

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**DO JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIMES  
DE RESPONSABILIDADE**

Fernando Soares Tolomei

Presidente Prudente/SP

2010

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**DO JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIMES  
DE RESPONSABILIDADE**

Fernando Soares Tolomei

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor Sérgio Tibiriçá Amaral.

Presidente Prudente

2010

**DO JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIMES  
DE RESPONSABILIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
aprovado como requisito parcial para  
obtenção do Grau de Bacharel em Direito

---

Professor Sérgio Tibiriçá Amaral

---

Professor Gelson Amaro de Souza

---

Professor José Artur Teixeira Gonçalves

Presidente Prudente, 19 de outubro de 2010

Se os fracos não têm a força das armas, que se armem com a força do seu direito, com a afirmação do seu direito, entregando-se por ele a todos os sacrifícios necessários para que o mundo não lhes desconheça o caráter de entidades dignas de existência na comunhão internacional.

**Rui Barbosa**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, em princípio, a Deus, Pai da Eternidade, e a Jesus, Príncipe da Paz, por tudo quanto tenho sido abençoado durante estes vigorosos anos de vida, e, mormente, pela certeza de que, estando ao Vosso lado, não hei de vacilar.

Estendo meus votos de agradecimentos, outrossim, aos meus pais, meu maior motivo de orgulho, que, nunca tendo poupado esforços a fim de que pudesse estar em condições de realizar sonhos outrora distantes, têm compartilhado todas as situações de alegria e de adversidade que atravessei até o presente momento.

Agradeço ao Professor Sérgio Tibiriçá Amaral, ávido combatente pela qualidade de ensino desta augusta escola, que, prontamente, aceitou-me como orientando seu, contribuindo, com grande paciência, em muito para que este trabalho se fizesse possível.

Agradeço ao Professor Gelson Amaro de Souza, exemplo de pessoa e expoente jurista, que, gentilmente, aceitou compor de minha banca examinadora, aumentando a responsabilidade na confecção deste modesto trabalho.

O agradecimento se estende, ainda, ao Professor José Artur Teixeira Gonçalves que intensamente vem batalhando pelo desenvolvimento da pesquisa científica nesta Escola, tendo aceito, cordialmente, o convite de integrar a banca examinadora.

Agradeço, ainda, a minha estimada Tia Mara Cristina, pela imensurável ajuda com alguns livros de difícil acesso que grandemente contribuíram para o fluir destas singelas páginas.

Agradeço especialmente à querida Érica Massuda, pessoa única e especial para mim, verdadeira bênção que Deus fez questão de colocar em meus caminhos, pela amizade, companheirismo, respeito e carinho, com quem, ainda, me desculpo por nem sempre ter conseguido demonstrar a importância singular que tens em minha vida.

Agradeço a *todos* os preciosos amigos que conquistei nesta caminhada, cujo convívio diário constituiu verdadeira honra para mim, *em especial*: Alexandre Janólio (grande amigo, leal companheiro das boas horas e conselheiro dos momentos difíceis), Caíque Bueno, Fabrício Amorim (amigo fiel e verdadeiro durante toda esta jornada, com quem compartilhei momentos dos mais felizes), Felipe Teló (grande e real amigo tudesco, exemplo de defensor da justiça, com quem compartilho muitas idéias em comum), Gelson Amaro Filho, Giovana Andrade (amiga de longa data, pela sinceridade e descontração ao longo de tantos anos percorridos), Jackson Marson, Luiz Felipe Badan (verdadeiro amigo, com quem compartilhei os mais descontraídos momentos nesta faculdade, pela sua sinceridade e inteligência em cada palavra), Mário Yudi (amigo de longa data, exemplo de lealdade e sinceridade, pelo companheirismo e amizade que sempre se fizeram presentes durante os vários anos de convivência), Rodrigo Ramos, Sandro Bertasso, Vinícius Marçal (amigo e companheiro de grupo de estudos, pelos momentos sérios e descontraídos pelos quais temos passado) e Vitor Marçal (verdadeiro irmão que ganhei com a faculdade, companheiro de todas as tardes de estudo, pelas conversas francas e por tantos momentos de risos, constrangimento e tensão que atravessamos).

A tantos outros amigos e familiares que, pelo esforço reclamado nos presentes padrões, não seria viável estender nomes, também seguem meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

O presente trabalho tem como escopo primordial a análise do instituto secular do impeachment, passando, em princípio, pela revisitação de seus precedentes no período antigo, até sua consolidação na Inglaterra e readaptação no continente americano, com o feitiço de breves comentários sobre os principais casos em que o mecanismo foi efetivamente utilizado ou apenas teve seus tentáculos movidos sem sucesso. Passa-se, posteriormente, a relacioná-lo com os dois grandes sistemas de governo adotados pelos Estados contemporâneos. Ambiciona-se, em seguida, precisar e corrigir o atual conceito dos assim chamados crimes de responsabilidade, que, no direito pátrio, são as molas propulsoras do instituto, apresentando doutrinas construídas a partir da indicação constitucional destas infrações. Traçam-se, destarte, os trilhos através dos quais será o impeachment, e, em caso de procedência deste, o julgamento senatorial do Presidente da República processado, confrontando-se teorias e idéias sobre incidentes cuja consecução pode ser observada durante o curso de tais procedimentos, notadamente a renúncia presidencial. Reflete-se, no capítulo seguinte, sobre a opção do constituinte em alocar a competência para tal julgamento no Senado Federal, com a demonstração de conveniências e desvantagens em assim proceder. Debruça-se, logo após, sobre a relevante questão de se gizar o comportamento a ser adotado pelo Poder Judiciário diante do julgamento no foro político, apresentando doutrinas favoráveis e contrárias à intervenção e revisão judicial. Finalmente, são esboçadas sintéticas notas sobre a influência que a mídia e a opinião pública podem exercer em relação ao julgamento congressional.

**Palavras-chave:**Constitucional. Separação de Poderes. Crimes de Responsabilidade. Impeachment. Presidente da República.

## **ABSTRACT**

The following essay has the objective of analyzing the impeachment institution, since its precedents on the Ancient Times until its perfecting and consecration in England, passing through the reforms and adaptation it suffered in the American continent, making, then, brief commentaries on the main cases it was used or about to be. Thus, it's done some relations between the impeachment and the two main regime type in the contemporary States. After, the work tries to establish and to correct the current conception of the "responsibility crimes", that, in Brazilian law, are the responsible for initiating the presidential impeachment, as well as it analyzes the modern doctrinaire trends concerning to the subject. Next, the presidential impeachment proceedings are presented, while the work question, based on theories and understandings, some incidental points during the process, like the President's resignation. On the following chapter, it's made a reflection about the framers option to allocate the impeachment trials on the Congress. After that, the essay analyzes the relevant question about the behavior Judiciary Branch should have during and after the impeachment and removal from office trial, that is, the chapter's focus is the possibility or not of judicial intervention and review of the Congress activities. Finally, some notes are written concerning to the press coverage and the public opinion's influence on the impeachment and trial results.

**Keywords:** Constitutional. Separation of Powers. Impeachment. Republic President.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2. DELINEAMENTO HISTÓRICO DO INSTITUTO.....</b>	<b>10</b>
2.1 Precedentes no Antigo Período Greco-Romano.....	10
2.2 Origens Britânicas.....	13
2.2.1 Afirmação dos direitos do povo em participar da vida pública.....	14
2.2.2 Apreciações doutrinárias acerca do primeiro caso de impeachment na Inglaterra.....	19
2.2.3 Evolução do instituto no Reino Unido.....	21
2.3 O Impeachment nos Estados Unidos da América.....	25
2.3.1 O caso Johnson.....	27
2.3.2 O caso Nixon.....	29
2.3.3 O caso Clinton.....	35
2.4 O Impeachment no Direito Imperial Brasileiro.....	41
2.5 O Impeachment no Direito Republicano Brasileiro.....	44
<b>3. RELAÇÃO DOS SISTEMAS DE GOVERNO COM O IMPEACHMENT.....</b>	<b>57</b>
3.1 O Impeachment e o Sistema Parlamentarista.....	59
3.2 O Impeachment e o Sistema Presidencialista.....	69
<b>4. DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE.....</b>	<b>75</b>
4.1 Linhas Iniciais.....	75
4.2 Conceito e Impropriedades Técnicas.....	76
4.3 Tipicidade ou Previsões Genéricas?.....	79
4.4 Vetores de Tutela das Infrações Políticas.....	84
4.4.1 Existência da União.....	86
4.4.2 Livre Exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes Constitucionais das unidades da Federação.....	86
4.4.3 O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais.....	87
4.4.4 A segurança interna no país.....	88
4.4.5 A probidade na Administração.....	88
4.4.6 A lei orçamentária.....	89
4.4.7 O cumprimento das leis e decisões judiciais.....	90
4.5 Regime de Tipologia Constitucional Estrita de Luís Roberto Barroso.....	91
<b>5. PROCEDIMENTOS DO IMPEACHMENT E SEU JULGAMENTO.....</b>	<b>94</b>
5.1 Linhas Iniciais.....	94
5.2 Atividades Investigativas.....	95
5.3 Juízo de Admissibilidade: Câmara dos Deputados.....	99
5.3.1 Competência Privativa da Câmara dos Deputados.....	99
5.3.2 Legitimidade e Requisitos Para Oferecimento da Denúncia.....	101
5.3.3 Instituição de Comitê Especial e Resposta da Autoridade Denunciada.....	102

5.3.4 Votação da Denúncia e Irrecusabilidade quanto à Instauração do Processo.....	103
5.4 O Impeachment na Câmara dos Deputados Norte-Americana.....	106
5.5 Juízo Meritório no Senado Federal.....	107
5.5.1 Do Afastamento do Presidente da República.....	107
5.5.2 Instituição de Comitê Especial, Elaboração do Libelo, Convocação do Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal e Notificação da Autoridade Acusada.....	108
5.5.3 Do Julgamento.....	110
5.5.3.1 Do sistema de provas utilizado pelo Senado Federal.....	111
5.5.4 Da Sanção Aplicada.....	113
5.6 Renúncia Presidencial.....	115
<b>6. O SENADO ENQUANTO CORTE POLÍTICA.....</b>	<b>121</b>
<b>7. O PODER JUDICIÁRIO FRENTE AO PROCESSO DE IMPEACHMENT.....</b>	<b>128</b>
7.1 Linhas Preliminares.....	128
7.2 Função do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.....	128
7.3 Intervenção Judicial nos Procedimentos de Impeachment.....	130
7.4 Revisão Judicial.....	133
<b>8. PRECEDENTE NO DIREITO BRASILEIRO: O CASO COLLOR DE MELLO...141</b>	
<b>9. OS MEIOS DE IMPRENSA E A OPINIÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE IMPEACHMENT.....</b>	<b>147</b>
<b>10 CONCLUSÕES.....</b>	<b>150</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>153</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Como figura essencialmente social que sempre foi, teve o homem de buscar conviver com seus semelhantes, já que, assim não fosse, mais do que provável seria a inviabilidade, desde os primórdios, da vida na Terra.

Nasceu, pois, de maneira natural, a sociedade e, como não há esta sem Direito e nem este sem aquela, cuidou o homem de estabelecer em conjunto com seus semelhantes um arcabouço de leis, não tão sofisticado de início, evidentemente, na ânsia de disciplinar o modo pelo qual a convivência coletiva se viabilizaria.

Nesta perspectiva é que se percebeu a necessidade de ser instituída uma entidade imaterial destinada por excelência à proteção daqueles que sob ela habitam, qual seja, o próprio Estado.

O poder estatal, tal como há muito proclamado, é único e indivisível, manifestando-se, contudo, através de diversas funções, as quais, segundo se percebeu ao longo dos tempos, seriam mais bem desempenhadas – assim como não se deturpariam do escopo magno do Estado – se alocadas estivessem em órgãos distintos e independentes entre si, de sorte que um não poderia se sobrepor ao outro.

Consustanciada, assim, estava a doutrina da separação dos poderes, com seu intrínseco sistema de freios e contrapesos, matérias estas que logo foram compreendidas como o foco principal de um documento idôneo a organizar qualquer Estado moderno que se preze – a Constituição.

Relativamente ao sistema de freios e contrapesos, inserido nos Textos Maiores, percebeu-se que, por não raras vezes, é possibilitado a um Poder (*rectius*, função) o exercício de função que não constitui sua *ratio essendi*, sempre com vistas a que sua própria independência seja preservada, assim como no âmago de possibilitar-lhe a fiscalização das outras funções, evitando que outro se sinta tentado a extrapolar os limites riscados pelos constituintes.

Isto posto, o presente trabalho, municiado dos métodos histórico e indutivo, teve por objeto a análise de hipótese em que a Constituição Federal delega ao Poder Legislativo um ferrenho contrapeso ao Poder Executivo que, inobstante

sua eficácia duvidosa, tem-se revelado como medida controladora dos atos governamentais no sistema presidencialista por um órgão cuja função, tradicionalmente, não é a de julgar condutas perpetradas por outrem.

Em outras palavras, o trabalho em mãos teve como finalidade a análise o instituto do impeachment, destinado a censurar, em esfera política, as ações ou omissões praticadas, *in casu*, por membros do Poder Executivo.

Buscou-se, por meio de pesquisas bibliográficas, dentre outras coisas, averiguar sua origem, relação com os sistemas que movimentam a forma de governo republicana, seu mecanismo básico, as infrações com base nas quais pode o estopim impeditivo ser aceso e, ainda, qual seria a relação entre o Poder tipicamente incumbido da guarda da lei e da Constituição ao julgar condutas levadas ao seu conhecimento diante de julgamento tracionado por outro órgão estatal, não muito afeito a tal atividade.

Em síntese, apenas conhecendo adequadamente, senão de maneira pormenorizada, o instituto em testilha é que se poderá, por derradeiro, acenar para sua efetiva função dentro de uma engrenagem concebida com vistas à manutenção da ordem, dos freios inibitórios àqueles que estão investidos do Poder estatal e, por que não, da própria vivência social, que há séculos é perseguida pelo homem.

Nada melhor, portanto, do que iniciar-se a abordagem pela perspectiva histórica.

## **2 DELINEAMENTO HISTÓRICO DO INSTITUTO**

### **2.1 Precedentes no Antigo Período Greco-romano**

O instituto do impeachment, tal como se apresenta no ordenamento jurídico brasileiro atual, evidentemente, sofreu influências de outras figuras institucionais que o precederam. Não surgiu, portanto, da maneira como existe na hodierna legislação, mas foi construído doutrinariamente devagar, com decorrer dos tempos, antes do constitucionalismo inclusive.

“De costumes vetustos decorre o impeachment”, dizia Carlos Maximiliano (1948, p. 104).

Ainda que a doutrina seja quase que unânime em apontar a Inglaterra como o berço do impeachment, em algumas passagens da história são previstos mecanismos políticos de afastamento de cidadãos que, inegavelmente, podem ser considerados como precedentes do que se aperfeiçoou na Ilha europeia.

Não por outro motivo, Pinto Ferreira leciona que “a história política sempre assistiu à hostilidade com que se perseguiram homens eminentes, ora com razão, ora por simples mesquinha.” (1998; p. 384)

Já no antigo período greco-romano existia um mecanismo legal a fim de privar o cidadão da vida pública, o denominado exílio. Veja-se, a propósito, a advertência feita por Pinto Ferreira, segundo a qual devem ser rememorados os precedentes de “Themístocles, na história grega, que foi exilado pela Assembléia popular de Atenas, e de Públio Cipião, o Africano, também exilado de Roma para a própria Itália, responsabilizado pelo uso irrestrito de fortuna pública.” (1998; p. 384).

Do supracitado comentário acima se depreende que Públio Cipião fora, na verdade, exilado para longe da sede do Império Romano em alguma região que compõe o atual território italiano.

Antes de comentar sobre o exílio, porém, é interessante que se façam algumas considerações sobre o significado que os antigos tinham a respeito da pátria, haja vista que o exílio tinha por grande ambição privar o indivíduo daquela.

Invocando-se o clássico estudo de Fustel de Coulanges, fica claro que um dos maiores valores considerados pelos antigos era o da pátria. Tinham, segundo o mestre francês (1975, p. 159), uma noção muito patente do que era Estado, Cidade e Pátria, de forma que, além de não serem as designações tão abstratas como se vê hodiernamente, possuía, cada uma delas, um significado próprio.

Das três, indubitavelmente, a que mais representava para o espírito do homem antigo era a pátria. Por tal termo não se entendia apenas a porção de terras onde nascera o indivíduo. Mais do que isso, a pátria correspondia ao local onde seus antepassados, bem como a religião deles, havia se estabilizado e vivido. Era lá que se situavam, segundo a crença da época, os deuses que acompanhariam o homem, a semelhança do que já o haviam feito em relação aos seus antepassados. Sintetizando o que se buscou aqui expressar, segundo registrado por Fustel de

Coulanges, Platão afirmava que “É a pátria que nos gera, nos alimenta e nos educa”. (1975, p. 159).

Não tinham os antigos, ao contrário do que ocorre com as religiões modernas, a noção de que a divindade que o protege o acompanharia em qualquer lugar que estivesse. Ao revés, os deuses permaneceriam atentos aos limites da pátria, de sorte que, ao deixá-la, o indivíduo também abandonaria sua religião, algo extremamente grave para a mentalidade então vigente.

Por tais razões é que, sem maiores dificuldades, se entende porque a punição aos crimes considerados mais graves naqueles tempos era o exílio - expulsão da pátria.

Ao ser exilado, o homem deixaria toda a sua honra, religião e história para trás. Tornar-se-ia um abnegado, sem maiores perspectivas para sua vida.

As conseqüências legais previstas para o exilado eram as mais variadas e danosas possíveis. Perdia seus direitos civis e políticos, tinha seus bens “confiscados em proveito dos deuses ou do Estado” (COULANGES, 1975, p. 160), frustrando-se, até mesmo para o futuro, seu direito de propriedade, além do que, “não possuindo mais culto, perdia a família; deixava de ser esposo e pai. Seus filhos deixavam de ficar sob sua autoridade, como sua mulher deixava de ser sua esposa, podendo, quando quisesse, tomar outro marido” (COULANGES, 1975, p. 161).

É de se anotar, ainda, como derradeira conseqüência do exílio, que, uma vez perdidos seus direitos civis, o exilado passava a ser visto como estrangeiro - alheio à pátria - e, justamente em razão disto, não poderia, nem mesmo, ser sepultado junto aos seus antepassados (COULANGES, 1975, p. 161).

Por estas razões é que, segundo o Direito vigente no período em análise, a pena de morte não era considerada a mais grave pelo homem da época. Conforme arremata Fustel de Coulanges, “o exílio não lhe parecia suplício mais grave do que a morte. Os juriconsultos romanos designavam-no mesmo de pena capital” (1975, p. 161).

Como se percebe, ao sentir do cidadão antigo, nada poderia ser mais doloroso do que se ver privado de sua pátria, já que nesta noção se encontrava tudo o que de maior valia tinha o indivíduo a possibilidade de obter. Caso se pensasse que a vida deveria ser o bem jurídico de relevância mais acentuada no mundo antigo, não se poderia olvidar que era pela pátria que, de acordo com pensamento

então em voga, valia a pena viver. A privação da pátria, denota-se, tirava todo e qualquer sentido que se poderia cogitar em relação à vida do homem antigo.

Outro instituto presente no período antigo, e merecedor de destaque enquanto precedente para a devida compreensão histórica do que busca este trabalho estudar, corresponde ao denominado ostracismo, difundido na Grécia Antiga.

O ostracismo se trata de figura surgida à época do governo de Clístenes, governante ateniense não tão conhecido como Drácon e Sólon, mas cujas contribuições para o governo da mencionada Polis foram de grande importância na visão de renomados pensadores políticos contemporâneos. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, vol. 2, p. 952).

A palavra vem do grego *ostrakismós*, pelo latim *ostracismu*, que designava, em Atenas, e outras cidades da Grécia antiga, o desterro temporário decidido em plebiscito, contra determinado cidadão (De Plácido e Silva, 1999, p 579). O nome ostracismo decorre da votação feita em conchas ou ostras, que serviam como cédulas para a consulta e por meio das quais poderiam ser deliberado o afastamento temporário do cidadão.

Perceba-se, com isso, que, mesmo não estando em sua forma perfeitamente caracterizada neste período, sempre houveram mecanismos destinados ao afastamento de cidadãos que pudessem ser considerados danosos às coisas do Estado.

É na Inglaterra, porém, que de fato surge o impeachment, tal como se passa a expor.

## **2.2 Origens Britânicas**

Ainda que não haja consenso por parte da doutrina constitucional inglesa quanto à exata origem do instituto, conforme se verá com maior rigor em

seção própria deste trabalho, fato é que o que atualmente se conhece por impeachment surgiu na Inglaterra, sendo posteriormente transportado a outras Cartas Políticas e diplomas legislativos ao redor do mundo.

Indubitáveis, destarte, são as origens britânicas do instituto que por ora se propõe a analisar. Portanto, se na Idade Antiga, os romanos e gregos colaboraram, na Idade Média o constitucionalismo nas ilhas britânicas teve um papel fundamental para o aprimoramento e crescimento do instituto, pois se buscava estabelecer limites ao rei e, posteriormente, ao Parlamento.

### **2.2.1 Afirmação dos direitos do povo em participar da vida pública**

Antes, porém, de se buscar investigar o registro do primeiro caso de impeachment na história política inglesa, mostra-se interessante assinalar, dentro da própria história daquele Estado, alguns movimentos político-sociais que poderiam, facilmente, ser apontados como de efeitos análogos ao do impedimento formalizado nas Câmaras britânicas.

