outorgados a outro órgão, criado por lei ou pelo estatuto.*

....

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

---

*Art. 142. Compete ao conselho de administração:*

*I - fixar a orientação geral dos negócios da companhia;*

*II - eleger e destituir os diretores da companhia e fixar-lhes as atribuições, observado o que a respeito dispuser o estatuto;*

*III - fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, e quaisquer outros atos; (grifos meus)*

*IV - convocar a assembléia-geral quando julgar conveniente, ou no caso do artigo 132;*

*V - manifestar-se sobre o relatório da administração e as contas da diretoria;*

*VI - manifestar-se previamente sobre atos ou contratos, quando o estatuto assim o exigir;*

*VII - deliberar, quando autorizado pelo estatuto, sobre a emissão de ações ou de bônus de subscrição;*

*VIII – autorizar, se o estatuto não dispuser em contrário, a alienação de bens do ativo não circulante, a constituição de ônus reais e a prestação de garantias a obrigações de terceiros;(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)*

*IX - escolher e destituir os auditores independentes, se houver”,*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Foi a própria presidente quem reconheceu que, num negócio que envolvia quase 2 bilhões de dólares (!!!), se tivesse sido alertada sobre as cláusulas que assinou, não teria concordado com o negócio. Ora, esta grave omissão, em que não procurou aprofundar-se nas condições de celebração de negócio bilionário,

---

tendo Gil da Costa Carvalho sobre o artigo 142 escrito:

*“2- Cabe ao Conselho fixar a orientação geral dos negócios da companhia. Com observância do contido no estatuto, o Conselho traçará normas de ordem geral. Estabelecerá quais as atividades que devem ser incrementadas e aquelas que devem ser reduzidas ou extintas. Estabelecerá critérios a serem observados nas diversas operações. Traçará uma política salarial para os empregados. Decidirá pela ampliação ou redução de negócios, aberturas de filiais ou sucursais, ou pela política da contratação de representantes comerciais em diversas praças etc.*

*As normas traçadas têm que ser obedecidas pela diretoria, pois os diretores se encontram sob o comando e vigilância do Conselho” (Comentários à Lei das Sociedades por Ações, coordenadores Geraldo de Camargo Vidigal e Ives Gandra Martins, Ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1999, p. 459) (grifos meus).*



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

demonstra, pelo menos, a ocorrência de culpa gestora, quando não negligência administrativa e imperícia, pois não se tratava, repito, de um negócio sem expressão, mas de um negócio relevante, de quase dois bilhões de dólares!!!

Parece-me, pois, que, em tese, o crime de responsabilidade culposa contra a probidade está caracterizado, pois quem tem a responsabilidade legal e estatutária de administrar, deixou de fazê-lo.

A questão que se coloca é saber se os atos de gestão da empresa praticados pela atual presidente durante o Governo Lula, poderiam contaminar os atos de seu novo mandato.

Parece-me que duas linhas de raciocínio devem ser desenvolvidas.

A primeira delas é que, a manutenção da presidente Graça Foster - que fora alertada, segundo a imprensa,



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

dos potenciais desvios sem ter feito nada para impedi-los – no cargo de presidente da Petrobrás, embora a notícia dos desvios tenha vindo a público antes de sua posse, torna a presidente da República a incursa no inciso III, do artigo 9º, da Lei 1079/50, pois não partiu para a responsabilização de quem conviveu com os autores dos desvios, durante a gestão comum, no último mandato do presidente Lula e no seu 1º mandato <sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Wallace Paiva Martins Junior elenca controvérsia sobre a caracterização de atos de improbidade, mas expõe opinião, lastreado na inteligência do STJ, de que não consagrou o STF imunização de atos de improbidade administrativa para agentes com foro privilegiado:

“Mercê de o Supremo Tribunal Federal ter assentado que “os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei n. 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo [...] o sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei n. 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c (disciplinado pela Lei n. 1.079/1950)”, julgou que “a lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Parece-me, pois, que não se trata, no que diz respeito ao novo mandato, em que se mantém a mesma direção continuada da instituição do 1º mandato, se não de um mandato continuado, o que levaria a possibilidade de considerar crime continuado contra a probidade da administração, por falta das medidas necessárias de

---

*concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade". E vem prestigiando essa última orientação" porque a tese contrária não tem efeito vinculante e a condição de agentes políticos não os exonera do dever de probidade nem os exclui da esfera da plena incidência normativa da Lei n. 8.429/92120, assinalando que o debate sobre a inaplicabilidade dessa lei aos agentes políticos é matéria infraconstitucional e constitui ofensa indireta à Constituição. O Superior Tribunal de Justiça decidiu que "excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza" ("Tratado de Direito Administrativo", volume 2, coordenação Adilson Dallari, Carlos Valder do Nascimento e Ives Gandra Martins, Ed. Saraiva, São Paulo, 2013, p. 151/2).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

afastamento imediato de quem dirigiu a estatal em setores estratégicos e agora na presidência da empresa, durante o período de assalto a estatal (Presidente Lula e Presidente Dilma).

Para mim, pelo menos, está caracterizado crime culposo por atos omissivos e comissivos contra a administração (negligência, imperícia e omissão), todos previstos na lei de improbidade contra a administração. Há, na verdade, um crime continuado da mesma gestora da coisa pública, quer como presidente do conselho da Petrobrás, representando a União, principal acionista da maior sociedade de economia mista do Brasil, quer como presidente da República, ao quedar-se inerte e manter os mesmos administradores da empresa. Na minha particular visão, o § 4º do artigo 37, é, no caso, plenamente aplicável:

*“§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

*dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”<sup>38</sup>.*

Ocorre que, se vier a ser comprovado –o que eu só formulo como hipótese, visto que não se tem ainda conhecimento da totalidade dos fatos— que o dinheiro

---

<sup>38</sup> José Afonso da Silva escreve:

*“ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever do funcionário de "servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer". Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao Erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem. O texto constitucional vincula, notoriamente, os atos de improbidade administrativa ao dano ao Erário Público, tanto que uma das sanções impostas consiste no ressarcimento ao Erário, porque é essa sanção que reprime o desrespeito ao dever de honestidade que é da essência do conceito da probidade administrativa. O grave desvio de conduta do agente público é que dá à improbidade administrativa uma qualificação especial, que ultrapassa a simples imoralidade por desvio de finalidade” (Comentário contextual à Constituição, 7ª. Ed., Malheiros Editores, 2009, São Paulo, p. 353).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

desviado foi para alimentar as candidaturas de seu partido e aquelas de seus aliados, inclusive a própria, para a Presidência da República, dinheiro este que teria, em tese, propiciado a sua eleição e a dos demais parlamentares, então a própria eleição estará contaminada “ab initio”, justificando a conclusão de que atos contra a probidade de administração (dolosos) teriam permitido a vitória sobre seus adversários, tornando ilícito o pleito.

É evidente que esta é apenas uma hipótese de trabalho, para resposta à única questão proposta para o presente parecer, visto que esta parte está sujeita a prova posterior <sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> *Em livro que prefaciei de Mauro Roberto Gomes de Mattos critica ele a excessiva abertura do artigo 11 da Lei 8429/92, ao dizer:*

*“Isto porque uma lei tão severa como a de improbidade administrativa, capaz de suspender direitos políticos, determinar a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário (art. 37, § 4º, da CF), traga em seu contexto que o descumprimento, por qualquer ação ou omissão,*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Em síntese, todavia, entendo que, se a existência de crime doloso contra a administração depende de prova a ser feita até o fim do processo de investigação e das denúncias já realizadas, os crimes culposos de imperícia, omissão e negligência, estão perfeitamente caracterizados nos anos em que atuou como presidente do Conselho de Administração e Presidente da República, permitindo o maior desvio de dinheiro público da sociedade já ocorrido na história do Brasil, só descoberto POR FORÇA, EXCLUSIVAMENTE, DA INDEPENDÊNCIA E AUTONOMIA DA POLÍCIA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em suas investigações.