Com efeito, uma das marcas do absolutismo monárquico foi a restrição dos direitos individuais, fazendo com que a margem de discricionariedade deixada aos cidadãos fosse a mínima possível. Eram os monarcas quem, de maneira exclusiva, decidiam os rumos a serem tomados pelo Estado, sem ter de prestar contas ou ouvir a ninguém.

Como é cediço, nenhuma instituição política se sustenta se não houver um embasamento teórico por detrás dela. Sendo assim, no que concerne ao absolutismo monárquico, pode-se destacar as concepções teóricas de Thomas Hobbes, segundo quem o homem, em seu estado natural, seria desprovido da capacidade de se sociabilizar, isto é, o homem viveria em constante guerra com seu semelhante, inviabilizando a vida social (COTRIM, 2001, p. 301).

Nas próprias palavras de Hobbes, "*homo homini lupus*" (o homem é o lobo do próprio homem). Pregava, então, Hobbes a necessidade dos homens

entregarem a sua capacidade de autodeterminação para o controle de outro homem (no caso, o rei) ou assembléia de homens que a regularia. Esta entrega, segundo Hobbes, era a alternativa que restavam aos homens se quisessem evitar o completo estado de caos que resultaria da vida sem a ordem estabelecida pelo Estado (HOBBS, 1979, p. 105).

A figura do Estado, representado por um homem ou uma assembléia deles, foi comparada por Hobbes ao monstro Leviatã, previsto no livro de Jó da Bíblia Sagrada. Este nome, a propósito, intitula a mais conhecida das obras do filósofo inglês.

Outros dois filósofos cujas teorias podem ser invocadas como sustentadoras do regime à época foram Jacques-Bénigne Bossuet e Sir Robert Filmer.

Impossível melhor caracterizar o período do que com a célebre, porém temível, frase do rei francês Luís XIV, "*L'État c'est moi*", no vernáculo, "o Estado sou eu". (COTRIM, 1996, vol. 2, p. 65).

De fácil compreensão, destarte, que o grande anseio da população da Idade Média fosse a aquisição de direitos que lhes permitisse gozar de um mínimo de liberdade individual, vale dizer, uma menor interferência do Estado frente à sua vida pessoal, ou, passando-se à seara da doutrina jurídica, buscavam a consolidação dos impropriamente denominados direitos de Primeira Geração.

Assim, muito embora se costume afirmar que a Primeira Dimensão (ou Geração) de direitos tenha se consolidado com o surgimento do fenômeno do constitucionalismo em meio à elaboração de um novo modelo de Estado – o Liberal – não se pode esquecer de invocar alguns movimentos políticos e populares que acabaram, certamente, por servir de inspiração aos convencionais norte-americanos de 1787, bem como aos elaboradores da Declaração Francesa de 1789.

Dentre estes movimentos precedentes, o mais significativo para a contemporânea noção de direitos e garantias fundamentais foi a Magna Carta Inglesa assinada pelo Rei João Sem Terra em 1215, na medida em que consagrou

inestimáveis princípios e garantias que mudariam para sempre a relação dos indivíduos com seus semelhantes e, sobretudo, com o Estado.

Sem ignorar a merecida importância à Magna Carta, pede-se vênia, mesmo porque não é do escopo deste trabalho esmiuçá-la, para tratar de outro relevante movimento inglês que, segundo aqui se defende, foi fator preponderante para o desenvolvimento do impeachment, qual seja, a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) de 1688.

Para compreendê-la, ademais, faz-se necessário entender o movimento político-social do qual resulta esta declaração, podendo-se, aqui, fazer um paralelo com o que a doutrina ensina acerca de fontes materiais do direito, isto é, os fatos históricos e sociais que impulsionam na criação das normas de Direito (aqui compreendidas como grande gênero do qual são espécies as regras propriamente ditas, os princípios e os postulados normativos).

O movimento, pois, que se quer apontar como desencadeador da Declaração de Direitos é a denominada Revolução Gloriosa (*Glorious Revolution*), que data do ano de 1688, tendo sido impulsionada não apenas por questões de ordem política na Inglaterra, mas, outrossim, por acentuada divergência de cunho religioso.

Com efeito, após o rei Carlos I ter sido deposto e executado, em 1642, sob a alegação de que tentara restabelecer na Inglaterra o catolicismo, atravessou aquele país um período de ditadura liderado por Oliver Cromwell que se estenderia até o ano de 1658. Nesta data, a dinastia Stuart recuperaria o poder sem deixar, contudo, de negar, inicialmente, e depois manter seu apego ao catolicismo. (COMPARATO, 2008, p. 92).

Neste período, Carlos II conseguiu conter todos os princípios de revolta contra a religião da realeza. As querelas religiosas, porém, ficaram mais aguçadas após aquele monarca ter dispensado a “convocação do Parlamento para a votação de impostos, graças ao copioso subsídio que recebeu pessoalmente de Luís XIV” (COMPARATO, 2008, p. 92). É de se anotar, ainda, que neste mesmo ano o referido monarca francês houvera revogado o antigo edito de Nantes, de 1598, responsável por garantir aos protestantes franceses a liberdade religiosa (COMPARATO, 2008, p. 95), o que, certamente, acabara por deixar ainda mais revoltados os protestantes da Inglaterra.

O sucessor de Carlos II, seu irmão Jaime II, não teve a mesma habilidade de seu antecessor no que concerne ao apaziguamento das prováveis rebeliões de ordem religiosa.

Além disso, conforme explica Gilberto Cotrim (1999, vol. 3, p. 13), Jaime teve por duas grandes ambições que ocasionariam o choque com a nobreza anglicana e com a burguesia a volta do absolutismo e do catolicismo, culminando isto em novo choque com o Parlamento.

Como resultado de todos estes fatores, teve-se o movimento que ficaria conhecido por Revolução Gloriosa, na qual suprimiram-se as pretensões de Jaime II com a coroação de Guilherme de Orange e Maria Stuart II, filha do rei deposto Jaime II, quem, ao contrário do pai, professava ser protestante.

A saída de Jaime II do trono inglês, conforme ensina Marcus Claudio Acquaviva (2000, p. 223), foi fruto de uma tentativa do monarca inglês em recuperar a preponderância da Coroa sobre o parlamento, a despeito de que, já nesta época, tinha o rei de recorrer ao Parlamento periodicamente, vez que este detinha o controle sobre os impostos dos quais provinha a verba necessária à administração da Inglaterra.

Sem sucesso no embate, aliado ao fato de ter sido um rei católico, Jaime II teve o poder tomado de si após conspiração de ambos os partidos componentes do Parlamento, quais sejam, *Tory* e *Whig*, que coroaram, após a elaboração do *Bill of Rights*, a filha protestante do deposto rei, Maria II, e seu cônjuge, Guilherme III, príncipe holandês, também protestante.

Assim pode ser resumido o conflito da Revolução Gloriosa:

Temendo a volta do absolutismo, a maioria do parlamento decidiu derrubar Jaime II. Para isso, estabeleceu um acordo com o príncipe holandês Guilherme de Orange, casado com Maria Stuart II, filha de Jaime II. O acordo oferecia a Guilherme o trono inglês com a condição de que respeitasse os poderes do parlamento. Iniciou-se, então, a Revolução Gloriosa (1668-1669), caracterizada pela luta entre as forças de Guilherme de Orange e as tropas de Jaime II. Ao final, o monarca inglês foi derrotado. (COTRIM, 1999, vol. 3, p. 13).

Deste movimento político-social, influenciado por forte caráter religioso, decorreu a assinatura da chamada Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), que aqui se quer apontar como movimento relevante para a devida compreensão do instituto do impeachment.

A assinatura do *Bill of Rights* pelo monarca Guilherme de Orange foi *conditio sine qua non* imposta pelo Parlamento Britânico para que o antes príncipe holandês pudesse se tornar o novo rei da Inglaterra.

Além disso, representa o *Bill of Rights* também importante carta no estabelecimento da força do Parlamento Britânico, na medida em que limitava sobremaneira os poderes do rei sobre a mencionada casa legislativa. Tanto o é que, segundo o dizer de Gilberto Cotrim, “a partir dessa época, costumou-se dizer que na Inglaterra ‘o rei reina, mas não governa’” (1999, vol. 3, p. 13).

A Declaração de Direitos, de 1688, foi, no dizer de José Afonso da Silva (2009, p. 153), a mais importante das declarações inglesas que podem ser apontadas como precedentes de uma Constituição. Por meio do *Bill of Rights*, surgido no âmago da chamada Revolução Gloriosa, o Parlamento finalmente consolida e aplica sua supremacia sobre a Coroa Inglesa, “impondo a abdicação do Rei Jaime II e designando novos monarcas, Guilherme III e Maria II, cujos poderes reais limitavam com a declaração de direitos a eles submetida e por eles aceita” (2009, p. 153).

Além da importância que o fato da Revolução Gloriosa representa ao mundo jurídico (por ser, na visão de alguns, o surgimento de governo submisso à Constituição) e ao político (já que, ao sentir da maioria dos teóricos políticos, foi o fator que consolidou o sistema de governo parlamentarista), o foco de destaque que se busca dar ao presente fato é o de que um monarca fora deposto do poder em virtude de assim querer o Parlamento.

Vale dizer, ainda que o procedimento para tanto tenha sido diverso, pode-se considerar que a saída de Jaime II foi uma espécie de impedimento feita pelo Parlamento inglês. Foi através de juízo elaborado pelos parlamentares, segundo o qual as condutas que vinham sendo praticadas pelo rei Jaime II não se coadunavam com os interesses da Inglaterra, que ocorreu todo o movimento que culminaria na deposição de Jaime II, representando verdadeiro controle exercido pela casa parlamentar sobre o executivo então vigente.

Daí sua inegável relevância para o desenvolvimento do tema que aqui se propôs fazer, pois, em que pese já existir o impeachment à época na qual se deu a destituição de Jaime II, não se pode olvidar que este próprio ato alcançou, ainda que sem todas as pompas e formalidades do instituto inaugurado em 1376, os mesmos efeitos por ele pretendidos, com a única, e talvez a mais essencial das ressalvas, de que o impeachment, segundo o clássico modelo inglês, não se estendia ao monarca.

Se for verdade que se pensava que *the king can do no wrong*, também é evidente que ele não passava ileso aos controles do parlamento, mesmo que os meios utilizados para tanto não tivessem qualquer previsão legal ou consuetudinária, senão nos próprios anseios e temores do povo inglês.

### **2.2.2 Apreciações doutrinárias acerca do primeiro caso de impeachment na Inglaterra**

Discordam os autores ingleses sobre quando teria o impeachment surgido na ilha. Segundo dados colhidos por Paulo Brossard de Souza Pinto (1992, p. 26), há quem aponte um caso de 1283 (em face de David, irmão de Llewellyn), enquanto outros doutrinadores acreditam que o instituto começou em 1376 (em face do comerciante Richard Lyons). Outros autores ingleses como Henry Hallam e William Reynell Anson, segundo informa Brossard (1992, p. 27), também apontam 1376 como o ano inaugural do impeachment inglês, mas discordam quanto à pessoa que figurou no pólo passivo da ação, já que, para estes últimos intelectuais da história constitucional inglesa, o primeiro cidadão a sofrer o impeachment na Inglaterra foi Lord Latimer.

Na doutrina pátria, Pinto Ferreira (1998; 384) concorda com o surgimento do instituto no ano de 1376, apontando, porém, que o fato se dera durante o exercício monárquico do então rei Eduardo III. Tendo em vista que William Latimer, o conhecido Lord Latimer, oficial da Coroa Inglesa, sofrera o processo de impeachment pelo decantado 'Grande Parlamento', em 1376, durante o reinado de Eduardo III, pode-se, com naturalidade, concluir que também a hipótese levantada pelo Professor Pinto Ferreira diz respeito ao Lord Latimer.

Em estudo sobre as origens do sistema de governo parlamentarista inglês, Gustavo Lima Campos (2006, s.p.) também aponta a existência de impeachment promovido pela Câmara dos Comuns em face de alguns ministros (ou oficiais) de Eduardo III, sob a alegação de "mal versação do dinheiro público". Ainda segundo este último estudioso, o procedimento atualmente conhecido por impeachment apenas era assim chamado no inglês popular, vez que, na língua

francesa percebida nas cortes, o que os referidos ministros sofreram foi o denominado “*ampeschement*”.

Maria Cecília Schmidt, em monografia sobre o instituto no Direito brasileiro, parece se filiar ao pensamento acima relatado, na medida em que, não ignorando a existência de tentativas precedentes de realizar o impedimento de altos funcionários públicos ingleses, relata ter sido “no caso de Lord Latimer que pela primeira vez a Câmara dos Comuns teve papel nítido de casa de acusação, enquanto à Casa dos Lordes cabia o julgamento do acusado”. (2007, s.p.).

Em levantamento histórico sobre o tema na doutrina pátria, Carlos Alberto Provenciano Gallo, relata que, no *trial* de 1376, além de Lord Latimer e Lord Neville, “que eram oficiais da Coroa,..., foram acusados quatro comuns: Ellis, Peachey, Bury e Lyons.” (1992, p. 6).

Esta informação colhida pelo mencionado autor, talvez possa até mesmo explicar uma das divergências que Brossard constatou na doutrina inglesa quanto ao primeiro impeachment, eis que, conforme aqui se registrou, existem historiadores do direito anglo-saxão que consideram como o primeiro registro de impeachment o caso de Richard Lyons, cujo sobrenome, curiosamente, aparece dentre os comuns que foram julgados no mesmo feito em que Lord Latimer figurou como réu.

Em que pese esta divergência entre os historiadores do direito inglês, fato é que, após as possíveis datas apontadas como inaugurais do impeachment, houve certo período em que o instituto permaneceu em desuso, possibilitando, justamente por isso, o desenvolvimento do chamado *Bill of Attainder*, o qual, de acordo com Brossard, era uma espécie de “condenação decretada por lei”. (1992; p. 27)

Segundo as lições de Joseph Story (1833, v.3, §1338) os *Bills of Attainder* são atos legislativos especiais, dotados de finalidades como infligir penas capitais a uma pessoa supostamente culpada pela prática de grave conduta criminosa, a exemplo de traição e felonias, sem que se tenha feito, contudo, qualquer procedimento judicial para a apuração da culpa daquela pessoa.

Ainda sobre tal espécie normativa inquisitória, leciona Story que:

“Em tais casos, a legislatura assume o status de magistratura judicial, pronunciando-se sobre a culpa da parte sem qualquer das comuns formas e garantias de um julgamento, satisfazendo-se com evidências, quando tais

provas estiverem ao seu alcance, quer estejam elas conforme as regras de provas ou não.”“(1833, v.3, §1338)<sup>1</sup>

Comentando as origens do impeachment, Manoel Gonçalves Ferreira Filho aponta que este “foi menos usado quando o Parlamento se tornou impaciente com as delongas e preferiu empregar em seu lugar a lei condenatória (bill of attainder)” (1999, p. 159).

O *Bill of Attainder*, embora utilizado na Inglaterra durante esta fase de “recessão” do impeachment, foi algo expressamente vedado pelos constituintes norte-americanos quando da elaboração da Carta Política da Nova Nação em 1787. Conforme dispõe o artigo I, seção 9 da Constituição dos Estados Unidos da América, “Não serão aprovados atos legislativos condenatórios sem o competente julgamento, assim como as leis penais com efeito retroativo.”

Estes “atos legislativos condenatórios sem o competente julgamento” aludidos pela Constituição Norte-Americana constam, do texto original em inglês, como *bill of attainders*, elidindo qualquer dúvida quanto ao teor da vedação aqui relatada.

Comprova-se, portanto, que os teóricos e constituintes norte-americanos, mesmo tendo seu espírito jurídico derivado dos antigos preceitos ingleses, componentes do Common Law, tinham, de certa forma, uma aversão às algumas práticas legalizadas na metrópole, sendo o *bill of attainder* um claro exemplo disto, posto que, se assim não o fosse, não teria sido da preocupação dos fundadores da nova pátria explicitar a vedação àqueles atos logo em sua Carta Constitucional, ainda mais tendo em vista que se trata de documento classificado como sintético.

### 2.2.3 Evolução do instituto no Reino Unido

Superada a fase do *Bill of Attainder*, ressurge o impeachment para os casos de ofensa à Constituição Inglesa – momento mais uma vez tormentoso, na medida em que “não se sabe bem onde começa e onde acaba a Constituição inglesa”. (BROSSARD, 1992; p. 27)

---

<sup>1</sup> Tradução e adaptação livres. No original: “In such cases, the legislature assumes judicial magistracy, pronouncing upon the guilt of the party without any of the common forms and guards of trial, and satisfying itself with proofs, when such proofs are within its reach, whether they are conformable to the rules of evidence, or not.”

Desta forma, no impeachment, que continuava sendo processado e julgado perante a Câmara dos Lordes, tinham os membros desta Casa o dever de observar e classificar as condutas delitivas a serem por eles conhecidas de acordo com a legislação vigente. No tocante às penas, todavia, tinham os Lordes a prerrogativa de escolher a que entendessem mais adequadas, desde que se tratasse de crime capital. (BROSSARD, 1992, p. 28/30).

Com o desabrochar dos tempos, passou-se a admitir o impeachment, também, em casos que, apesar de não constituírem figuras delitivas perante o ordenamento jurídico inglês, pudessem, de qualquer forma, prejudicar o país. A partir daí é que se faz presente o caráter político do instituto, que, até então, tinha natureza tão-somente criminal. (BROSSARD, 1992, p. 28/30).

Não por outra razão é que o constitucionalista argentino Rafael Bielsa (1954, p. 482), considera que a jurisdição dos Lordes era criminal, passando, com o advento supracitado, a ser de natureza política.

Corroborando esta linha histórica, Paulo de Lacerda anota que:

“A princípio, o impeachment era admitido unicamente por motivo de infração já estabelecida em lei, isto é, por delito legalmente capitulado e com pena estabelecida. Mas, no século XVII começaram a admitir-se também casos em que não havia crime, porém, apenas fatos prejudiciais ao país e não definidos em lei.” (apud GALLO, 1992, p. 4).

Esta mudança na linha de consideração do impeachment inglês, fazendo com que o mesmo passasse a ser considerado como de natureza criminal é um dos fatores preponderantes na sua distinção em relação ao modelo americano, que se contentou em delegar ao Congresso a possibilidade de impor apenas sanções de cunho político, conforme se analisará oportunamente.

Mesmo após toda esta mudança no que diz respeito à sua natureza, o impeachment conservou algumas características próprias de sua essência, tais como continuar a ser instaurado por iniciativa da Câmara dos Comuns e ter sua fase de processo e julgamento correndo toda na Câmara dos Lordes.

Uma inquietação, nem sempre suscitada quando se aborda o tema, consiste em perquirir o porquê de o impeachment seguir esta ordem, de admissão pelos comuns e julgamento por parte dos lordes.

Atento a estas dúvidas, que gravitam, sobretudo, nas mentes de cultores do direito de tradição romano-germânica, Gallo apresenta significativa

fundamentação, também de caráter consuetudinário, como não poderia deixar de ser em se tratando de ordenamento atinente à *Common Law*:

“Esse procedimento devia-se ao fato de que, de acordo com a *Common Law* cabia ao júri que se reunia em cada condado da Inglaterra periodicamente, receber a acusação criminal, e como a Câmara dos Comuns era composta de representantes do povo, passou a ser considerada o grande júri da Inglaterra, a ela pertencendo o *jus accusationis* contra os altos funcionários do Reino. A Câmara dos Lordes exercia funções jurisdicionais desde a época em que era o *Magnum Consilium*. Assim eram feitas as acusações contra os altos funcionários da Coroa.” (1992, p. 5).

Convergindo com o excerto encontra-se o histórico colhido por João de Oliveira Filho, quem leciona o que se segue:

Como a Câmara dos Lordes sempre tivera uma jurisdição criminal comum, desde o *Magnum Consilium*, sendo perante ela que, tradicionalmente, se apresentavam as acusações contra os grandes oficiais do Estado, a sua competência para julgar estava admitida. Relativamente à Câmara dos Comuns alegava-se que o direito inglês estabelecia como fundamento de todo processo criminal que a acusação fosse primeiramente admitida por um grande júri, ou o denominado júri de acusação, que se reunia periodicamente em cada condado do reino. No caso a Câmara dos Comuns seria esse grande júri, por ser eminentemente constituída de representantes dos condados. Poderia perfeitamente ser considerada como o grande júri da Inglaterra inteira. (REVISTA FORENSE, Volume 118, 1948, p. 345).

Denota-se, portanto, que não foi aleatória a escolha de uma Casa para admitir a acusação e outra para julgá-la. Diverso disto, cada um dos atos praticados pelos parlamentares ingleses era dotado de toda uma simbologia responsável por expressar a ingerência do povo nos assuntos pertinentes ao Estado, rompendo, ao menos em tese, com o paradigma de exclusão que o povo tinha em relação à vida pública.

Propor uma acusação em face de funcionários reais, mais do que fato comprovador da força que o Parlamento vinha adquirindo, se constituía em medida idônea à exteriorização dos direitos de participação popular na gestão do Estado, que até então vigorava no mais profundo absolutismo.

Comprova-se tal assertiva confrontando-as com os dados, trazidos por Schmidt, de que “entre os anos de 1621 e 1715, cinquenta foram os casos de impeachment” (2007, s.p.).

Entretanto, ainda que seja indiscutível este caráter de participação dos comuns no impeachment, convém ressaltar que, da condenação estipulada pela Câmara dos Lordes, poderia o monarca conceder perdão real ao condenado, isentando-o do cumprimento da sanção imposta pelos parlamentares. (BROSSARD, 1992, p. 29).

Esta possibilidade de perdão real apenas foi abolida, mediante resolução aprovada pela Câmara dos Comuns, no dia 5 de maio de 1679 (BROSSARD, 1992, p. 29). Ainda segundo o referido mestre, o caso de impeachment atinente à aprovação daquela medida foi o do Lord Danby.

A extinção da prerrogativa real em conceder perdão ao condenado ao final do impeachment é tratada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, p. 159) como fruto da Revolução Gloriosa de 1688.

Em artigo publicado no endereço eletrônico do Parlamento Britânico, o pesquisador Oonagh Gay (2004, s.p.), do *Parliament and Constitution Centre*, pondera que a proibição de se conceder perdão real foi estipulada a partir do *Act of Settlement*, o qual consta como proveniente do ano de 1701. Registra, ainda, o autor inglês que durante todo o curso da História Inglesa, menos de setenta casos de impeachment foram verificados - o que força concluir que o período em que mais se valeram do instituto foi o compreendido entre seu ressurgimento, após a superação do *bill of attainder*, até sua definitiva aposentadoria.

Dentre os mais famosos casos de impedimento julgados na Inglaterra, pode-se invocar o do renomado filósofo Francis Bacon, ocorrido em 1621, sob a acusação de suborno, sendo, posteriormente perdoado pelo rei Eduardo I (GALLO, 1992, s.p.).

Não é incomum se ver na doutrina referência de que o impeachment teria sido um instituto precursor do sistema de governo parlamentarista, o qual seria, inclusive, o responsável pela queda e desuso do antigo sistema de responsabilização perante o parlamento. Realmente, as evidências sinalizam para esta direção, haja vista que, perante regra geral vigente no sistema de governo parlamentarista, tem o “dever” o gabinete de abandonar tal posição se deixar de gozar da confiança do parlamento, sendo por esta razão que se indica a interdependência entre os Poderes Executivo e Legislativo como uma das principais características do sistema de gabinete.

Pelo desenvolvimento do sistema parlamentarista, destarte, passou a figurar o instituto do impeachment como mecanismo lento e inadequado ao objetivo que se propunha. Daí porque se afirma que vida do impeachment na Inglaterra passou por dois grandes períodos: dos primeiros casos do século XIV até seu adormecimento por conta da adoção do *bill of attainder*; e de sua reanimação, do século XVII, até seu significativo esquecimento no início do século XIX.

Sobre os últimos casos do impedimento registrado no país que o concebeu tal qual se apresenta ao mundo de hoje, fala-se do caso do Lorde Melville, absolvido em 1806 (GAY, 2004, s.p.), bem como se registra que “quando, em 1848, foi intentado contra Lord Palmerston, Robert Peel pode dizer aos Comuns que ‘the days of impeachment are gone’ e esta é a conclusão da generalidade dos autores” (BROSSARD, 1992, p. 30).

Nesta altura é que o instituto centenário perderia, ainda por outros motivos que serão oportunamente comentados com maior devagar, sua utilidade prática nas terras em que foi gerado. Seu desaparecimento do cenário jurídico mundial, todavia, não ocorreria por completo, eis que colonos ingleses em continente americano trataram de transportá-lo junto com suas tradições.

É o estudo que se inicia.

### **2.3 O Impeachment nos Estados Unidos da América**

Nos Estados Unidos da América, por sua vez, o impeachment é adotado já como mero expediente político, insuscetível de aplicar qualquer sanção penal a autoridade pública por ela alcançada. Esta característica do instituto no direito norte-americano, como já demonstrado neste trabalho, é uma das principais distinções que não o deixa confundir-se com o modelo inglês.

Neste aspecto, a Constituição Norte-Americana é incisiva ao dispor em seu artigo I, seção 3 que “A pena nos crimes de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos.”

Não foi do interesse dos constitucionalistas norte-americanos conferir poderes aos órgãos do Congresso Nacional para que estes pudessem impor ao réu do processo de impeachment penas que exorbitassem a natureza política de feito. Preferiram reservar à esfera judiciária eventual apreciação de conduta cujo reconhecimento criminal pudesse ensejar conseqüências que atingiriam não apenas o ocupante do cargo público, mas a pessoa por trás dela.

Imprescindíveis, nesta altura da abordagem do instituto norte-americano, as observações apontadas por Paulo Brossard:

“Assim, quando os constituintes americanos adotaram o impeachment, tomaram-no em sua forma derradeira. De resto, ele vinha sendo praticado nas colônias e fora perfilhado pelos Estados. Limitado em seu alcance quanto às pessoas, restrito no que concerne às sanções, desvestido do caráter criminal, que fora dominante, expurgado de certas características anciãs, o impeachment, quando na Inglaterra chegava à senectude, ingressava no elenco das jovens instituições americanas.” (1992; p. 32).

Embora expressamente previsto na Constituição de 1787, logo após a Declaração de Independência das Treze Colônias, em 1776, foram promulgadas Constituições estaduais que previam a possibilidade de utilização do instituto. Assim, por exemplo, as Constituições de New Hampshire, Virginia, New Jersey, Delaware, Pennsylvania, Maryland e North Carolina -todas em 1776- além da Georgia e New York em 1777. (GALLO, 1992, p. 11).

Data do ano de 1797 a primeira aplicação do instituto do impeachment previsto na Constituição Federal dos Estados Unidos da América, sendo a medida proposta em face do então senador, pelo estado do Tennessee, William Blount, sob a acusação de pertencer a uma conspiração com a Inglaterra no sentido de fazer com esta nação se apropriasse de territórios espanhóis da Louisiana e da Florida. Assim, no dia 7 de julho de 1797, a Câmara dos Deputados (*House of Representatives*) norte-americana, pela primeira vez em sua história, aprovou a abertura do procedimento de impeachment (*bill of impeachment*) para apuração da responsabilidade do senador Blount (US SENATE, s.a., s.p.).

Conforme já se mencionou neste trabalho, e como ainda se analisará com a devida pormenorização, o modelo norte-americano de impeachment apresenta consideráveis diferenças em relação ao modelo britânico. Dentre elas, está a legitimidade passiva para o processo político em comento.

Com efeito, no modelo europeu, qualquer pessoa, independentemente de ser *intra-neus*, pode ser perseguido pelo processo no parlamento, contanto que incida em alguma das condutas entendidas como merecedoras de reprimendas pelas Casas do Parlamento Britânico.

Já no que concerne ao modelo americano, apenas determinadas pessoas, integrantes dos quadros de funcionários e agentes governamentais, é que podem sofrer as conseqüências do impeachment.

No caso Blount, por exemplo, James Asheton Bayard, então deputado pelo estado de Delaware, nomeado para conduzir o feito naquela ocasião, se manifestou pela natureza essencialmente política do julgamento, de modo a não

causar ao eventual condenando nada além da punição de perda do cargo e inabilitação para o exercício de outra função pendente de nomeação nos Estados Unidos da América (BROSSARD, 1992, p. 32). O Senador Blount, no caso, foi absolvido em virtude do Senado não ter-lhe considerado funcionário para fins de figurar como réu de processo de impeachment, eis que a função por ele ocupada não dependia de nomeação por parte do Poder Executivo norte-americano, o mesmo acontecendo com os deputados (PINTO FERREIRA, 1998, p. 385).

Outro caso famoso de impeachment ao princípio de vigência do instituto nos Estados Unidos foi o promovido contra Samuel Chase, ministro da Suprema Corte, no ano de 1805, sendo ele acusado pela *House of Representatives* de ser autor de oito condutas caracterizadoras da responsabilidade perante o Congresso norte-americano. Contudo, tais acusações, como ficou claro tempos depois, mais tiveram motivação política do que jurídica, eis que Chase houvera trabalhado na campanha presidencial de reeleição de John Adams, no ano de 1800, enquanto que, ao final da apuração das urnas, a vitória pertenceu a Thomas Jefferson, quem, pessoalmente, propôs perante a Câmara dos Deputados que se instaurasse o *bill of impeachment* de Chase (PADDOCK, 2006, p. 237/239).

Por estas razões é que, durante o julgamento do impeachment, o Senado absolveu Samuel Chase das acusações formuladas pela Câmara dos Deputados, sendo que até mesmo senadores republicanos (do partido do então Presidente Thomas Jefferson) votaram pela absolvição do réu. Como derradeiramente informa Lisa Paddock (2006, p. 239.), o resultado do julgamento no Senado acabou com dezoito votos a favor do impeachment de Chase, sendo todos estes votos provenientes de senadores republicanos. Este número, embora significativo tendo em vista que, à época, o Senado dos EUA era composto por trinta e quatro membros, não fora suficiente para alcançar o quorum de dois terços exigidos pela Constituição (artigo I, seção III) para que o pedido de impeachment fosse julgado procedente.

Os Estados Unidos, como pensa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, p. 160), foram o país responsável por livrar o instituto do esquecimento, ainda que, de fato, nunca tenha um Presidente daquela nação sido destituído de seu cargo por condenação em processo desta natureza.

Ao longo da história política norte-americana, pode-se verificar, até os dias hodiernos, a tentativa de aplicar o impeachment a três Presidentes da República. Todas elas, contudo, se mostraram frustradas.

Cada uma destas tentativas será analisada em seções próprias que a seguir se apresentam.

### 2.3.1 O caso Johnson

O primeiro caso, e o mais próximo que se teve de procedência do pedido de impeachment contra um Presidente dos EUA, ocorreu no ano de 1868, dirigido pelo Congresso em face do então presidente Andrew Johnson, o qual assumira a chefia do Poder Executivo norte-americano em 15 de abril de 1865, após o homicídio sofrido pelo presidente eleito Abraham Lincoln, de quem Johnson era vice.

O contratempo que motivou a abertura do pedido de impeachment de Johnson, mais uma vez, se fundou em razões políticas, mormente depois de ter o Presidente descumprido o *Tenure-of-Office Act*, medida aprovada pelo Congresso em 1868 em reprimenda às medidas praticadas pelo Presidente que contrariavam os representantes mais radicais do Partido Republicano.

Assim Gallo resume o impasse:

“A freqüência desses vetos fez com que o Congresso estabelecesse o denominado *Tenure-of-Office Act*, por meio do qual o Presidente da República estava impedido de exonerar funcionários graduados do governo sem a anuência do Senado. A disputa entre Johnson e o Legislativo chegou ao auge quando o primeiro resolveu testar a constitucionalidade daquela medida ao destituir do cargo Edwin M. Stanton, Secretário da Guerra, um republicano radical.” (1992, p. 16).

Sobre a indagação de inconstitucionalidade da medida, é interessante destacar que o próprio Presidente Johnson, em notificação endereçada ao Senado comunicando a exoneração do Secretário Edwin M. Stanton, fez questão de destacar aos membros daquela Casa Legislativa que a medida era flagrantemente contrária às disposições constitucionais, conforme se verifica no trecho extraído de preciosa obra de Edmund Gibson Ross, famoso senador pelo estado do Kansas à época do *trial*, acerca da história do frustrado impeachment de Johnson:

O Presidente disse:  
[...]

Todos os membros do meu gabinete me aconselharam no sentido de que a proposta lei é inconstitucional. Todos se pronunciaram sem qualquer dúvida ou reservas.<sup>2</sup>

Estava declarada, assim, a guerra da disputa do poder entre Andrew Johnson e o Congresso, à época liderado por republicanos radicais. Feita a acusação dos *Representatives*, o processo se instaurou no Senado.

Para a surpresa dos que davam como certa a condenação de Johnson, sete senadores do Partido Republicano acabaram votando pela absolvição, o que resultou na improcedência do impeachment de Johnson por um único voto.

O último e decisivo voto, que acabou resultando na absolvição de Johnson, fora dado, justamente, pelo Senador Edmund Gibson Ross, cuja obra foi citada há pouco.

Frustrada a pretensão dos republicanos radicais em impedir Johnson de continuar a frente da presidência daquele país, pode aquele terminar de conduzir seu mandato até o ano de 1869, ocasião em que fora sucedido pelo General Ulysses Grant, famoso combatente na Guerra da Secessão.

Outros famosos casos de impeachment promovidos contra Presidentes norte-americanos são o de Richard Milhous Nixon (1973) e William Jefferson “Bill” Clinton (1998), que a seguir se comentará com melhor pormenorização.

### 2.3.2 O caso Nixon

Richard Milhous Nixon, advogado formado pela *Duke University School of Law* e que também servira a Marinha dos Estados Unidos após o ataque japonês à *Pearl Harbor*, iniciou sua vida política como em 1946 ao ser eleito para a Câmara dos Representantes, tendo, posteriormente, em 1950, obtido êxito na campanha para o Senado Norte-Americano. (WHITE HOUSE, s.a., s.p.)

Antes de se candidatar à Presidência dos Estados Unidos em 1960, ocasião em que fora derrotado para o candidato democrata John Fitzgerald Kennedy, Nixon já havia sido eleito vice na aliança com o presidente Dwight David Eisenhower, vencedor da corrida presidencial de 1952.

---

<sup>2</sup> Tradução e Adaptação livres. No original: “The President said: (...) EVERY MEMBER OF MY CABINET ADVISED ME THAT THE PROPOSED LAW WAS UNCONSTITUTIONAL. All spoke without doubt or reservation.” (2008, p. 77/78)

Richard Milhous Nixon conseguiu, finalmente, ser eleito para o mais alto cargo executivo dos Estados Unidos da América em 1968, ao derrotar o candidato democrata Hubert Humphrey.

O governo de Nixon, realmente, enfrentou difícil momento da história americana, atravessando o período da Guerra do Vietnã (1959-1975), tensões no Oriente Médio dentre outras atribulações. O principal impasse, todavia, que Nixon viu à sua frente surgiu após a prisão, em 17 de junho de 1972, de cinco espões, liderados por James McCord, posteriormente apurados como prestadores de informações ao Partido Republicano (do qual Nixon fazia parte), acusados de interceptar conversas telefônicas no Comitê Nacional do Partido Democrata, “localizado no sexto andar do edifício Watergate, em Washington, capital dos Estados Unidos.” (SALATIEL, 2008, s.p.)

E foi, justamente, pelo nome do complexo de edifícios acima que um dos maiores escândalos da história política norte-americana seria conhecido. Ressalte-se, ainda, que James McCord, quem liderava o grupo preso pela polícia de Washington D.C. na noite de 17 de junho de 1972, era, na verdade, o responsável pela segurança na campanha de Nixon à reeleição naquele ano (REVISTA VEJA, edição 239, 1973, p. 33).

As investigações permitiram facilmente relacionar o nome de Richard Nixon, seu governo e sua campanha de reeleição com os cinco homens presos no edifício Watergate. Apurou-se, inclusive, ainda que houvesse a constante negação por parte de John Mitchell, então Procurador-Geral do governo e líder da campanha de reeleição do Presidente Richard Nixon, no que diz respeito ao envolvimento do governo com as espionagens flagradas em Watergate, de que doações teoricamente destinadas à campanha de reeleição de Nixon foram transferidas a conta bancária de Bernard Barker, um dos cinco espões presos em Watergate. (REVISTA VEJA, edição 239, 1973, p. 33).

O procedimento investigatório teve, também, forte acompanhamento da imprensa norte-americana, mormente pelas contribuições realizadas pelos repórteres Bob Woodward e Carl Bernstein, do jornal *The Washington Post*, os quais, fazendo uso de sua garantia de sigilo de fonte jornalística, obtiveram a ajuda de um informante que ficou conhecido como *Deep Throat*, o ex- agente do FBI Mark Felt, que apenas teve sua identidade revelada no ano de 2008, após seu falecimento. (FOLHA ONLINE, 2008, s.p.).

Os dois jornalistas, inclusive, publicariam ao final do escândalo, em 1974, um livro denominado “Todos os homens do Presidente” (título original: *All the President’s Men*), o qual daria origem a um filme homônimo dois anos mais tarde (SALATIEL, 2008, s.p.).

Instaurado o processo judicial, presidido pelo juiz John Joseph Sirica, tendente a apurar a responsabilidade dos envolvidos na ocasião, para surpresa geral, quase todos eles abdicaram de seu direito de defesa (algo permitido no sistema jurídico norte-americano), declarando-se culpados. A imprensa norte-americana, porém, constatou, mediante informações prestadas por familiares dos réus confessos que, durante o tempo em que permaneceriam presos, iriam receber de “pessoas muito importantes” a quantia mensal de mil dólares (REVISTA VEJA, edição 239, 1973, p. 34).

Todavia, no exato dia no qual o juiz John Sirica iria prolatar sentença, McCord, novamente surpreendendo a quem acompanhava o caso, redigiu carta ao referido magistrado na qual pedia para ser ouvido separadamente, “uma vez que não podia confiar nem no FBI nem no Departamento de Justiça dos EUA.” (REVISTA VEJA, edição 239, 1973, p. 34). Na ocasião, James McCord apontou o nome de Bob Haldeman, influente assessor de Nixon na Casa Branca, como mandante da empreitada criminosa realizada no famoso complexo de edifícios.

No dia 30 de abril de 1973, a pedido do Presidente Nixon, Bob Haldeman e John Ehrlichman renunciaram a seus respectivos cargos. Na mesma ocasião, Nixon ainda exoneraria o Conselheiro da Casa Branca John Wesley Dean III, quem, conforme se verá mais adiante, foi considerado testemunha fundamental no processo de impeachment em que Nixon figuraria como réu.

Na medida em que as evidências se fechavam cada vez mais diante da figura do Presidente Nixon, o Senado dos Estados Unidos resolveu montar uma comissão especialmente encarregada de investigar o caso para efeitos de eventual responsabilidade política. Tal comitê foi presidido pelo Senador do Estado da Carolina do Norte Samuel James Ervin Junior.

Em 25 de junho de 1973, John Dean, anteriormente exonerado por Nixon, declararia à comissão investigadora do Senado que Nixon e seus assessores mais íntimos haviam ocultado fatos acerca do que se vinha fazendo até a descoberta de Watergate, acusando-os de conspiração (neste sentido vide GALLO, 1992, p. 17).

Registre-se, por oportuno, que foi nomeado um promotor especial para o caso, sob pressão do Congresso dos Estados Unidos, no âmago de zelar pela imparcialidade na condução do feito.

O aludido promotor especial do caso era Archibald Cox, professor catedrático da *Harvard Law School* e, curiosamente, bisneto de William Maxwell Evarts, advogado do Presidente Andrew Johnson no processo de impeachment que este respondera em 1868. (REVISTA VEJA, edição 269, 1973, p. 44).

O mais tumultuado incidente jurídico, porém, e que merece registro neste trabalho, diz respeito à entrega de fitas contendo gravações de conversas realizadas no âmbito do governo de Nixon. Melhor explicando: em seu depoimento ao comitê investigativo do Senado dos Estados Unidos, o ex-assessor de Nixon, Alexander Butterfield, respondeu que a Casa Branca era dotada de um sistema de escuta que gravava, automaticamente, tudo o que fosse dito no Salão Oval e em outros gabinetes privativos dos funcionários de alto escalão da presidência norte-americana.

Daí em diante, a disputa ganhou novos contornos, isto é, tanto o senador Samuel Ervin quanto o promotor especialmente designado para o caso Watergate, Archibald Cox, buscavam meios de conseguir que a Casa Branca entregasse tais fitas para a devida elucidação do caso.

Assim foi requerido ao juiz John Joseph Sirica, dando este procedência ao pedido de entrega das fitas ao comitê investigador do Senado.

O presidente Nixon, contudo, em ofício redigido ao mencionado julgador, informou que não entregaria as fitas, descumprindo, assim, a decisão proferida, sob a alegação de que o Poder Executivo resguardava para si este privilégio de sigilo, já que visava à proteção da segurança nacional (neste sentido vide GALLO, 1992, p. 17).

O *special prosecutor* Archibald Cox, como era de se esperar, não aceitou a recusa de Nixon em entregar as fitas. Saliente-se que a Casa Branca chegou, até mesmo, a propor que, ao invés de entregar todas as fitas na íntegra, pudesse mandar uma síntese do teor das conversas nelas registradas, o que, também, não foi visto com bons olhos por Cox (REVISTA VEJA, edição 269, 1973, p. 40).

Diante das reivindicações de Cox no sentido de obter as fitas em seu conteúdo total, algo considerado excessivo pela Casa Branca, Nixon acabou por

também exonerar o promotor especial de seu cargo, o que, segundo o direito norte-americano, era possível ao Presidente fazer.

Pressionado para nomear outro promotor especial, Nixon o fez em novembro de 1973, passando o cargo a Leon Jaworski, advogado do estado do Texas, apontado como portador de “reputação de obstinado zelador do respeito às leis”, sendo, por isso, considerado “uma garantia da continuidade e da seriedade das investigações” (REVISTA VEJA, edição 270, p. 52).

A batalha pelas fitas, dada toda a discussão constitucional acerca da interferência e dos privilégios de cada um dos Poderes do Estado Federal Norte-Americano, que agasalha o sempre decantado princípio dos freios e contrapesos (*checks and balances*), chegou à Suprema Corte daquela nação.