---

*dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, bem como as hipóteses exemplificadas nos incs. I ao VII do art. 11, caracterizam a improbidade.*

*Há que se ter temperamentos ao interpretar a presente norma, pois o seu caráter é muito aberto, devendo, por esta razão, sofrer a devida dosagem de bom senso para que mera irregularidade formal, que não se configura como devassidão ou ato ímprobo, não seja enquadrado na presente lei, com severas punições” (“O limite da improbidade administrativa – O direito dos administrados dentro da Lei nº 8429/92”, 2ª. Ed., Ed. América Jurídica, Rio de Janeiro, 2005, p. 382).*

**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Respondo, pois, ao eminente colega, à única questão formulada, entendendo que, apesar de ser um processo a ser analisado, mais política que juridicamente pelo Congresso Nacional, há elementos jurídicos para que seja proposto e admitido o “impeachment” da atual presidente da República, Dilma Rousseff perante a Câmara dos Deputados e Senado Federal, pelos fundamentos expostos no presente parecer.

E considero que o artigo 11 da Lei 8429/92, pela monumentalidade dos desvios de dinheiro público por anos, é mais do que suficiente para fundamentá-lo, independentemente dos que entendam que sua extensão é excessiva <sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Os que alegam excessiva abrangência, não encontram respaldo no STF que só examinou a lei, à luz de sua inconstitucionalidade formal, afastando-a:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. QUESTÃO DE ORDEM: PEDIDO ÚNICO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI. IMPOSSIBILIDADE DE EXAMINAR A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 2. MÉRITO: ART. 65 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

Concluo, pois, considerando que o assalto aos recursos da Petrobrás, perpetrado durante oito anos, de bilhões de reais, sem que a Presidente do Conselho e depois Presidente da República o detectasse, constitui omissão, negligência e imperícia, conformando a figura

---

*INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 8.429/1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA): INEXISTÊNCIA. 1. Questão de ordem resolvida no sentido da impossibilidade de se examinar a constitucionalidade material dos dispositivos da Lei 8.429/1992 dada a circunstância de o pedido da ação direta de inconstitucionalidade se limitar única e exclusivamente à declaração de inconstitucionalidade formal da lei, sem qualquer argumentação relativa a eventuais vícios materiais de constitucionalidade da norma.*

*2. Iniciado o projeto de lei na Câmara de Deputados, cabia a esta o encaminhamento à sanção do Presidente da República depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado da República. O substitutivo aprovado no Senado da República, atuando como Casa revisora, não caracterizou novo projeto de lei a exigir uma segunda revisão. 3. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.*

*(ADI 2182, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe-168 DIVULG 09-09-2010 PUBLIC 10709-2010 EMENT VOL-02414-01 PP-00129 RTJ VOL-00218-PP-00060)” (site do STF).*



**IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,**

Professor Emérito das Universidades Mackenzie, UNIP, UNIFIEO, UNIFMU, do CIEE/O ESTADO DE SÃO PAULO, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Superior de Guerra - ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região; Professor Honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia); Doutor Honoris Causa das Universidades de Craiova (Romênia) e da PUC-Paraná, e Catedrático da Universidade do Minho (Portugal); Presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO - SP; Fundador e Presidente Honorário do Centro de Extensão Universitária - CEU/Instituto Internacional de Ciências Sociais - IICS.

da improbidade administrativa, a ensejar a abertura de um processo de “impeachment”.

S.M.J.

São Paulo, 26 de Janeiro de 2015.

*IGSM/mos*

*P2015-001 impeachment presidencial – JOSE DE OLIVEIRA COSTA*