Destarte, em 24 de julho de 1974, a Suprema Corte dos EUA, por oito votos a zero, julgou procedente o pedido de entrega das fitas, declarando não ser privilégio do Poder Executivo contê-las sob sigilo no então caso em tela.

Findas as investigações no Senado, e tendo restado indubitável o conhecimento de Nixon acerca de tudo o que se passava por detrás da prisão dos cinco espiões em Watergate, a Câmara dos Representativos votou e aprovou três moções de impeachment em face do então presidente.

A primeira delas foi votada em 27 de julho de 1974, “tendo por fundamento principal a obstrução da justiça”. A segunda, levada a votação em 29 de julho, tinha por fundamento o abuso de poder. Finalmente, a terceira moção, votada em 30 de julho, “denotava o desrespeito ao Congresso norte-americano pelo Presidente, havendo um desafio inconstitucional *subpoenas* da Comissão.” (GALLO, 1992, p. 18/19).

Tendo todas estas moções de impeachment sido aprovadas pela maioria esmagadora da Casa dos Representativos, Nixon percebera que dificilmente se livraria no juízo de julgamento a ser realizado no Senado.

Sendo assim, no dia 9 de agosto de 1974, precisamente às onze horas e trinta e cinco minutos da manhã daquele dia, Richard Milhous Nixon firma carta, destinada ao Secretário de Estado Henry Kissinger, comunicando sua renúncia ao cargo de Presidente dos Estados Unidos da América.

Livrar-se-ia, deste modo, da provável condenação sofrida em processo de impeachment apreciado pelo Senado dos Estados Unidos. Frustrar-se-ia,

outrossim, mais uma tentativa de aplicar o instituto herdado da colônia britânica em face de um Presidente norte-americano.

É de se registrar, por fim, que, com a renúncia de Nixon, quem assumiu a presidência da nação foi Gerald Ford, que fora indicado pelo próprio Nixon para o cargo de vice-presidente quando do exercício de seu governo, haja vista que Spiro Theodore Agnew, greco-americano que foi o verdadeiro vice-presidente eleito com Richard Nixon, houvera renunciado em 1973 devido às acusações pelas quais vinha respondendo, na esfera processual penal, concernentes a problemas com impostos devidos.

Ao assumir o cargo de Presidente dos Estados Unidos, Gerald Ford, através de ato formalizado na Proclamação 4311 de oito de setembro de 1974, garantiu perdão incondicional a Richard Milhous Nixon por quaisquer crimes que ele pudesse ter cometido no exercício do cargo de Presidente, sob o argumento de que reavivar a discussão acerca do julgamento do ex-presidente iria, inevitavelmente, acabar com o estado de tranqüilidade obtido pelo país depois de todos os acontecimentos que se passaram. Ainda segundo o que entendeu Ford, Nixon já havia pago um preço muito alto como conseqüência de todos os ocorridos entre os anos de 1972 e 1974, qual seja, o de perder – por meio de renúncia, convém salientar – o mais alto cargo eletivo dos Estados Unidos.

Leia-se trecho original da Proclamação:

Acredita-se que um julgamento para Richard Nixon, caso isto se torne necessário, não poderia justamente ser iniciado até que um ano ou mais tenha se passado. Neste tempo, a tranqüilidade para a qual esta nação tem sido restabelecida pelos eventos das recentes semanas poderia ser irreparavelmente perdida pela expectativa de se iniciar o julgamento de um ex Presidente dos Estados Unidos. As expectativas de tal julgamento causariam prolongado e dividido debate sobre a propriedade de expor a mais punições e degradações um homem que já pagou a inédita penalidade de renunciar ao mais alto cargo eletivo dos Estados Unidos. (WIKISOURCE, s.a, s.p.)<sup>3</sup>

Denota-se, portanto, que, ao contrário do que ocorreria algumas décadas depois com a experiência brasileira em impedir um Presidente da República, conforme se analisará com maior rigor em capítulo exclusivo deste trabalho,

---

<sup>3</sup> Tradução e adaptações livres. No original: "It is believed that a trial of Richard Nixon, if it became necessary, could not fairly begin until a year or more has elapsed. In the meantime, the tranquility to which this nation has been restored by the events of recent weeks could be irreparably lost by the prospects of bringing to trial a former President of the United States. The prospects of such trial will cause prolonged and divisive debate over the propriety of exposing to further punishment and degradation a man who has already paid the unprecedented penalty of relinquishing the highest elective office of the United States."

entenderam os operadores do Direito Norte-Americano que a renúncia do indivíduo ao cargo de Presidente não só teria o condão de frustrar qualquer pretensão de se levar adiante o julgamento do pedido de impeachment, como também não obstaría que fosse-lhe concedido o perdão pelos atos ensejadores da conduta tida como incompatível com seu cargo e que, destarte, autorizaria a instauração do processo político de apuração de responsabilidade.

Perfilharam-se os norte-americanos, no que diz respeito à possibilidade de perdão, de acordo com as orientações vigentes na antiga aplicação do impeachment britânico ao permitir o perdão das condutas caracterizadoras da infração impeditiva.

Note-se, porém, que esta possibilidade de perdão ganhou, no caso Nixon, algumas peculiaridades sem precedentes no modelo inglês. Enquanto na Inglaterra, vedava-se a possibilidade do rei interferir no processo perante a Câmara dos Lordes, facultando-lhe, contudo, a possibilidade de indultar o condenado da pena imposta por aquele órgão, algo que apenas foi vedado quando do julgamento de Lorde Danby, conforme aqui já se noticiou, no caso do presidente Richard Nixon o perdão concedido por Gerald Ford teve por finalidade evitar que aquele pudesse, futura e eventualmente, ser levado a responsabilização perante um órgão investido de jurisdição para conhecer do caso.

Não havia a denúncia contra Nixon sequer sido aceita pelo Senado dos Estados Unidos quando este renunciou e pôs termo ao processo. Ora, o perdão presidencial concedido nesta hipótese em nada se assemelha com o conhecido do direito britânico, eis que, em verdade, trata-se de inovação casuística nos precedentes norte-americanos e que deve ser interpretada com a devida reserva, sem se olvidar a expressa vedação da Constituição Americana no tocante ao “poder de indulto e de graça por delitos contra os Estados Unidos” (artigo II, seção 2).

### **2.3.3 O caso Clinton**

William Jefferson Clinton, nascido na cidade de Hope, Estado do Arkansas, foi o 42º (quadragésimo segundo) Presidente dos Estados Unidos da América do Norte, após consagrar-se vencedor da corrida presidencial do ano de

1992. Sua vida política, entretanto, havia começado há algumas décadas até conseguir ocupar o mais alto cargo eletivo da nação. (WHITE HOUSE, s.a., s.p.).

Após concluir seu doutorado em Direito na Yale Law School, no ano de 1973, Clinton regressou ao seu estado natal, ocupando a cadeira de professor na Universidade do Arkansas e, posteriormente, sendo eleito Procurador-Geral daquela mesma unidade da Federação, em 1976. (WHITE HOUSE, s.a., s.p.).

Membro do partido democrata, Clinton venceu as eleições para o governo do Estado do Arkansas em 1978, derrotando o candidato republicano Lynn Lowe. Desta forma, Clinton se tornou o mais jovem governador eleito de um Estado-membro da Federação Norte-Americana, já que contava, na ocasião, com apenas trinta e dois anos de idade. Durante os anos de 1978 e 1990, Clinton reelegeu-se cinco vezes para o governo do Arkansas, vencendo variados candidatos do Partido Republicano. (WHITE HOUSE, s.a., s.p.).

Finalmente, em 1992, William Jefferson Clinton batalharia pelo cargo de Presidente dos Estados Unidos da América, saindo vitorioso de uma disputa envolvendo o até então Presidente George Herbert Walker Bush – republicano – e o bilionário Ross Perot, que concorreu em uma chapa independente. (WHITE HOUSE, s.a., s.p.).

Devido aos altos índices de popularidade ostentados por Bush durante o período que se passou da Guerra do Golfo, imaginava-se que este dificilmente poderia ser privado da reeleição, mas eis que, de maneira inacreditável, Clinton alcançaria 43% (quarenta e três por cento) dos votos, deixando Bush com apenas 37,4% (trinta e sete ponto quatro por cento) das intenções. Na eleição presidencial de 1996, Clinton se reelegeu ao obter 49,2% (quarenta e nove ponto dois por cento) dos votos, deixando para trás o republicano Bob Dole e, mais uma vez, o candidato Ross Perot. (WIKIPEDIA, s.a., s.p.).

Durante seus oito anos de governo, Clinton tratou de temas polêmicos na sociedade norte-americana, tais como a expansão da pena de morte para alguns delitos antes punidos com privação de liberdade, através do *Omnibus Crime Bill*, de 1994. (TIME MAGAZINE, 2004, s.p.).

Todavia, a maior polêmica envolvendo William Jefferson Clinton, certamente, foi o conjunto de fatos que culminariam naquilo que ficou conhecido como “Escândalo Lewinsky”, no qual imputava-se ao ex-presidente, além da indigitada manutenção de relacionamento extraconjugal com a então estagiária da Casa Branca,

Monica Lewinsky, que o Chefe do Executivo norte-americano estaria orientando-a a mentir em processo por assédio sexual que lhe movia Paula Jones, ex-funcionária do Estado do Arkansas, em relação a fato supostamente ocorrido no ano de 1991, quando ainda governador daquele Estado.

Visando provar o teor de suas alegações, Paula Jones, por intermédio de seus advogados, começou a reunir testemunhos de várias mulheres que, segundo entendia, haviam sido vítimas dos galanteios de William Clinton, mesmo em épocas nas quais ele ainda não ocupava o Salão Oval da Casa Branca.

Até então, não havia o caso provocado maior frisson na imprensa norte-americana, posto que, já durante as disputas presidenciais de 1992, Clinton sofrera a acusação de envolvimento extra-marital com Gennifer Flowers. (TIME MAGAZINE, 1992, s.p.).

O caso apenas ganhou maior repercussão quando, dentre as mulheres arroladas por Jones, deparou-se com o nome de Monica Lewinsky, até então completamente ignorado pela opinião pública daquele país.

Neste sentido, houve minuciosa participação de outra funcionária da Casa Branca, Linda Tripp, que, mascarando amizade com Lewinsky, gravou revelações por esta feita sobre seu envolvimento com o então Presidente, bem como confissões sobre pedidos e orientações dadas por assessores presidenciais sobre como deveria se comportar – e o que deveria dizer – durante a instrução do feito *Jones v. Clinton*. (REVISTA VEJA, Edição 1531, 1998, p. 31).

Linda Tripp, então, procurou o promotor especial Kenneth Starr, que já havia conduzido investigações pertinentes a Clinton, e que, rapidamente, se interessou pela apuração do caso envolvendo Monica Lewinsky. (REVISTA VEJA, Edição 1531, 1998, p. 31).

De todo o emaranhado de investigações e depoimentos foi colhido, o que por ora interessa, tendo em vista o escopo deste trabalho, diz respeito às acusações com base nas quais a *House Judiciary Committee* (uma Comissão especializada da Câmara dos Representantes norte-americana, que poderia ser comparada à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados do Brasil) aprovou quatro artigos de impeachment em face de Clinton: mentir sob juramento na sessão do Júri concernente ao seu suposto envolvimento com Monica Lewinsky; cometer perjúrio em face de Paula Jones; obstrução à justiça, em razão de ter instruído sua secretária, Betty Currie, a mentir sobre seu envolvimento com

Lewinsky; praticar abuso de poder ao prover respostas imprecisas aos questionamentos que lhe foram formulados pela *House Judiciary Committee* – uma espécie de Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Norte-Americana. (TIME MAGAZINE, 1998, s.p.).

Dos quatro artigos de impeachment aprovados pelo *Committee*, os quais teriam de ser posteriormente submetidos à votação no plenário da Câmara dos Representantes, apenas dois foram mantidos pela totalidade dos deputados, quais sejam: ter mentido sobre juramento na sessão do Júri – artigo aprovado com 228 (duzentos e vinte e oito) votos a favor e 206 (duzentos e seis) contra; e, obstruir a justiça ao instruir sua secretária a mentir sobre seu envolvimento com Lewinsky – artigo este que foi aprovado mediante o quorum de 221 (duzentos e vinte e um) votos a favor contra 212 (duzentos e doze) votos em sentido oposto. (TIME MAGAZINE, 1998, s.p.).

Aprovados os dois artigos de impeachment em face de Clinton, o que, na terminologia técnica anglo-saxônica, já permitia dizer que ele foi *impeached*, faltava passar o Presidente pelo julgamento do Senado dos Estados Unidos.

Fato curioso a se notar no processo de impeachment atravessado por Clinton é que a vitória no Senado já era esperada, haja vista que, além do fato de que os republicanos formavam a minoria na Casa, as acusações contra o Presidente, e mesmo a opinião pública, não parecia tão inclinada pró-impeachment a ponto de fazer com que os democratas votassem pela condenação. Isto pode ser comprovado pela maneira acanhada através da qual os artigos de impeachment foram aprovados na Câmara

Ainda, segundo dados divulgados pela Revista Time, na semana anterior à votação na Câmara, 68% (sessenta e oito por cento) dos cidadãos norte-americanos se mostravam desfavoráveis a moção de impeachment a ser apreciada pelo Legislativo. (1998, s.p.).

De fato, ao término das sessões de julgamentos, iniciadas em 7 de janeiro de 1999, e presididas pelo *Chief Justice William Rehnquist*, conforme determina o artigo I, Seção 3 da Constituição de 1787, William Jefferson Clinton foi absolvido das duas acusações: a primeira – mentir sobre juramento – foi rejeitada por cinquenta e cinco senadores, incluindo dez republicanos; no que diz respeito à segunda acusação – obstrução à justiça –, a votação ficou dividida, em cinquenta votos pela condenação e cinquenta pela absolvição, mas, de qualquer modo, o

número ainda estava distante dos dois terços exigidos pela Constituição para que o Presidente pudesse ser condenado. (LINDER, 2005, s.p.).

O impeachment e a conseqüente absolvição de Clinton podem ser explicados, segundo o Professor Michael Gerhardt (2000, p. 175), sob diferentes perspectivas. Uma poderia ser que todo o procedimento se baseou em questões e interesses de ordem partidária, sendo que, como os democratas detinham a maioria no Senado, dificilmente o Chefe do Executivo Federal sofreria condenação.

Fora desta ótica, Gerhardt (2000, p. 176) percebe que o impeachment de Clinton foi marcado por uma tendência que o Congresso norte-americano, em especial a Câmara dos Representantes, tem adotado desde algumas décadas antes do exercício do poder de impedimento tentado em face daquele presidente. Esta tendência corresponde ao fato de ter o Congresso, nas últimas vezes em que se valeu do poder de impeachment, apenas iniciado os procedimentos impulsionado por investigações realizadas por uma autoridade investigativa externa.

Assim, anota Gerhardt (2000, p. 176) que, dos seis últimos esforços de impeachment feitos pela Câmara, contando do caso Clinton para trás, quatro delas foram iniciadas depois de remessa de trabalhos realizados pela *Judicial Conference of the United States* (uma conferência anual do Poder Judiciário dos Estados Unidos da América, na qual se debatem problemas e soluções para a melhora da instituição), ao passo que as outras duas são frutos de trabalhos investigativos levados a cabo por promotores (ou procuradores) especiais e independentes, autorizados a trabalhar desta forma por força da previsão do artigo 28, §595 do *United States Code*. Estes dois últimos casos em que as investigações foram realizadas por procuradores especiais culminariam na renúncia de Richard M. Nixon, antes que a Câmara aprovasse os artigos de impeachment contra si – depois da atividade investigativa do procurador Leon Jaworski – e, finalmente, resultariam no impeachment e absolvição de William J. Clinton, cujos procedimentos somente tiveram início posteriormente aos trabalhos de investigação realizados pelo procurador especial Kenneth Starr.

Esta possibilidade de autoridades externas realizarem atividades investigativas precedentemente à Câmara pode tentar esta Casa Legislativa a deixar de realizar suas próprias diligências com a finalidade de apurar os fatos supostamente caracterizadores de infrações sujeitas a impeachment. Mesmo assim, apenas em três vezes na história americana a Câmara deixou-se tentar por esta possibilidade, negligenciando, desta forma, sua própria apuração das ocorrências. Tais situações se

iniciaram com o impeachment do Presidente Andrew Johnson (1868) e sua posterior absolvição no Senado, passando pelo impeachment e condenação do juiz Harry Eugene Claiborne (1986), até chegar ao caso do Presidente Clinton, em 1992. (GERHARDT, 2000, p. 176/177).

Das possíveis lições identificadas por Michael Gerhardt a serem tiradas do impeachment de Clinton, pode-se destacar as que se seguem.

Em primeiro lugar, por conta de “raramente um partido político dominar mais de dois terços dos assentos do Senado”, fica claro que a condenação do Presidente apenas se viabiliza se a conduta a ele imputada for suficientemente séria a ponto de agrupar votos dos dois lados dos grupos de senadores da Casa. (GERHARDT, 2000, p. 179).

Ainda visualizado por Gerhardt (2000, p. 181) está o fato de que, com o impeachment de Clinton, ficou remarcado no cenário norte-americano a necessidade, por parte dos que sustentarem a medida, de dealbar que não estão agindo impulsionados por partidarismo, caso contrário não conseguirão obter o apoio da opinião pública no sentido da procedência do impedimento.

De se anotar, outrossim, que os procedimentos do caso Clinton “podem ter deixado muitas pessoas com a impressão de que o impeachment é apenas mais um evento político”, tal como restou provado, mediante dados colhidos por Gerhardt, quando 70% (setenta por cento) dos norte-americanos disseram acreditar que o assunto foi resolvido exclusivamente na esfera partidária. (2000, p. 185).

Como bem invocado pelo doutrinador em testilha, a resolução do processo de impeachment mediante termos estritamente políticos é algo que não foi almejado pelos constituintes de 1787, já que, na clássica obra “O Federalista”, segundo as próprias palavras de Gerhardt, “Alexander Hamilton expressou a esperança de que os senadores em um julgamento de impeachment pudessem superar as paixões do momento para proceder de acordo com os melhores interesses da Constituição ou da Nação.”<sup>4</sup> (2000, p. 185).

Por fim, outra das incontáveis observações de Michael Gerhardt que merecem destaque no que tange ao impeachment de Clinton é a que analisa a aplicabilidade deste procedimento político para fins que nem sempre se mostram

---

<sup>4</sup> Tradução e adaptações livres. No original: “Alexander Hamilton expressed the hope that senators in an impeachment trial would rise above the passions of the moment to do what is in the best interests of the Constitution or the nation.”

dignos do mesmo. É dizer, em muitos dos casos de impeachment que resultaram em absolvição no Senado dos Estados Unidos, tal fato se deu mais pela impropriedade do meio manejado do que pela ocorrência ou não da conduta que se imputava.

Assim se deu, de acordo com Gerhardt, nos casos do Juiz da Suprema Corte Samuel Chase, do Presidente Andrew Johnson, bem como no de William J. Clinton. Em relação ao último, sentença Gerhardt:

Uma lição crítica a ser obtida pelas futuras gerações relativamente a absolvição do Presidente Clinton é que seu mal comportamento não teve uma dimensão pública (nem dano) suficientemente grave para autorizar sua remoção do cargo. O apropriado para analisá-lo (ou outros que praticarem faltas semelhantes) seria não só a opinião pública e o julgamento da história, mas também possível censura, procedimentos civis (tal como a citação de desprezo da Juíza Susan Webber Wright e a subsequente multa do Presidente) e persecução criminal).<sup>5</sup>

Do exposto, fica clara a opinião do autor em se tomar cautelas com o manejo do impeachment, visto existirem outros meios, menos danosos, que são aptos a combater, com eficiência, eventuais mazelas que surgirem nas relações entre autoridades sujeitas às entranhas do procedimento político em voga.

O caso Clinton, anote-se por derradeiro, ainda enseja a discussão sobre o âmbito de incidência das infrações passíveis de serem apuradas em processo de impeachment, visto que, inobstante tenha-se tentado passar a imagem de que Clinton apenas sofrera as acusações na Câmara em virtude de condutas prejudiciais à instrução de processo judicial, além de ter quebrado o juramento com a verdade, fato é que o então Presidente somente se encontrava nestas delicadas situações por motivos que, embora amplamente condenáveis sob a perspectiva moral, não extrapolavam sua ordem de assuntos privados, não interferindo diretamente no exercício do cargo presidencial.

A órbita de alcance das infrações desencadeadoras de procedimento de impeachment será oportunamente analisada em capítulo próprio deste trabalho.

## 2.4 O Impeachment no Direito Imperial Brasileiro

---

<sup>5</sup> Tradução e adaptação livres. No original: "A critical lesson for subsequent generations to draw from President Clinton's acquittal is that his misconduct did not have a sufficiently public dimension (nor harm) to warrant his removal from office. The appropriate for a holding him (or others who engaged in similar misconduct) accountable include not only public opinion and the judgment of history, but also possibly censure, civil proceedings (such as Judge Susan Webber Wright's contempt citation and subsequent fining of the President), and criminal prosecution." (2000, p. 191).

No direito brasileiro, pode-se, com facilidade, delinear dois momentos distintos a se observar o impeachment, vez que sua previsão e aplicabilidade em muito se alteraram em um e outro momento.

Destarte, em princípio, é de salientar que o instituto do impeachment foi contemplado pela primeira vez no ordenamento jurídico pátrio com a edição da lei de 15 de outubro de 1827.

Faz-se mister, contudo, anotar que a edição da referida lei nada mais representa do que o acatamento de ordem mandamental contida na Constituição Imperial de 1824, a qual dispunha, em seu artigo 133, acerca da responsabilidade dos Ministros de Estado em casos de traição(inciso I), peita, suborno ou concussão (inciso II), abuso do poder (inciso III), falta de observância da lei (inciso IV), atentados contra a liberdade, segurança e a propriedade dos cidadãos (inciso V) e, finalmente, por qualquer dissipação dos bens públicos (inciso VI).

Além desta apresentação das causas de responsabilidade dos Ministros de Estado, a Carta do Império, em seu artigo 134, relegava a “lei particular” a tarefa de disciplinar o procedimento da apuração da responsabilidade naqueles casos, cuidando-se este último dispositivo, assim, daquilo que a doutrina constitucionalista moderna denominou norma constitucional de eficácia limitada, dependendo da atividade legiferante ordinária para alcançar o objetivo a que se propõe.

Posto isto, o legislador imperial editou em 1827, como já se disse, uma lei em observância ao mandamento constitucional esculpido no artigo 134.

A proposta para a edição desta lei muito suscitou de discussão nas Casas Legislativas no Império, como se pode denotar em trechos de discursos parlamentares da época colhidos por Paulo Brossard (1992, p. 42 e 43).

A iniciativa de criação desta lei, em obediência ao que determinava a Constituição de 1824, partiu do deputado Bernardo Pereira de Vasconcellos, quem apresentou o respectivo projeto à Câmara, pela primeira vez, aos 29 de maio de 1826, alegando se tratar de matéria urgentíssima (ANAI DO CONGRESSO NACIONAL, s.a., s.p.).

Dois projetos paralelos foram apresentados aos membros da Câmara, um de autoria de Bernardo Pereira de Vasconcellos, Nicolau de Campos Vergueiro e José Ricardo da Costa Aguiar de Andrada, enquanto o outro projeto foi realizado pelos deputados “José Lino Coutinho, Manuel Caetano de Almeida e Albuquerque,

José Ricardo da Costa Aguiar de Andrada, este com restrições” (ANAIS DO CONGRESSO NACIONAL, s.a., s.p.)

Levada a matéria à apreciação do plenário da Casa, deu-se preferência ao último projeto, já que este tratava especificamente da responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado, ao invés do primeiro que trazia um emaranhado geral sobre a responsabilidade dos funcionários públicos, abrindo, apenas, um tópico (Capítulo III, Seção I), pertinente àquela matéria.

O deputado Bernardo Pereira de Vasconcellos, co-autor do projeto desprezado pelo Plenário, se opôs ao segundo no sentido de considerar-lhe inconstitucional em muitos dos delitos e principalmente das penas que previa, entre elas a de confisco de bens.

Desta forma, foi o projeto em muito discutido e reformado até que, finalmente, ocorresse a sua aprovação na Câmara em três de agosto de 1826, com a conseqüente remessa ao Senado e sanção do Imperador.

De todas estas alusões a lei de 1827, algo se nota sem exacerbado esforço: o legislador imperial agasalhara o modelo inglês de impeachment, constituindo julgamento de natureza criminal ao estabelecer penas que não se restringiam em afetar o ocupante do cargo público com a perda do mesmo, mas atacavam-lhe, igualmente, a esfera de interesses privados – ou, no dizer de Paulo Brossard, “castiga a um tempo o autoridade e atinge o homem” (1992, p. 22).

As penas estabelecidas, como se vê pelo disposto nos artigos 1º e 2º da lei de 1827, poderiam até mesmo ceifar a liberdade e a vida do condenado.

Perceba-se, todavia, que todas as medidas de responsabilização dispostas na lei de 1827 dizem respeito, tão-somente, aos Ministros e Conselheiros de Estado, em nada mencionando a figura do Imperador.

A justificativa para tanto é bastante evidente, haja vista que a noção de responsabilidade dos monarcas eram algo inimaginável à época, de sorte que o modelo brasileiro nada fez além de seguir, fielmente, toda a doutrina que possibilitou construir o impeachment que à época vigia na Inglaterra. Vale dizer, da mesma forma como os ingleses afirmavam que “*the king can do no wrong*”, os brasileiros não conseguiam enxergar uma hipótese na qual seria viável questionar os atos praticados pelo Imperador.

Ora, como seria possível questionar os atos do Imperador se este, de per si, compunha não apenas um, mas o mais influente dos Poderes do Estado

Brasileiro daquela época, capaz, inclusive, de determinar a ordem final no que diz respeito às decisões tomadas pelos outros três Poderes?

Tendo esta reflexão em mente, não se torna árdua a compreensão do fato de a Carta Constitucional de 1824 nada ter previsto sobre a responsabilidade do Imperador, mas, tão-somente, dos Ministros e Conselheiros de Estado.

Conforme registros de Paulo Brossard (1992, p.41), não foram poucos os casos de Ministros denunciados à Câmara como transgressores das normas de responsabilidade, tendo, pois, de apresentar defesa na respectiva Casa antes que essa formalizasse acusação perante o Senado. Ainda segundo o mesmo doutrinador:

“Um só, porém, chegou a ser acusado. Foi Clemente José Pereira. Mas o Senado, reunido como Tribunal de Justiça, na sessão de 9 de junho de 1832, em decisão unânime, absolveu o ex-ministro da Guerra, cuja acusação fora decretada em 5 de agosto de 1831.” (1992, p. 41)

Percebe-se, ante o exposto, que o instituto, mesmo em poucos anos depois de sua inserção no jovem ordenamento jurídico brasileiro, encontrou as mesmas dificuldades enfrentadas para responsabilizar um possível desrespeito frente aos deveres que gravitam ao redor do cargo público.

O impeachment, durante o período imperial da história brasileira, em verdade, não passou de pura abstração teórica idealizada para romantizar um possível escudo de proteção para a ordem constitucional recentemente inaugurada.

Editada a lei de responsabilidade em 1827, passando por tentativas frustradas de aplicar o instituto, tendo como mais próximo de sua efetivação o caso de Clemente José Pereira, absolvido pelo Senado em 1831, seria o impeachment totalmente relegado no direito imperial pátrio quando ocorreria a adoção (a primeira delas) do sistema parlamentarista de governo no Brasil, momento em que, a semelhança do que ocorrera com a Inglaterra, com porém a marcante diferença de que o sistema, na Ilha Européia, constituiu-se em fruto de lenta e madura evolução histórica, até mesmo como conseqüência da busca de uma medida alternativa ao impeachment, se dispensaria a necessidade de se utilizar o processo criminal para tirar do cargo o indivíduo que se portasse de maneira inadequada com a honraria da função mediante simples moção parlamentar.

Parafraseando o que ensina Paulo Brossard (1992, p. 42), a adoção do sistema de governo parlamentarista no Brasil simbolizou o abandono de sistema repressivo, previsto em lei, para se homenagear sistema preventivo, enraizado nos costumes.

## 2.5 O Impeachment no Direito Republicano Brasileiro

Proclamada a República em 15 de novembro de 1889, estabeleceu-se uma nova ordem no Estado brasileiro, totalmente diversa da que outrora se observava dentro de uma monarquia absolutista disfarçada dentro de um Estado Unitário.

A forma de governo monárquica deu lugar à República (esta já conhecida desde a época romanista).

A forma de Estado unitário foi substituída pelo modelo Federal difundido na América do Norte, onde se concebeu a existência de vários estados-membros, autônomos entre si, vinculados a um grande Estado Federal que os detinha sob sua autoridade mediante o uso de diploma constitucional.

Finalmente, o sistema de governo, que anteriormente pairava sobre o parlamentarismo, foi instituído em inderrogável presidencialismo, ao menos em tese, conforme a história mostraria algumas décadas depois, também a semelhança do que ocorrera com os Estados Unidos da América.

Ora, se em praticamente tudo o que foi alterado com a proclamação da república brasileira tentaram os idealizadores do novo Estado brasileiro homenagear as estruturas criadas nos Estados Unidos da América, diferente não poderia ter ocorrido com o instituto do impeachment.

Destarte, a nova ótica nacional de responsabilização dos agentes públicos por infrações incompatíveis com o decoro do cargo deu-se nos moldes norte-americanos. Abandonou-se, pois, o pensamento perfilhado ao modelo inglês que vigia no Império.

O governo da nação, com o fim da monarquia, passou a ser função típica do Poder Executivo, representado, em âmbito federal, pelo Presidente da República. Como não poderia deixar de ser com a adoção de novos ideais, dentre eles um dos mais marcantes a temporalidade do mandato do ocupante do cargo executivo, o Presidente da República, com o perdão da ausência de técnica da assertiva a seguir, mas cujos limites serão imediatamente estabelecidos, se tornou responsável por qualquer dos atos que praticasse em contrariedade aos interesses do Estado.

Uma das características, entretanto, que talvez mais diferenciem o sistema de responsabilização política adotado desde a república no Brasil daquele previsto no modelo norte-americano seja a taxatividade das infrações.

É dizer, em razão do próprio berço romano-germânico de onde provém o Direito brasileiro, tem-se por implícito ser inconcebível a criminalização de uma determinada conduta – aqui enquadrada tanto em seu caráter positivo-comissivo quanto em seu caráter negativo-omissivo – sem que haja a respectiva previsão legal escrita e explícita da mesma.

Caso contrário, ferir-se-ia o princípio da legalidade, entendido em seus três postulados fundamentais, a saber, reserva legal (“não há crime sem lei anterior que o defina nem pena sem prévia cominação legal” – explicitamente consagrado pela Constituição Federal em seu artigo 5º, XXXIX, bem como logo ao artigo 1º do Código Penal), taxatividade da lei penal (a lei penal deve prever, de maneira explícita e indubitável, quais condutas são consideradas ilícitas) e irretroatividade da lei penal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” – artigo 5º, XL da Constituição Federal). Neste sentido, vide: PRADO, 2002, vol.1, p.112/114.

Assim, enquanto o impeachment nos Estados Unidos da América é previsto genericamente para as hipóteses de “traição, suborno, ou outros crimes e delitos graves” (Constituição americana, artigo II, seção 4), condutas que sequer precisam ser previstas como crimes pela legislação daquele país, como fez questão de enfatizar o saudoso professor de Harvard, e uma das maiores autoridades em impeachment que os Estados Unidos já conheceram, Raoul Berger, em entrevista para a Revista Veja no ano de 1973 (Edição 308, p. 2/6), no direito brasileiro sempre se buscou estabelecer as causas com base nas quais uma pessoa poderia ser perseguida por órgãos do Estado, ainda que as mesmas nem sempre fossem muito específicas.

Com o impeachment não foi diferente.

Deste modo, a Constituição de 1891, a primeira dentre as republicanas, seguindo a tradição legislativa preconizada pela Carta de 1824, também delegou ao legislador infraconstitucional a tarefa de elaborar uma lei especial tipificando os crimes que ensejariam o do impedimento do Presidente da República, lei material, bem como outra lei regulamentando o procedimento a ser observado quando do julgamento por estes crimes, esta última lei procedimental.

Apresenta a Constituição de 1891, todavia, no Título I, Seção II, Capítulo V, artigos 53 e 54, as noções gerais nas quais deveriam ser editadas as leis especiais, a saber: o Presidente da República deveria ser julgado pelo Senado Federal, depois de aprovada acusação pela Câmara dos Deputados, ocasião em que, outrossim, ficaria suspenso de suas funções, a semelhança, em grande parte, do que determina a atual Lei Maior, com a única ressalva quanto ao termo inicial da suspensão de atividades presidenciais, o que, na vigente Carta Política ocorre com a instauração do processo pelo Senado Federal, e não apenas pela simples aprovação da acusação contra o Presidente (Constituição de 1988, artigo 86, §1º, II).

É de se observar, ainda, que a primeira Lei Maior, em seu artigo 54, ditava os valores cuja proteção deveria ser observada quando da elaboração da referida lei especial que traria a tipificação dos delitos de responsabilidade. Nesta esteira, dispunha o artigo 54 da Constituição de 1891 que se considerariam crimes de responsabilidade do Presidente aqueles que atentassem contra: “a existência política da União (1º)”; “a Constituição e a forma do Governo federal” (2º); “o livre exercício dos Poderes políticos” (3º); “o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais” (4º); “a segurança interna do País” (5º); “a probidade da administração” (6º); “a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos” (7º); “as leis orçamentárias votadas pelo Congresso” (8º).

Perceba-se que a Constituição então vigente não trazia em seu corpo redacional a descrição dos crimes de responsabilidade, mas, tão-só, os vetores a serem obedecidos pelo legislador, “na primeira sessão do Primeiro Congresso” (artigo 54, §3º), quando da edição da lei material.

Pois bem. O Primeiro Congresso, fiel ao mandamento constitucional, editou ao início do ano de 1892 as duas leis pertinentes aos delitos de responsabilidade cometidos pelo Presidente.

Ganhou vida no direito pátrio, destarte, os decretos nº 27 de sete de janeiro de 1892 e nº 30 de oito de janeiro de 1892, tratando, respectivamente, do procedimento dos crimes de responsabilidade e da definição dos mesmos.

O decreto nº 30, de direito material, seguindo à risca o que determinava o artigo 54, 1º a 8º da Constituição de 1891, apresentou, ao longo de cinquenta e dois artigos divididos em sete capítulos, figuras típicas concernentes a cada um dos vetores ditados pela ordem constitucional.

Já o decreto nº 27, de cunho procedimental, trouxe em si todo o rito a ser seguido em caso de julgamento do Presidente da República ao longo de trinta e três artigos divididos em dois capítulos, a saber, “Da Denúncia e Decreto da Acusação” e “Do Processo, da Acusação e da Sentença”.

Convém registrar, por oportuno, que o Presidente dos *Estados Unidos do Brasil*, à época da elaboração das mencionadas espécies normativas, era Deodoro da Fonseca. Contudo, quem passar os olhos sobre ambos os decretos, perceberá que, nos dois casos, a sanção presidencial fora concedida por Floriano Peixoto. Mas o fato, realmente, não é de causar estranheza.

Ocorreu que, Deodoro da Fonseca, quando recebeu os projetos dos decretos para conceder a sanção presidencial, achou por melhor vetá-los, alegando que a matéria era inconstitucional. Conforme salientou Herculano de Freitas, em clássica obra, os decretos de 1892 “foram até causa do golpe de Estado dado pelo Marechal Deodoro, dissolvendo o primeiro Congresso Constituinte” (1923, p. 394). Já no que diz respeito aos motivos de ter o presidente Deodoro assim procedido, pondera-se que “entendia ele que era uma ofensa à sua dignidade presidencial e uma ameaça ao exercício de suas funções esse ato de o Congresso votar uma lei que supunha lhe seria aplicada” (FREITAS, 1923, p. 394).

O Congresso, obviamente, valendo-se da prerrogativa de ter por função típica a atividade legiferante, derrubou o veto de Deodoro da Fonseca, antes deste ter procedido à dissolução das casas. Como resultado de todo este impasse política, Deodoro, censurado pela opinião pública, renunciou ao cargo para o qual havia sido escolhido, não por voto direto, mas sim por colégio eleitoral, com a Proclamação da República.

Assumiu, então, seu vice, Marechal Floriano Peixoto, quem, aceitando plenamente a constitucionalidade daqueles decretos, os quais Herculano de Freitas (1923, p. 393) e Pinto Ferreira (1998, p. 387) tratam como leis, deu-lhes a sanção presidencial, tendo, por esta razão, seu nome estampado no texto que se publicou.

Refutando as alegações esposadas à época pelo Marechal Deodoro da Fonseca, Carlos Alberto Provenciano Gallo anota, com acerto, que “tratava-se, na verdade, de leis que obedeciam tão-somente aos mandamentos constitucionais, complementando o texto pertinente” (1992, p. 33).

A próxima Constituição Republicana do Brasil, promulgada em 1934, previa um sistema de apuração da responsabilidade do Presidente da República um tanto quanto diverso dos que o precederam.

Com efeito, a Constituição de 1934 dispunha na Seção III do Capítulo III de seu Título I, artigos 57 e 58, sobre a responsabilidade do Presidente da República, apresentando, tal como fazia a Carta de 1891, um rol de valores a serem preservados e, de conseguinte, cuja lesão, por parte do Presidente, ensejaria o processo de impeachment.

Mais notável do que tais valores, porém, já que estes sempre se fizeram presentes nas Constituições brasileiras ao tratar da responsabilidade política presidencial, é registrar que o órgão competente para realizar o processo e julgamento da autoridade executiva federal não era o Senado, mas sim o que o constituinte de 1934 chamou de Tribunal Especial.

Rompia-se, desta forma, com toda a tradição existente desde os primórdios do instituto na Inglaterra, segundo a qual a autoridade seria julgada pela Alta Casa Legislativa (no caso brasileiro, o Senado Federal), passando-se a competência para tanto a um órgão misto, formado por nove juízes, quais sejam, três ministros do Supremo Tribunal Federal, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados (Constituição de 1934, artigo 58, caput).

Como pondera, no tocante a esta ruptura de tradições, Carlos Alberto Provenciano Gallo:

“Abandonávamos, sob a Constituição de 1934, as lições sobre a questão do impeachment dadas pela Inglaterra e pelos Estados Unidos, adotando o sistema de Tribunal Misto, indo buscar subsídios no direito nórdico (Dinamarca e Noruega) e no direito alemão (Constituição Alemã de Weimar, arts. 59 e 108), isto é, a sua composição sendo feita com juízes e membros das Câmaras, estes últimos eleitos anualmente pelas respectivas corporações.” (1992, p. 40)

Conclui-se, do exposto, que o direito constitucional brasileiro realmente operou uma quebra de paradigmas ao retirar a competência do Senado Federal, passando-a ao Tribunal Especial misto, deixando de lado os ditames norte-americanos, que tanto influenciaram na Carta de 1891, para, buscando inspiração em outras famílias jurídicas, construir seu controle de responsabilidade política do Presidente da República de maneira singular em 1934.

A opção feita pela Lei Fundamental de 1934 assemelha-se a que hodiernamente se encontra na Constituição do Estado de São Paulo, a qual

determina, em seu artigo 49 que, nas infrações de responsabilidade, o governador daquele Estado será julgado perante Tribunal Especial, formado por quatorze julgadores, a saber, sete deputados estaduais e sete desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Registre-se, porém, no que concerne a responsabilidade do governador do Estado de São Paulo que praticamente toda a Seção III do Capítulo III do Título I da Constituição Paulista, seção tal desenvolvida sob a rubrica “Da Responsabilidade do Governador”, encontra-se, atualmente, com eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.220 promovida pelo Procurador-Geral da República por entender que a previsão do texto constitucional paulista entraria em choque com o modelo de apuração de responsabilidade executiva prevista na Constituição Federal de 1988, rompendo, desta maneira, com o princípio da simetria que deve orientar a República Federativa do Brasil. (REVISTA TRIMESTRAL DE JURISPRUDÊNCIA, 176, 2001, p. 199).

A alegação sustentada pela Procuradoria-Geral da República demonstra, sem a menor sombra de dúvidas, a questão tão suscitada pela doutrina constitucionalista acerca de ser o Poder Constituinte Originário dotado de, entre outras características, ilimitabilidade e incondicionalidade, eis que, não obstante já ter o direito constitucional brasileiro se perfilhado a previsão de criar órgão híbrido entre os Poderes Judiciário e Legislativo para apurar a responsabilidade do chefe do Executivo, o fato da vigente constituição republicana ter, de certo modo, voltado a acatar os clássicos preceitos do impeachment não autoriza os Estados-membros a de modo contrário proceder – passando, assim, a nítida noção de que o que se deve observar é a atual previsão da Carta da República, a qual não guarda qualquer relação com as que a precederam.

O feito ainda sobre a inconstitucionalidade da do julgamento do Governador do Estado de São Paulo aguarda o julgamento final do Pretório Excelso.

Voltando a debruçar-se sobre a Constituição Federal de 1934, percebe-se que a escolha dos membros do Tribunal Especial se daria, nos moldes do artigo 58, §1º da Carta de 1934, mediante sorteio, “dentro de cinco dias úteis, depois de decretada a acusação”.

Merece destaque, também, a previsão constitucional da criação de uma Junta Especial de Investigação, composta por um membro de cada um dos três órgãos dos quais sairiam os juízes para o Tribunal Especial, convocada pelo

Presidente do Supremo Tribunal Federal, legitimado para receber a acusação formal em face do Presidente da República.

Perceba-se, assim, que o Presidente do Supremo Tribunal Federal, tão logo recebesse a denúncia contra o Presidente da República, deveria proceder à convocação da Junta Especial de Investigação, cujos poderes de buscar a elucidação dos fatos não foram suficientemente estabelecidos pela Constituição de 1934.

Findas as investigações pela Junta Especial, esta deveria encaminhar relatório à Câmara dos Deputados, onde seria o mesmo apreciado, preliminarmente, pela respectiva comissão analisadora, decretando-se, em seguida, a procedência ou não do ato acusatório. Tinha, a propósito, a Câmara dos Deputados de tomar todas estas providências em até trinta dias do recebimento do relatório. Não agindo a Câmara neste lapso temporal, dispunha o artigo 58, §5º que o relatório da Junta Especial de Investigação haveria de ser encaminhado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal para que este convocasse o Tribunal Especial e este último, por sua vez, fizesse a deliberação sobre a procedência da acusação omitida pela Câmara.

Se, contudo, fosse decretada a acusação pela Câmara dos Deputados no prazo grafado em lei, os autos seriam imediatamente encaminhados, de modo direto, para o Presidente do Tribunal Especial, órgão este que a quem não mais incumbiria ponderar a procedência da acusação, mas sim realizar o devido processo e julgamento.

Verifica-se, neste último aspecto, uma semelhança com o que ocorre atualmente com a Câmara e o Senado Federal, medida em que, sendo admitida a acusação pela Câmara, não caberá ao Senado reapreciar a matéria, isto é, a Alta Casa deverá, necessariamente, instaurar o processo de impeachment, podendo, no máximo, inocentar o acusado, mas nunca deixar de julgá-lo. Em outras palavras, uma vez obtido o aval da Câmara dos Deputados no que diz respeito ao processamento do impeachment, não existe qualquer margem de discricionariedade ao Senado Federal no sentido de não instaurá-lo.

Atento às diferenças existentes entre o procedimento político de impeachment e o processo jurisdicional de apuração de responsabilidade criminal, o constituinte de 1934 determinou que a pena aplicada ao Presidente da República em caso de condenação pelos crimes de responsabilidade seria a perda do cargo e a inabilitação, por no máximo cinco anos, para exercer qualquer outra função pública (artigo 58, §7º).

Em que pesem as rupturas de paradigmas operadas pela Lei Fundamental de 1934, fato é que sua vigência pouco durou. Confirmando-se o caráter efêmero que tanto ronda as ordens políticas implantadas no Brasil, foi-se instituída uma nova ordem constitucional em 1937, marca do que Getúlio Vargas pretendia construir sob o nome de Estado Novo.

A constituição de 1937, uma das quatro constituições brasileiras outorgadas (MORAES, 2007, p. 5), previa a responsabilidade do Presidente da República a partir de seu artigo 85. Da leitura deste dispositivo percebe-se que os vetores sobre os quais se deveriam tipificar as condutas autorizadas da abertura do processo de impeachment estavam reduzidas, se comparadas com o que se tinha na Constituição anterior.

A este fato reage a doutrina da forma mais rude possível, vez que, em verdade, não passou a previsão da responsabilidade do Presidente da República na Carta de 1937 de cousa mais do que fantasiosa.

Indagando a própria noção de existir da Constituição de 1937, sem nada sequer querer comentar sobre o impeachment na mesma, Pinto Ferreira qual a razão de se prever o impeachment nela, “se a Carta nunca foi posta em prática e o Congresso, dissolvido, não foi mais eleito?” (1998, p. 387).

Também criticando a atitude motivadora da Constituição de 1937, Paulino Jacques ensina que:

“Um governo forte, como o instituído na Carta de 1937, não poderia manter-se, respeitando a forma de governo federal, diante da sua tendência centralizadora; os direitos individuais, ante os seus propósitos estatais; a segurança interna, mercê de sua demagogia; e as leis orçamentárias, à vista de verbas secretas” (1967, p. 310)

Do escólio do mencionado mestre, deduz-se qual era o espírito da doutrina a época totalitarista implantada por Vargas, demonstrando-se, ainda, uma curiosidade nas ditaduras brasileiras, qual seja, todas elas são postas em prática mediante a outorga de uma Carta Constitucional com vistas a camuflar a ausência de limites dos poderes daquele que se encontra à frente do movimento.

Comentando esta ordem constitucional frente ao sistema de apuração da responsabilidade presidencial, pondera-se que “a pessoa do Presidente da República tornava-se quase idêntica a de um monarca absoluto, inviolável e sagrado, imunes por responsabilidade por atos estranhos à sua função” (GALLO, 1992, p. 41). Tal apontamento da doutrina tinha em mira a previsão do artigo 87 da Constituição de

1937, o qual dispunha acerca da impossibilidade de se responsabilizar o Presidente, durante o exercício de suas funções, por atos estranhos à mesma.

Sem embargo destas críticas diferidas, com acerto, pela doutrina, convém registrar, pelo próprio objetivo deste trabalho, que o improvável julgamento do Presidente pelos crimes de responsabilidade seria realizado pelo Conselho Federal, depois de aprovada a abertura do mesmo através do voto de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados. Ao leitor mais jovem, diga-se que o aludido Conselho Federal era o que, à época, compunha, juntamente com a Câmara dos Deputados, o que o outorgante constituinte de 1973 chamava de Parlamento Nacional. Em suma, seria o Conselho Federal o que, nos dias atuais, se tem por Senado Federal.

Denote-se, assim, que, caso não fosse o texto constitucional de 1937 mera formalidade para, do ponto de vista legal, “legitimar” o poder de Vargas, teria esta Carta mantido a essência do que se previu na primeira constituição republicana do Brasil (1891), abandonando o específico modelo de apuração de responsabilidade presidencial que havia sido instituído em 1934.

No que tange ao parágrafo anterior, frise-se bem que se disse ter sido a Constituição de 1937 algo utilizado para legitimar o poder totalitário de Getúlio Vargas do ponto de vista legal. Isto não significa, porém, que estava o mesmo dotado de legitimidade do ponto de vista jurídico, uma vez que, segundo o que se defende neste trabalho, não se pode tomar por Direito apenas o que emana da fria atividade legiferante. Ao revés, sem que seja uma lei referendada pela vontade do povo a que se destina, bem como sem se respeitar os valores humanos e democráticos que devem servir de norte a qualquer atividade dos Poderes de um Estado, é de melhor técnica entender que o comando abstrato nela previsto pode ser considerado tudo o que se quiser chamar, menos Direito.

Ressalte-se, finalmente, em relação à Constituição de 1937, que seu artigo 86, §1º, mantendo o disposto na Carta Republicana precedente, dispôs como únicas sanções decorrentes de eventual condenação perante o Conselho Federal, a perda do cargo e inabilitação, por no máximo cinco anos, para exercer qualquer outra função pública.

Superada, ao menos em tese, a fase totalitária de Getúlio Vargas, promulgou-se, em 1946, mais uma Constituição Republicana brasileira.

De acordo com os ensinamentos de José Afonso da Silva (2009, p. 85), a Constituição de 1946, elaborada no anseio de se restaurar a ordem democrática lesada durante o Estado Novo de Vargas, baseou-se nos textos anteriores de 1934 e 1891. Este ato, porém, segundo o entendimento do referido mestre, “constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal.” (2009, p. 85).

Mesmo com essas críticas, não deixa o sempre lembrado doutrinador de apontar as grandes virtudes da Carta de 1946 ao permitir a condução do país durante as décadas em que vigeu.

No que tange à matéria de impeachment presidencial, a Constituição de 1946 não introduziu qualquer novidade. Com efeito, tendo em mente o que se transcreveu aqui sobre o fato de ter esta Carta buscado inspiração nas duas promulgadas anteriormente, verifica-se que o constituinte de 1946 manteve o sistema de impeachment consagrado no texto de 1891, em forte homenagem ao modelo norte-americano de impedimento.

Destarte, cabia a Câmara dos Deputados autorizar a abertura do processo e ao Senado realizar o processo e julgamento. Se é que se pode apontar alguma peculiaridade da Constituição de 1946, mencione-se que esta, quanto ao quorum exigido para a abertura do processo na Câmara, reclamava a aprovação pela “maioria absoluta de seus membros” (artigo 88, caput da Constituição de 1946).

Torna-se forçoso anotar que, pela finalidade constitucional de se romper com um regime nada democrático, a Lei Fundamental de 1946 diminuiu o número de votos parlamentares exigidos para o início do processo político de apuração de responsabilidade presidencial. Vale dizer, se antes não se tinha, senão em poesia, a possibilidade de se cogitar da responsabilização do chefe do Executivo, foi do âmago da nova Carta facilitar os trâmites tendentes a apurá-la sob o novo regime democrático que se estabelecia.

Pareceu ter se preocupado o constituinte de 1946 com o que Pinto Ferreira viria a advertir tempos depois sobre o fato de que, “no presidencialismo latino-americano, o Poder Executivo estaria acima dos demais Poderes.” (1998, p. 389). Registre-se, a propósito, que o mesmo autor, quando da apresentação dos fundamentos do instituto do impeachment, pondera que a razão de ser do mesmo reside em que “o Poder Executivo é o órgão mais influente dos poderes constitucionais.” (1998, p. 384).

A grande contribuição da Carta de 1946, sem relutar, foi ter previsto em seu artigo 89, parágrafo único, a necessidade de se editar uma lei infraconstitucional tendente a regulamentar o as normas de processo e julgamento do impeachment presidencial.

Diz-se importante este mandamento constitucional pela simples verificação de que a lei que derivaria daquele comando se encontra vigente até hoje: Lei nº 1.079 de abril de 1950.

A Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950, conhecida por Lei dos Crimes de Responsabilidade, tipifica e regulamenta, ao longo de oitenta e dois artigos, respectivamente, quais são os crimes considerados de responsabilidade, bem como qual o procedimento a ser adotado para o processo e julgamento de quem os cometer.

Prevê a citada lei a possibilidade de se apurar a responsabilidade não só do Presidente da República e seus Ministros de Estado, mas também dos Governadores de Estado e seus respectivos Secretários, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República. Enfim, todas as maiores autoridades do Poder Executivo, Poder Judiciário, além do chefe do Ministério Público estão englobadas nos ditames da Lei nº 1.079 de 1950.

Apenas os membros do Poder Legislativo é que são se encontram nela descritos, já que, obviamente, são eles quem faz a acusação, processo e julgamento nos casos previstos por tal lei.

A lei 1.079 de 1950 será objeto de análise oportunamente, haja vista que é sob a sua égide que se processa o impeachment presidencial na atualidade, razão pela qual pede-se vênua para pouco dela comentar neste momento, ressaltando-se, ademais, apenas sua significância histórica.

Arrematando a abordagem sobre a Constituição de 1946, se traz a baila os registros colhidos por Carlos Alberto Provenciano Gallo (1992, p. 41/42), segundo o qual, na vigência daquele sistema constitucional, contra duas autoridades foi tentado aplicar o processo de impeachment: Corrêa e Castro, Ministro da Fazenda do governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra; Horácio Lafer, Ministro de Getúlio Vargas. As duas tentativas, ainda segundo o que informa o referido mestre, não obtiveram sucesso, já que o primeiro renunciou, enquanto que o segundo provou que apenas agira de maneira contrária ao que determinava a lei (houvera Lafer prestado informações fora do prazo assinalado para tanto) por motivo de força maior.

Uma vez mais ocorrido golpe de Estado no frágil sistema político brasileiro, instituiu-se regime de ditadura militar no ano de 1964. Fiéis à tradição brasileira de se ter uma ditadura constitucional, o governo militar outorgou outra Carta Política em 1967, a qual, inclusive, dispunha, curiosamente, em seu artigo 1º, §1º que “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.”

Como não era de se duvidar, no que diz respeito à responsabilidade do chefe do Poder Executivo, houve uma mitigação na possibilidade de apurá-la, já que, novamente, estava este Poder fortalecido e preponderante sobre os demais.

Comentando a Constituição de 1967, José Afonso da Silva observa que “sofreu ela poderosa influência da Carta Política de 1937, cujas características básicas assimilou. Preocupou-se fundamentalmente com a segurança nacional. Deu mais poderes à União e ao Presidente da República.” (2009, p. 87).

De diferente das ordens constitucionais anteriores, demarque-se, apenas, que o artigo 85, caput da Constituição de 1967 ripristinou o clássico comando norte-americano, previsto nas Cartas de 1891 e 1937 (embora seja esta autoritária), de apenas se iniciar o processo mediante provação de dois terços dos membros da Câmara, e não mais a maioria absoluta outrora exigida na Constituição de 1946. A previsão, realmente, não poderia ser diversa, já que tendente a Carta de 1967 a tornar mais rígido o poder do chefe executivo.

Não previu a Constituição de 1967 a pena a ser cominada para a autoridade executiva em caso de condenação perante o Senado Federal, parecendo ter relegado a matéria, no todo, à disciplina da lei infraconstitucional já mencionada (Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950).

Como derradeira marca do regime ditatorial sob a égide do qual se estabeleceu a Constituição de 1967, ressalte-se que o artigo 85, §2º da aludida constituição determinava o arquivamento do processo de impeachment caso não fosse o mesmo decidido em até sessenta dias depois de “declarada procedente a acusação” pela Câmara. Neste sentido, anote-se, por oportuno, a impropriedade técnica da redação deste §2º do artigo 85 ao falar em ser “declarada procedente a acusação”. Ora, em verdade, apenas se declara procedente a acusação quando do julgamento de mérito da demanda. Vale dizer, somente quando o órgão investido de jurisdição, e, em determinadas situações, munido de competência, se convencer das alegações feitas pela acusação é que irá declarar procedente o que se buscou através da peça acusatória. A Câmara, segundo o que determinava a Constituição de

1967, em consonância com a Lei nº 1.079 de 1950, apenas faria era o juízo de conveniência diante da denúncia apresentada por quem de direito, a fim de que, entendendo pertinente o teor da denúncia, formular acusação perante o Senado Federal, este sim com atribuição para, entendendo estar configurado o crime de responsabilidade, declarar procedente a acusação para condenar a autoridade processada.

Ainda no regime ditatorial, criou-se a Emenda Constitucional nº 01 de 1969, cuja natureza jurídica ainda é controvertida, não sendo poucos os autores que a consideram uma nova, e mais uma vez outorgada, constituição.

Sobre o tema, assim se posiciona José Afonso da Silva:

“Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: *Constituição da República Federativa do Brasil*, enquanto a de 1967 se chamava apenas *Constituição do Brasil*.”

A despeito desta divergência, aponta-se somente como novidade da Emenda Constitucional nº 01 de 1969 a introdução de um novo vetor a se observar nos crimes de responsabilidade, ou seja, o descumprimento das leis (EC nº 01 de 1969, artigo 82, VII).

Atento a esta modificação, Carlos Alberto Provenciano Gallo, com propriedade, leciona que esta nova figura “não estava previsto nas anteriores Constituições do Brasil República mas já elencada na Constituição do Império (artigo 133, nº 4)” (1992, p. 42).

Do narrado pelo doutrinador, conclui-se que, embora se trate de inovação do ordenamento republicano brasileiro, não foi desconhecido à época do Império, não se tratando, pois, de inovação do legislador brasileiro.

Finalmente, apenas se diga que todas as ponderações feitas sobre as Constituições outorgadas de 1937 e 1967 também se estendem à Emenda Constitucional de 1969, na medida em que também fora fruto de regime político violador das garantias democráticas.

### 3 RELAÇÃO COM OS SISTEMAS DE GOVERNO

Antes de ingressar no estudo propriamente dito dos sistemas de governo e demarcar sua correlação com o processo de impeachment, cumpre salientar a

existência de dessemelhanças entre nomenclaturas técnicas que, embora parecidas, não podem ser tomadas por sinônimos, quais sejam: formas de Estado, formas de governo e sistemas (ou regimes) de governo.

Com efeito, a distinção realizada pela doutrina não é desprovida de magnitude, senão impulsionada pelo correto uso das terminologias que melhor demonstram a relação entre os elementos constitutivos de um Estado, sua aplicação ou exteriorização e, finalmente, o intercâmbio entre os mesmos.

Desta feita, diz-se estar analisando a forma de Estado quando o exame se foca na relação dos elementos constitutivos daquele ente – a saber, povo, território e poder soberano – entre si (ACQUAVIVA, 2000, p. 210). Sendo assim, normalmente são apontadas dentro desta classificação a união real, união pessoal, o Estado unitário e o Estado Federal.

Por outro lado, quando se pensa em forma de governo, está-se referindo “ao modo pelo qual o Estado se estrutura *para o exercício do poder político*. O governo é a *dinâmica* do poder; quem exerce o poder governa.” (ACQUAVIVA, 2000, p. 211). Neste diapasão, de um modo geral, são lembradas as figuras da monarquia e da república, posto que, no primeiro caso, o poder do Estado se concentra nas mãos de uma pessoa (*rectius*, de uma dinastia), enquanto que, na república (*res* – coisa; *publica* – do povo), o poder, em tese, é comum ao povo do Estado em xeque. Não por outro motivo, na vigente Constituição da República Federativa do Brasil se prevê que “todo o poder emana do povo” (artigo 1º, parágrafo único, primeira parte), corroborando, pois, o compromisso do Estado brasileiro em se filiar, no que concerne às formas de governo, ao regime republicano.

Já no que diz respeito aos sistemas de governo – também conhecidos por regimes de governo –, o aspecto marcante a distinguir esta classificação das anteriores reside na observação da maneira pela qual se relacionam os “Poderes” Executivo e Legislativo.<sup>6</sup> Ora, não se pode olvidar que de várias formas podem se relacionar a estrutura executiva e a legislativa do Estado, caso contrário o desenvolvimento da máquina estatal estaria fadado ao insucesso. Assim, por

---

<sup>6</sup>Deixou-se entre aspas o substantivo Poderes em virtude de se considerar acertada a visão doutrinária que apregoa a falta de tecnicidade em seu uso, posto que, em verdade, o Poder do Estado é uno e soberano, apenas se manifestando por distintas “funções” como a executiva, a legislativa e a judiciária. Daí porque, segundo parte da doutrina, em que pese a consagração da nomenclatura que se empregou no corpo deste texto, mais correto seria, no caso *supra*, se referir à Função Executiva e Função Legislativa. Neste viés, Sahid Maluf ao lecionar que “melhor será falar-se em *separação de funções*. A divisão é formal, não substancial. O poder é um só; o que se triparte em órgãos distintos é o seu exercício.” (2007, p. 211).

exemplo, verifica-se esta relação quando o Presidente da República é chamado para sancionar ou vetar lei ordinária aprovada nas Casas do Congresso Nacional (artigo 66, caput da Constituição da República); quando o Congresso Nacional aprecia medida provisória editada pelo Presidente da República (artigo 62, caput da *Lex Maxima*); nas hipóteses de fiscalização do emprego de verbas públicas realizada pelos Tribunais de Contas (em sede Tribunal de Contas da União, artigo 71, caput, da Carta Magna), dentre outras medidas.

Logo, o ponto-chave para apurar esta relação Executivo-Legislativo com pertinência para o certo enquadramento em uma das espécies de sistemas de governo é aquela que parte da premissa de se repartir a atividade executiva em duas chefias distintas, porém relacionadas: chefia de governo e chefia de Estado, sendo a primeira pertinente à administração interna do Estado, ao passo que a última se aloca na representação do Estado perante a comunidade internacional. Este conceito será oportunamente desenvolvido com maior devagar quando se ingressar no estudo das duas principais espécies de sistemas de governo.

Dentro deste divisor de águas entre as chefias de governo e de Estado é que se pode apontar a existência de dois principais regimes de governo, quais sejam, parlamentarismo e presidencialismo. É bem verdade que se pode verificar a prática de um sistema alternativo, denominado “Governo de Assembléia” (SALVETTI NETTO, 1987, 133) ou “Sistema Diretorial Suíço”. Este, contudo, tem relevância prática menos acentuada, razão pela qual se concentrará este trabalho na dicotomia parlamentarismo e presidencialismo.

Passar-se-á, pois, a expor cada uma destas figuras.

### **3.1 O Impeachment e o Sistema Parlamentarista**

Tomando como premissa a relação entre os órgãos executivo e legislativo, pode-se dizer que o regime de governo parlamentarista é aquele no qual a Chefia de estado fica a cargo de um Presidente ou de um Monarca, conforme se trate, respectivamente, de forma de governo republicana ou monárquica, enquanto que a Chefia de Governo caberá ao próprio parlamento, daí derivando sua própria nomenclatura.

Perceba-se, desde logo, ser possível que se tenha sistema de governo parlamentarista em Estado onde a forma de governo seja republicana, bem como em que a forma de governo for a monárquica. Isto apenas corrobora o entendimento anteriormente esposado acerca da distinção – dotada de forte bagagem técnica – entre as três classificações sobre Estado e governo.

A título de exemplo, tem-se parlamentarismo em repúblicas como a italiana e a francesa, assim como se verifica o parlamentarismo em monarquias como a britânica, da qual, segundo a doutrina majoritária<sup>7</sup>, resultou o próprio sistema.

Destarte, o sistema parlamentarista, à sombra do que ocorre com o instituto do impeachment – conforme se demonstrou no capítulo anterior –, também é fruto da vida política britânica, ou, mais precisamente, da turbulência política enfrentada pelo Reino Unido, sobretudo no século XVII. Como bem assinala Paulo Bonavides, “se há um sistema de organização do poder político que resultou diretamente da história e do contínuo desdobramento das instituições, este sistema é o parlamentarismo.” (2006, p. 343).

Nada melhor do que a perspectiva histórica para compreender o desenvolvimento do sistema parlamentarista. Antes disto, porém, fica a válida advertência de Marcus Cláudio Acquaviva, inspirado nos ensinamentos de Maurice Duverger, sobre a possibilidade de existência de um Parlamento sem que o sistema de governo adotado seja o parlamentarista, a exemplo do que ocorre com o Brasil, pois que aqui “há um parlamento (Congresso), mas não há parlamentarismo, uma vez que a chefia de governo é atribuída ao presidente da República.” (2000, p. 220).

Complementando esta advertência, Paulo Bonavides verifica que também pode existir a figura de um Presidente da República sem que o sistema de governo agasalhado seja o presidencialismo, invocando como exemplo “as repúblicas parlamentaristas, como a Terceira República francesa”. (2006, p. 342).

Embora não caracterizador necessário do regime parlamentarista, a existência de um Parlamento é pressuposto básico de seu funcionamento. Se a raiz histórica do parlamentarismo reside na Inglaterra, como pretende a maior parte da doutrina, é necessário, então, que se conheça quando e como surgiu a figura do parlamento na Ilha Britânica, levando-se em conta, principalmente, que aquele Estado

---

<sup>7</sup> Diz-se majoritária, e não totalitária, porque há respeitado posicionamento de Marcus Cláudio Acquaviva para quem “as origens históricas das práticas parlamentaristas (...) poderiam ser identificadas com um povo da Antiguidade oriental, os hititas, que tinham, é importante notar, origem indo-européia.” (2000, p. 221).

regeu-se por muito tempo mediante forma de governo monárquica e absoluta, razão pela qual pode parecer curioso dizer que em meio ao poder totalitário do rei existisse um órgão mitigador de sua ingerência.

Pois bem, ensina-se que antes mesmo da invasão da Inglaterra pelos normandos, em 1066, já tinha o monarca criado um Conselho com o auxílio do qual se dirigia os rumos do Estado inglês. (SALDANHA, 1993, p. 69). O referido conselho, chamado de *Privy Council*, *conciclium* ou *parliamentum* (BONAVIDES, 2006, p. 343), tinha função meramente consultiva, sendo que seus membros eram escolhidos pelo rei dentre cidadãos ilustres que gozassem de sua confiança. Naturalmente se pode concluir, desta forma, que apenas membros da aristocracia e do alto clero inglês é que faziam parte deste conselho, motivo pelo qual não se titubeia em destacar esta instituição do século XI como verdadeiro nascedouro da Câmara dos Lordes, como se denota, aliás, de próprio documento anexado ao endereço eletrônico do Parlamento do Reino Unido.<sup>8</sup>

Outrossim, é de se salientar que, não estando a Inglaterra, por sua própria posição geográfica, envolta pela iminência de vizinhos invasores, não se fazia necessária, diversamente do que ocorria em França, a manutenção de um exército de caráter permanente, o que, por via lógica, dispensava a necessidade de se ter constantes impostos para este fim. De conseguinte, “o rei se via obrigado a convocar o parlamento sempre que precisava de dinheiro, *daí a periodicidade do parlamento britânico.*” (ACQUAVIVA, 2000, p. 223). Tal apontamento, note-se, reforça a assertiva do caráter aristocrático do parlamento (ou conselho, como preferem alguns, tendo em vista que os comuns ainda não tinham representação a esta época) até então existente.

Estava iniciado aí o Parlamento britânico, restando para o seu aperfeiçoamento apenas a vital incorporação da Câmara dos Comuns, a qual tinha seus membros provenientes, sobremaneira, da ascendente burguesia que, ao contrário do que se dava na Europa continental, não tinha interesses na concentração do poder nas mãos do monarca. É que na Inglaterra o desenvolvimento do comércio não estava obstado pelo fortalecimento do feudalismo. Ao contrário, estavam os burgueses ansiosos pela diminuição do poder absoluto que se concentrava em torno

---

<sup>8</sup> Vide: <<http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbphistory.pdf>> Acesso em: 05/07/10.

do monarca, totalmente o oposto do que ocorreu, por exemplo, com a França (neste sentido, ACQUAVIVA, 2000, p. 223).

Divergem os autores quanto ao exato momento em que os comuns passaram a integrar o que se viria a conhecer por parlamento britânico. A mencionada polêmica é renegada à segundo plano por Paulo Bonavides, que se contenta, acertadamente, em registrar que a atual configuração daquele órgão já se encontrava formada na segunda metade do século XIV. (2006, p. 344).

Fato é que o parlamento inglês ganha força a partir do século XVII, especialmente depois da já aqui comentada Revolução Gloriosa (1688), atendendo aos reclames do reconhecimento de direitos dos cidadãos por parte do monarca – através da promulgação do festejado *Bill of Rights* –, bem como elidindo qualquer possibilidade de a Inglaterra vir a ser novamente governada por um monarca católico.

A conseqüência disto, como bem percebida por Pedro Salvetti Netto, é a de que:

A partir da promulgação do “Bill of Rights”, o Rei não mais podia governar sem o apoio parlamentar, e isto porque estabelecia esta solene declaração depender do Parlamento não só a cobrança dos impostos, mas ainda a permanência dos exércitos. Passa a Coroa, então, a formar seu gabinete, escolhendo os membros do partido majoritário no Parlamento, a fim de obter, por essa forma, o apoio do órgão legislativo no que concerne ao recolhimento dos tributos e à formação dos exércitos permanentes. Surge nessa ocasião a primeira característica do parlamentarismo, ou seja, o Gabinete formado com os membros do partido majoritário no Parlamento. (1993, p. 136).

Do exposto, denota-se que a escolha dos membros do Gabinete por parte do rei, em obediência à representação majoritária dentro das Casas do Parlamento, nada mais é do que uma própria decorrência dos poderes acumulados pelo órgão com o passar dos anos na Ilha Britânica, de sorte que o monarca, outrora absoluto, deveria agora se sujeitar, em muitos aspectos, aos que os representantes do povo inglês melhor entendessem sobre determinado assunto.

Outro relevante acontecimento para que se pudesse cogitar da evolução do sistema parlamentarista na Inglaterra foi que, em 1714, findada a dinastia Stuart com a morte de Ana – e com a exclusão dos descendentes católicos de James II, o sucessor ao trono inglês passou a ser o alemão Jorge I, da dinastia de Hanover, que foi transformada por decisão dos soberanos em Windsor durante as guerras mundiais.

Ocorre que este monarca sequer dominava a língua inglesa e seu sucessor, Jorge II, embora compreendesse o idioma, não o falava, tornado, assim, praticamente impossível o governo da Inglaterra. Ora, como poderia a Inglaterra ser

governada por um monarca que, além de não dominar seu idioma oficial, se mostrava, como sustentam alguns doutrinadores, mais preocupado com o que se passava em sua pátria de nascença?

Obviamente, teria o rei de ascendência tudesca de promover alguma mudança na estrutura do governo a fim de que não ficasse tão importante nação jogada ao relento. Tal providência nada mais seria do que a escolha de um dos seus ministros para dirigir o Conselho em seu lugar.

Sobre o fato, assim se pronuncia Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Por isso a incumbência de presidir o Conselho de Ministros, e, portanto, a de efetivamente supervisionar a gestão dos negócios públicos, foi pelo Rei deferida a um ministro, o Primeiro-Ministro, que os representava nesse Conselho, a ele levando sua opinião e as decisões que deveriam ser formalizadas. Na ausência do Rei, por sua vez, o Conselho de Ministros passou a se reunir numa saleta, num *Gabinete*, daí o uso desse termo para designar o próprio Conselho.” (1993, p. 5/6).

Note-se, pois, que mais uma vez as circunstâncias históricas da vida política inglesa – *in casu*, ter o trono sido ocupado por monarcas desconhecedores de tudo quanto se passava no Estado – ocasionou a criação de instituições e costumes que seriam levados, como de praxe naquele país, durante séculos de prática e que não só afetariam o modo de se governar a Inglaterra, mas também serviria de base para que, anos mais tarde, os colonos da América do Norte idealizassem um regime alternativo para administrar a nova nação que se erguia.

Importante se destacar, ainda, que se o Primeiro-Ministro tinha certa autonomia para assumir a frente da administração pública inglesa, não faltavam-lhe deveres a serem observados e cuidados a serem tomados na sua maneira de proceder, vez que a ele “e aos demais ministros era imputada a responsabilidade pelos atos de governo, dado o princípio *“le roi ne peut mal faire”*. (FERREIRA FILHO, 1993, p. 6).

Esta responsabilidade seria apurada pelo Parlamento, dotado de mecanismos como o já comentado *bill of attainder* e o principal assunto em tela, o impeachment. Não por outro motivo, ensina-se, ainda, que foi neste contexto que surgiu a prática inglesa de escolher os membros do Conselho (ou Gabinete) de acordo com a representação majoritária dentro do Parlamento, visando-se evitar, com isso, a instabilidade que tanto prejudica aquele que se encontra a frente dos assuntos governamentais. (FERREIRA FILHO, 1993, p. 6).

Neste diapasão é que se entende porque no sistema parlamentarista são consideradas tão relevantes as assim chamadas moções de confiança, isto é, uma espécie de parecer favorável do Parlamento em benefício do Gabinete. Uma vez rompida a confiança entre o este e aquele, impossível se faz sustentar o governo, sendo aí necessário a dissolução do Conselho e a designação de novos membros para o mesmo.

Ainda de acordo com as lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, pode-se dizer que o parlamentarismo, tal como conhecido hodiernamente, se consolidou na Ilha Britânica por volta de 1780. (1993, p. 7).

Dentre os teóricos da época que podem ser apontados como grandes defensores da preponderância do Parlamento sobre a Coroa destaca-se John Locke.

O renomado filósofo inglês participou do processo revolucionário que traria Guilherme de Orange e Maria Stuart ao trono da Inglaterra, de modo que seu envolvimento com a causa pode ser notado desde sua origem, tendo em vista que, além de ser filho de burgueses da cidade de Bristol, o pai de Locke ainda se alistou no exército parlamentar para a defesa de sua causa em 1648 (MARTINS e MONTEIRO, 1978, p. VI).

Em sua sempre lembrada obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, Locke traça as origens e os fundamentos da existência do Estado e do governo estabelecido entre os homens. De acordo com Locke, os homens, em princípio, viviam em estado de natureza, sendo cada um juiz de sua própria causa, podendo, de conseguinte, determinar-se segundo o que melhor entendessem. (1978, p. 35).

Locke doutrina, ainda, que o homem, evidentemente, percebeu que não seria viável viver no completo estado de natureza, já que vários inconvenientes atrapalhariam seu desenvolvimento sadio. Desta forma, viu-se o homem compelido a agrupar-se com semelhantes seus a fim de que pudessem conviver com maior segurança, bem como garantindo o exercício de seu direito de propriedade, o qual restaria impossibilitado caso vivesse sozinho, posto que, sendo cada homem rei de sua própria vida, as invasões de um ao patrimônio do outro certamente ocorreriam. (1978, p. 82).

Por isso, baseando-se nos ensinamentos de Locke, pode-se dizer que “o objetivo grande e principal da união dos homens em comunidade, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade.” (1978, p. 82).

É nesta linha de pensamento que Locke, refutando o que advogava Sir Robert Filmer, acerca de ser o poder dos governantes absolutistas algo derivado de sucessão desde o tempo de Adão e Eva, condena o absolutismo monárquico em passagem que merece integral transcrição:

Do que ficou dito é evidente que a monarquia absoluta, que alguns consideram o único governo no mundo, é, de fato, incompatível com a sociedade civil, não podendo por isso ser uma forma qualquer de governo civil, porque o objetivo da sociedade civil consiste em evitar e remediar os inconvenientes do estado de natureza que resultam necessariamente de poder cada homem ser juiz em seu próprio caso, estabelecendo-se uma autoridade conhecida para a qual todos os membros dessa sociedade podem apelar por qualquer dano que lhe causem ou controvérsia que possa surgir, e à qual todos os membros dessa sociedade terão de obedecer. Onde quer que existam pessoas que não tenham semelhante autoridade a que recorrerem para decisão de qualquer diferença entre elas, estarão tais pessoas no estado de natureza; e assim se encontra qualquer príncipe absoluto em relação aos que estão sob o seu domínio. (1978, p. 68).

A invocação, denota-se, mais uma vez feita pelo filósofo remonta ao estado de natureza no qual enxergava o homem inserido sem a presença estatal, de modo que, sendo a manutenção da propriedade (conceito este amplo na concepção de Locke) o único motivo para que tenha o homem abdicado de sua condição de rei próprio, qualquer outro fundamento que se pretenda a fim de manter um poder monárquico absoluto não há de prosperar, em razão de não visar ao bem comum.

Em que pesem as críticas ao modelo monárquico, o maior objeto da repugnância de Locke parece ser ao governo tirano, isto é, “exercício do poder além do direito” (1978, p. 113), independentemente da forma de governo sob a qual a tirania houver se eivado, posto que reconhecia o pensador não ser esta mácula uma exclusividade da forma de governo monárquica, mas existente, como ele próprio aponta, desde as repúblicas dos tempos antigos.

Assim é que, referindo-se à tirania, sentencia o teórico:

É um engano supor que esta imperfeição é própria somente das monarquias; outras formas de governo estão a ela sujeitas tanto quanto aquela. Porque sempre que o poder que se põe em quaisquer mãos para governo do povo e preservação da propriedade se aplicar para outros fins, e dela se faça uso para empobrecer, perseguir ou subjugar o povo às ordens arbitrárias e irregulares dos que o possuem, torna-se realmente tirania, sejam um ou muitos os que assim a utilizem. É assim que lemos dos trinta tiranos de Atenas, bem como de um de Siracusa; e o intolerável domínio dos decênviros de Roma não era melhor. (1978, 114).

Inegável, portanto, foi à contribuição doutrinária de John Locke, em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* para que se pudesse operar a “Revolução Gloriosa” e a conseqüente consagração do governo parlamentar em detrimento do

Rei, o que serve para confirmar, sob esta outra perspectiva, que o regime parlamentar é fruto não apenas de longa evolução política e social experimentada pela Inglaterra, mas também do trabalho e das divergências travadas por seus pensadores ao longo dos séculos.

Para conseguir relacionar a dinâmica do sistema parlamentarista com o assunto que aqui ocupa posição de destaque (impeachment), faz-se mister estabelecer criteriosamente a função ocupada por cada um dos órgãos integrantes de um Estado governado através do regime em voga.

Com efeito, mais do que os três clássicos poderes apontados desde Aristóteles e sistematizados por Montesquieu, há, no regime parlamentarista, a presença de um quarto poder, o Poder Moderador, sendo este exercido pelo Presidente – no caso de república parlamentarista – ou pelo Rei – na hipótese de monarquia parlamentarista (MALUF, 2007, p. 262).

Ao rei ou presidente é atribuída esta função moderadora, porque, conforme se tentou deixar claro, a atividade executiva do Poder do Estado é exercida pelo Gabinete, órgão colegiado, sendo, desta forma, o líder deste conglomerado a quem incumbe a missão da chefia de governo, vale dizer, o Primeiro-Ministro.

Malgrado seja este o chefe de governo, convém salientar que os demais ministros que “formam o gabinete são, todos, *solidariamente responsáveis* pelas deliberações tomadas.” (ACQUAVIVA, 2000, p. 224). Neste mesmo sentido, Sahid Maluf ao chamar de “peça essencial do sistema parlamentarista” a inafastável “responsabilidade política do Ministério perante o Parlamento.” (2007, p. 262).

O chefe de Estado, ao revés, por não exercitar atividades de governo<sup>9</sup>, não possui qualquer responsabilidade política perante o Parlamento.

Como já assinalado neste trabalho, a manutenção do governo de determinado Gabinete não se viabiliza se ausente estiver a moção de confiança do Parlamento em relação àquele. Tanto é que o rompimento daquele voto de fidelidade do Parlamento sobre o Conselho opera a destituição deste e a necessidade de serem escolhidos novos membros para integrá-lo.

Ora, tendo isto em vista se poderia indagar qual a finalidade de apuração de responsabilidade ministerial perante o Parlamento por intermédio do

---

<sup>9</sup> Deste aspecto, surgiram as sempre lembradas expressões segundo as quais “o Rei reina mas não governa” (MALUF, 2007, p. 264), ou, ainda, de que, segundo Bertrand Russel, “O Primeiro-Ministro tem mais poder do que glória, e o rei mais glória do que poder” (apud ACQUAVIVA, 2000, p. 224).

instituto do impeachment. É dizer, se o Parlamento, havendo cessado sua confiança no Gabinete, poderia dissolvê-lo, qual seria a utilidade de se fazer esta destituição através de processo de impeachment, no dizer de Bryce, “a mais pesada peça de artilharia do arsenal governamental”? (apud PINTO FERREIRA, 1998, p. 385).

Algo que ficou claro ao longo do desenvolvimento deste *paper*, e no qual podem ser buscados subsídios para responder a mencionada indagação, é que as instituições inglesas, dentre as quais o impeachment e o próprio sistema parlamentarista, não são produtos do acaso, mas sim fruto de longa e permanente evolução, cada vez mais ansiosa no aprimoramento do modo pelo qual era a nação britânica governada.

Desta sorte, percebe-se que o impeachment, muito embora esteja longe de ser opinião unânime, teve início no ano de 1376 (no caso de Lord Latimer), sendo sua estruturação entre as duas Casas do Parlamento resultado de todos aqueles nobres motivos trazidos à baila por Carlos Alberto Provenciano Gallo (1992, p. 5), merecidamente transcritos quando da análise da evolução histórica do processo político na Inglaterra na primeira parte desta pesquisa.

Mais morosa, porém, do que a evolução do impeachment foi a do sistema de governo parlamentarista, que necessitou passar ainda por contratempos políticos e, acentuadamente, lingüísticos no século XVI – com a dinastia de Hanover – até que se conseguisse visualizar a necessidade de criação de órgão governamental, que dotado era até então de mera função consultiva, para que, por fim, dele se destacasse um líder para o governo da Inglaterra.

Perceba-se, os ministros do Rei que o auxiliavam, ainda que tão-somente mediante consultas, no governo do Estado existiam desde muito tempo – aponta-se por volta do século XI –, mas a instituição de um organismo apto a ditar os rumos da administração pública apenas se deu em séculos mais tarde.

Destarte, até que estivesse por bem consolidado o regime parlamentarista, cujo marco vital é a manutenção de confiança entre o Conselho e o Parlamento e entre este e o eleitorado, foi o impeachment importante arma para a apuração de responsabilidade daqueles que a este instituto estivessem sujeitos<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Segundo Paulo Brossard, no direito inglês, ao impeachment “estão sujeitos todos os súditos do reino, pares ou comuns, altas autoridades ou simples cidadãos, militares ou civis, investidos ou não em funções oficiais. Só a Coroa a ele não está sujeita.” (1992, p. 24).

Vale lembrar, contudo, que tinha o impeachment, no direito inglês, verdadeira natureza jurídica criminal, de sorte que, originariamente, deveria haver, ao contrário do que se deu já de início com o direito norte-americano, correspondência entre a conduta pela qual se buscava responsabilizar a autoridade/cidadão e uma infração ao direito penal do ordenamento. Somente ao longo do século XVIII é que passa o impeachment a ser aceito também em casos que, inobstante não constituíssem crimes definidos em lei, pudessem mostrar a sempre invocada incompatibilidade com o cargo ocupado (BROSSARD, 1992, p. 28).

Ora, no século XVIII estava o sistema parlamentarista acabando por se afirmar de vez na Inglaterra, o que mostra que a adoção das moções de confiança do Parlamento para com o Gabinete, as quais independiam de maior justificativa, quiçá de terem os ministros infringido preceito penal do ordenamento jurídico inglês, foram o caminho mais célere encontrado para que pudesse o governante prestar contas de seus atos perante o Parlamento.

Desse modo, ainda que se tenha tentado conferir sobrevida ao impeachment inglês ao revesti-lo de natureza híbrida (político-criminal, segundo Bielsa, 1954, p. 482), com a cessação da exigência de identidade entre ele e o *indictment*, fato é que sua utilidade, fatalmente, caiu por terra com a consolidação do regime parlamentarista, o qual, sem a menor sombra de dúvidas, se mostrava mais veloz e menos impactante para que o fim pretendido através do manejo do primeiro instrumento fosse, efetivamente, alcançado.

Há que se marcar com ferro, porém, que, em que pese poder ser o impeachment inglês taxado de antiquado para o fim a que se destinava, foi ele genuíno propulsor, na sempre presente evolução, que resultaria no perfilhamento ao sistema parlamentarista de responsabilidade frente aos lordes e comuns, haja vista que foi através das ameaças por suas vias, bem como pelas da intolerável *bill of attainder* que passou o rei a escolher para o Gabinete aqueles indivíduos que pertencessem a maioria parlamentar, a fim de criar a estabilidade imprescindível a que fosse o governo levado adiante.

Em lapidar arremate de Paulo Brossard, fica clara a idéia que aqui se buscou passar, senão leia-se:

Assim, num certo momento, o fluxo das instituições forçou caminho distinto do que até então vinha sendo trilhado. O *impeachment* se encaminhava para o museu das antiguidades, na medida em que novo estilo surgia nas relações entre os poderes, e para cujo advento ele fora instrumento poderoso; relegada a idéia de sanção criminal como solução ordinária de governo, o

jogo da responsabilidade deixou de ser através das delongas de um processo judicial, passando a operar-se em termos de confiança política. Na frase sugestiva de Esmein, o processo preventivo iria substituir o processo repressivo. (1992, p. 30)

Colocação mais precisa não poderia ter sido encontrada, eis que o impeachment, de fato, destina-se a apurar a responsabilidade do ocupante do cargo estatal que, por ventura, tenha procedido de maneira contrária ou desonrosa com a magnitude de sua função, o que, certamente, pressupõe a já ocorrência da prática incompatível e lesiva aos interesses do Estado. Na queda do Gabinete mediante a simples quebra de confiança, por sua vez, nada obsta que a conduta repulsiva ao menos tenha sido levada a cabo, reforçando o caráter deveras preventivo da medida. Traçando-se um paralelo com a ciência jurídica processual civil, seria a moção de confiança semelhante, guardadas as devidas proporções, ao que a doutrina chama de tutela preventiva, da qual é espécie a tutela inibitória.<sup>11</sup>

Estas, portanto, em linhas genéricas, são as relações existentes entre o sistema parlamentarista e o impeachment, notadamente seu declínio, em solo britânico, dada a existência de normas e mecanismos de controle mais eficientes sobre o poder do soberano e, depois, para com os atos do primeiro-ministro.

### 3.2 O Impeachment e o Sistema Presidencialista

Tal como o impeachment enquanto expediente meramente político, o presidencialismo é, outrossim, criação do direito norte-americano. Desde a luta das Treze Colônias pela sua independência, percebe-se a forte repulsa que os fundadores da Nova Nação demonstravam pela centralização do Poder do Estado em um único órgão da maneira como ocorria com a forma de governo monárquica existente na metrópole inglesa.

Nesta orientação é que se encontram nos *Escritos Políticos* de Thomas Jefferson deferindo, severamente, árduas críticas ao Rei da Inglaterra relativamente ao que este lhes houvera causado durante o período colonial:

---

<sup>11</sup> É evidente que a tutela inibitória se destina a prevenção do dano, tendo, todavia, por pressuposto a prática de um ilícito. Neste aspecto, talvez, resida a maior necessidade de cautela em comparar as duas figuras, na medida em que, para o rompimento da moção de confiança, e mesmo para o moderno processo de impeachment, prescinde-se do cometimento de conduta vista como ilícita pelo ordenamento. Deste modo, embora elucidativa, a comparação deve ser tomada em termos, e não de modo absoluto. Sobre a tutela preventiva e a inibitória vide: MARINONI, 2000, p. 22.

Se todos os males que surgirem entre nós, oriundos da forma republicana de governo, de hoje até o dia do Juízo Final, pudessem ser postos numa balança, contra o que este país sofreu com sua forma de governo monárquico numa semana, ou a Inglaterra num mês, estes últimos preponderariam. (...) Nenhuma raça de reis jamais se apresentou acima de um só homem de bom senso em vinte gerações. (1979, p. 15).

Em carta endereçada a George Washington, Thomas Jefferson, mais uma vez, apresenta obstinada censura ao modelo monárquico:

Eu era inimigo ferrenho de monarquias antes de minha vinda à Europa. Sou dez mil vezes mais desde que vi o que elas são. Não há, dificilmente, um mal que se conheça nestes países, cuja origem não possa ser atribuída a seus reis, nem um bem que não derive de pequenas fibras de republicanismo existente entre elas. Posse acrescentar, com segurança, que não há, na Europa, cabeça coroada cujo talento ou cujos méritos lhe dessem o direito a ser eleito, pelo povo, conselheiro de qualquer paróquia da América. (1979, p. 16).

Outro saudoso defensor da forma de governo republicana, Thomas Paine, certa vez, afirmou: “A Constituição da Inglaterra se encontra enferma porque a monarquia envenenou a república; a Coroa absorveu os comuns.” (1979, p. 55).

Denota-se, desde logo, diante de todo o exposto, o temor que os norte-americanos demonstravam em relação a que se repristinasse ao modelo monárquico, no qual os poderes do Estado ficassem demasiadamente concentrados nas mãos de uma singular pessoa, muito embora haja que ser lembrado que, à época da independência das Treze Colônias, o sistema parlamentarista de governo começava a se arraigar na Ilha Britânica, o que, inegavelmente, subtrairia considerável influência do monarca em assuntos pertinentes ao governo do Estado.

De qualquer modo, conhecedores na prática dos percalços que, de maneira quase inevitável, advém do acúmulo de poderes em torno de uma só pessoa, os norte-americanos zelaram para que esta realidade não fosse transportada ao governo do novo “lar dos bravos”, agasalhando, pois, em muito a doutrina disseminada por Montesquieu no que diz respeito à separação de poderes do Estado.

Assim é que se tornaram, na prática, os grandes difusores do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances system*) que ainda orienta muitas das Cartas Políticas dos Estados contemporâneos e que, efetivamente, tem-se demonstrado idôneo mecanismo a preservação do bem comum mediante a fiscalização de um órgão estatal em relação ao demais e vice-versa.

Fato bem notado por Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 241) quanto ao perfilhamento dos constituintes norte-americanos às construções teóricas de Montesquieu é o de que, embora o pensador francês apregoasse a necessidade de

se ter o Poder do Estado dividido em órgão distintos, visualizava, também, que a função executiva ficaria a cargo de um monarca e que, como tal, acrescenta-se, subiria ao trono mediante as normas ordinárias de sucessão real, permanecendo no honroso posto de forma vitalícia.

Em que pese soar esta idéia contraditória com os pensamentos anteriormente esposados pelo notável teórico, também observou, com clareza, Dallari que, “naturalmente, a idéia básica era que o executivo deveria ser atribuído a um órgão unipessoal, e não havia na época outros exemplos de órgãos unipessoais que não fossem os reis.” (2005, p. 241).

Destarte, neste particular aspecto, desvencilharam-se os fundadores da nova nação do que pregava Montesquieu. Mesmo assim, não faltam defensores de que os norte-americanos, em verdade, nada mais fizeram do que manter um “rei temporário”, eis que os poderes conferidos ao Presidente da Federação em vários aspectos se assemelhavam com o que tinha o monarca inglês em suas mãos, de sorte que, se não estava a figura presidencial dotada de vitaliciedade e hereditariedade, não lhe faltavam, por outro lado, prerrogativas que constituíam apanágio daquele que ostenta o cetro.

Neste viés é que observa Paulo Bonavides ser “a figura do Presidente, (...), já uma reminiscência republicana do rei da Inglaterra e suas prerrogativas, rei que eles timidamente traduziram na imagem presidencial.” (2006, p. 318).

Sahid Maluf, por sua vez, teve o cuidado de colher o escólio de vários autores clássicos, nacionais e estrangeiros, que se posicionavam no sentido de que o cargo presidencial, de fato, assumira contornos semelhantes ao monárquico. Assim ao dizer que “o sistema presidencialista foi uma adaptação da monarquia à forma republicana, com *um mínimo de modificações*, segundo a expressão de Summer Maine.” No mesmo sentido, usa expressão de João Barbalho para dizer que o Presidente da República “assemelha-se a um *Rei eletivo e temporário*.” (em tudo, 2007, p. 244).

Importante destacar, ainda, que a noção monárquica trazida da metrópole inglesa, e que de certa forma continuava impregnada na mente dos norte-americanos, restou mais evidente quando George Washington, ávido combatente na batalha para corroborar a Declaração de 4 de julho de 1776, tempos após ter sido eleito o primeiro Presidente dos Estados Unidos da América, teve de conter alguns

cidadãos que a ele queriam conferir uma coroa e o título de rei do novo Estado. (MALUF, 2007, p. 244; BONAVIDES, 2006, p. 318).

A principal característica do presidencialismo que não o deixa se confundir com o sistema de governo parlamentarista é a de que o Presidente incorpora em si tanto a chefia de Estado como a de governo, isto é, além de representar o Estado em relações internacionais, também incumbe à figura presidencial a administração pública daquele – a arte de governar propriamente dita.

Como já documentado outrora neste trabalho, ainda que adotado seja o regime de governo presidencialista, isto não significa que inexista Parlamento no Estado em questão, posto que, em observância ao princípio de divisão das funções do poder estatal, é natural que haja um órgão especificadamente destinado ao fim legiferante, daí porque se falar em Parlamento, o qual, na maioria esmagadora dos Estados de sistema presidencialista, é denominado Congresso.

Diversamente do que se dá com o sistema parlamentarista, contudo, não está o governo Presidente da República, senão de modo indireto, vinculado a qualquer moção de confiança ou apoio parlamentar para que possa ser levado adiante. É dizer, o exercício do mandato do Presidente da República não se sujeita, salvo situações excepcionais, ao que determinar o Congresso, residindo nesta particularidade o motivo de se afirmar que no sistema presidencialista o Poder Executivo e o Poder Legislativo são independentes entre si.

A esta independência convém acrescentar, como acertadamente o fez o constituinte brasileiro de 1988 (artigo 2º), a necessidade de harmonia entre os três Poderes, mormente no que concerne ao Executivo e Legislativo, posto ser deles que, diretamente, se consegue ditar os rumos econômico-sociais do Estado.

A independência de um poder em relação ao outro, ainda, não quer dizer que não existam situações de cunho excepcional nas quais um acabe interferindo e, por vezes, drasticamente, nas esferas de atribuições do outro.

É o que, efetivamente, ocorre com o impeachment.

Desta forma, apesar de prescindir o Poder Executivo de apoio parlamentar para que continue no exercício de seu mandato, não há de se esquecer que o Congresso é dotado da aptidão de extinguir-lhe o curso de seu permissivo administrativo, desde que seja ele acusado, processado e condenado pela prática de crime de responsabilidade.

O instituto do impeachment, fundo de tela deste trabalho, ganha contornos importantes em Estados nos quais se tenha acolhido o regime de governo presidencialista. É que, não sendo o Poder Executivo escolhido dentre os membros da facção majoritária do Poder Legislativo, caso em que seria aquele totalmente vinculado a este, o único freio dos parlamentares em relação ao chefe do Estado/governo é julgar-lhe quando incidente em conduta caracterizadora de infração política, ou, no dizer da famigerada legislação brasileira, crime de responsabilidade.

Como bem se pronunciou Pedro Salvetti Netto:

O impeachment, instituto de direito político, pelo qual pode o Legislativo declarar a cassação do mandato presidencial, longe está de comparar-se à queda do Gabinete, no regime parlamentar. Esta decorre de conflitos políticos entre os dois órgãos, os quais, necessitando de estreita colaboração para se manterem, não suportam as graves dissensões e nem se admite a permanência de um Executivo minoritário no Parlamento. O impeachment, todavia, apresenta conotação diversa. Caracteriza-se como o conjunto de atos e termos, legalmente previstos, e por meio dos quais se busca processar e julgar o chefe do Executivo – e consoante o direito positivo dos Estados, outros altos membros dos poderes oficiais – por crime de responsabilidade, como definido em lei. Constitui, assim, o impeachment verdadeiro processo político, onde se apura, por derradeiro, a responsabilidade administrativa do chefe de governo. (1987, p. 138/139).

Denota-se, pois, que o impeachment no sistema presidencialista, no qual a influência do Poder Executivo, personificado na imagem do Presidente da República, é mais acentuada, surge com o justo fim de conter – e reprimir quando não contido – possíveis atos de exacerbação dos poderes e prerrogativas daquela autoridade, sendo, desta forma, mecanismo que exclui a idéia de irresponsabilidade do chefe de Estado/governo, motivo pelo qual não se pode, no todo, como pretendem alguns autores, dizer que o Presidente da República tenha tantos quantos ou até mais poderes do que um monarca que se escusava pela regra de que “*the king can do no wrong*”.

Esta linha de raciocínio também é a seguida por Alexandre de Moraes ao prelecionar que:

O regime republicano, diferentemente do monárquico, não pode ficar indefeso, desprovido de mecanismos que garantam a aplicabilidade das constituições e as defendam, principalmente, dos governantes que buscam ultrapassar ao limites das funções conferidas a eles pelas normas constitucionais. (2004, p. 71)

A razão, indubitavelmente, assiste ao decantado doutrinador. Ora, comparar a figura presidencial com a imagem de um monarca, ainda que não absolutista, parece contraditório com as idéias desenvolvidas pela Ciência Política no que concerne à classificação de formas de Estado, formas de governo e sistemas de

governo, na medida em que, se Presidente há, evidentemente este o é da República e, sendo a forma de governo republicana, não existem motivos, desde o que já vislumbrava Aristóteles, para confundi-la com a forma monárquica, a única em que a figura real se fará presente.

Assim dizendo, o singular aspecto que talvez possibilite imaginar o Presidente da República como mais concentrador de poderes do que um Monarca seja o de que o primeiro reúne em si as chefias de Estado e governo, enquanto que o último, ao menos nas modernas monarquias parlamentaristas – a exemplo da Espanha, do Reino Unido e do Reino dos Países Baixos –, toma para si, tão-somente, a chefia de Estado.

Malgrado esta faceta, vale lembrar que segue a linha real sem qualquer interferência da *voluntas populi* (*vontade do povo*), sendo, ao contrário, regida exclusivamente pelas regras de sucessão hereditária, o que não permite, destarte, concluir que mantenha o rei menos influência do que o chefe do Poder Executivo Republicano, cuja legitimidade para o exercício do governo emana do voto popular, eis que é do povo que advém todo o Poder do Estado constituído sob a égide daquela forma de governo (artigo 1º, parágrafo único da Constituição Brasileira de 1988).

Comparando-se o impeachment do regime presidencialista com o sistema parlamentarista, resta cômodo notar que, no presidencialismo, o instituto em apreço destina-se à destituição do ocupante de cargo que, ao mesmo tempo, ostenta a chefia de Estado e a de governo, ao passo em que, no parlamentarismo, o chefe de governo pode ser destituído mediante simples rompimento da confiança parlamentar.

Nas repúblicas parlamentaristas, tais como ocorre com a Itália, além da possibilidade de destituição do Premier mediante ato do parlamento, é de se salientar que o Presidente da República (e, neste ponto, é imprescindível a recordação de que existe a figura presidencial nos Estados que adotem o sistema de governo parlamentarista sob a forma de governo republicana) pode ter seu mandato perdido através de procedimento destinado a apuração de sua responsabilidade, ainda que seja aquela autoridade incumbida somente da representatividade do país (chefia de Estado).

Nesta esteira é que possibilita a vigente Constituição da República Italiana (1947) responsabilizar o Presidente em caso de alta traição ou atentado à lei fundamental – artigo 90 da Constituição Italiana. A responsabilidade prevista, como não poderia deixar de ser, é a do Presidente da República, já que, sendo o Estado

italiano seguidor do sistema de governo parlamentarista, a responsabilidade do Premiê, quem, de fato, governa o país, é apurada preventivamente e mediante singelas moções parlamentares.

Logo, mesmo que não dirija o governo propriamente, o chefe de Estado italiano pode ser retirado de cargo para o qual foi eleito por determinado período de tempo – no caso da República Italiana, por sete anos – desde que incidente em qualquer das condutas que não sejam acobertadas pela regra geral preconizada pelo artigo 90 da Lei Maior da Itália.<sup>12</sup>

Esta previsão constitucional italiana, da qual se pede vênia para não esmiuçar-se, corrobora os ideais da forma de governo republicana, na qual o poder do Estado pertence ao povo, daí porque não se falar em total irresponsabilidade presidencial, mesmo que a autoridade em voga se limite à ocupar a chefia do Estado, não ingressando no governo propriamente dito.

Portanto, dúvidas não persistem acerca da relação vital que há entre o impeachment e o presidencialismo, visto que, ainda que se considere a figura do Presidente como mais poderoso do que um monarca, fato é que o procedimento político de apuração de sua responsabilidade limita qualquer anseio de tirania que aquele possa sustentar, garantindo o equilíbrio necessário para a correta divisão das funções inerentes ao Poder do Estado, garantindo-se o bem comum, o qual é, ao mesmo tempo, fundamento e limite de qualquer atividade governamental.<sup>13</sup>

## 4 DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

### 4.1 Linhas Iniciais

---

<sup>12</sup> Diz-se “regra geral” porque, pela leitura do dispositivo, percebe-se que os casos de responsabilização presidencial são de cunhos excepcionais, senão leia-se: *Articolo 90: Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione*. No modelo parlamentarista, o Presidente exerce o Poder Moderador e a Chefia de Estado, com competências para internacionais. Traduzi – O Presidente da República não é responsável pelos atos no exercício das suas funções, apenas por ato de traição ou atentado à Constituição”

<sup>13</sup> Com a maestria que lhe era peculiar, Thomas Jefferson pregou: “Essa vontade [do povo] é o único fundamento legítimo de qualquer governo, e proteger sua livre manifestação deve ser nosso primeiro objetivo”. (1979, p. 24).

Para se cogitar do que se passa no processo e julgamento do Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade, faz-se mister, de antemão, precisar o conceito de cada uma dessas infrações.

Na história constitucional brasileira, denota-se a tradição de apontar, ao menos, premissas genéricas sobre as quais deverão ser trabalhados os conceitos de crimes de responsabilidade, havendo, ainda, em todas as ordens constitucionais que vigoraram no território pátrio, a designação a que a disciplina atinente à espécie de infração em apreço fosse regulamentada em nível infraconstitucional.

Desta forma, a primeiro diploma legal existente no ordenamento jurídico brasileiro a fim de disciplinar os procedimentos de apuração dos crimes de responsabilidade foi a Lei de 15 de outubro de 1827, conforme salientado no capítulo destinado ao lineamento histórico do instituto, como decorrência de comando constitucional veiculado pelo Texto Magno de três anos atrás.

Com a queda do Império e a proclamação da forma de governo republicana, promulgou-se, em 1891, a primeira das Constituições brasileiras a tratar do impeachment em termos eminentemente políticos, a imagem e semelhança da Carta Magna estadunidense de 1787.

Mais uma vez fez-se presente a determinação para que lei infraconstitucional regulamentasse os conceitos e procedimentos dos crimes de responsabilidade, tarefa esta que foi cumprida, não antes de memorável imbróglio com o então Presidente da República Marechal Deodoro da Fonseca, com a edição das Leis nº. 27 e 30, ambas de 1892.

Passaram-se as Constituições de 1934 e 1937 sem que o regime infraconstitucional dos crimes de responsabilidade fosse alterado.

Apenas com a promulgação da Lei Maior de 1946, pondo termo à Era Vargas, é que o tema novamente passou a integrar a agenda do Poder Legislativo. Assim, em 10 de abril de 1950, é editada a Lei 1.079 que, inobstante, terem-se passado mais duas ordens constitucionais até o vigente momento, continua, ainda dos dias contemporâneos, a cuidar do impeachment. Vale salientar, porém, que, como o próprio Supremo Tribunal Federal zelou no caso Collor de Mello, há disposições da Lei 1.079 de 1950 que não se encontram recepcionados pela Constituição de 1988.

Cumprido, pois, analisar as disposições principais da referida Lex de acordo com as bitolas da vigente Lei Fundamental.

## 4.2 Conceitos e Impropriedades Técnicas

Conceitualmente, dá-se o nome de crimes de responsabilidade às infrações perpetradas por determinados agentes públicos que demonstrem a incompatibilidade entre a conduta traçada e a magnitude do cargo ou função ocupada.

Segundo o que leciona Alexandre de Moraes:

Crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. (2007, p. 458)

Do conceito esposado pelo doutrinador percebe-se que, em verdade, entende-se tratar, a despeito da nomenclatura crime, de mera infração de cunho político. O posicionamento de Moraes perfilha-se ao que já defendia Brossard ao se referir à nomenclatura crimes de responsabilidade como expressão contaminada por “sentido equívoco, pois tanto designa infrações políticas, como crimes funcionais” (1992, p. 64).

O entendimento de Brossard merece ser explicado com maior zelo. Ao dizer, no excerto supra, que o texto constitucional usa, indiscriminadamente, a expressão “crimes de responsabilidade” para se referir tanto a infrações políticas quanto a verdadeiros crimes funcionais, quer o doutrinador dizer que, pelo elevado número de vezes que a Constituição da República faz menção aos crimes de responsabilidade, sem apresentar, contudo, qualquer critério diferenciador de uma para outra vez, denota-se existir casos nos quais, realmente, a responsabilidade não transcende senão a esfera política (tal como ocorre com os crimes de responsabilidade do Presidente da República, nos moldes do artigo 85), enquanto que, por outro lado, leva a sentenciar que existem casos em que a infração definida pela Constituição como crime de responsabilidade efetivamente tem repercussão penal, amoldando-se, precisamente, como delito funcional.

Leciona, também, Brossard (1992, p. 66/69) que a impropriedade técnica do uso da expressão “crimes de responsabilidade” tem raízes no direito brasileiro

imperial, pois que, sob a égide do Código Criminal de 1830, havia a previsão – artigo 308, 1º – segundo a qual o aludido diploma legislativo não se aplicaria “aos crimes de responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado, os quais serão punidos com as penas estabelecidas na lei respectiva.” A lei a que se referia o artigo 308, 1º do Código Criminal do Império é a Lei de 15 de outubro de 1827, a qual, remarque-se, foi a primeira espécie normativa a disciplinar a responsabilidade dos agentes públicos no Direito pátrio.

No diapasão do Direito Imperial, entretanto, não há que se cogitar de erro ou impropriedade técnica na designação crimes de responsabilidade, posto que, influenciado pelo modelo inglês de impeachment, era a responsabilidade, efetivamente, criminal, de sorte que as penas cominadas ao agente que fosse condenado pela prática de um dos crimes de responsabilidade poderia chegar à prisão e, inclusive, à morte do agente (GALLO, 1992, p. 31).

Ocorre, todavia, que, com o advento da República e sua primeira Constituição (1891), o modelo de impeachment adotado passou a ser o norte-americano, de natureza essencialmente política.<sup>14</sup> Mesmo assim, todas as Constituições seguintes até a de 1988, bem como todas as legislações infraconstitucionais que regulamentaram a matéria em obediência aos cânones constitucionais – Lei nº 27 de 1892, Lei nº 30 de 1892 e Lei nº 1.079 de 1950 – continuaram a dizer sobre “crimes de responsabilidade” como se o cunho penal ainda persistisse.

Força concluir, pois, que a única razão pela qual atualmente ainda se encontra nos textos legais a menção aos “crimes de responsabilidade” é a desídia legislativa, desatenta que está com a drástica mudança operada na regulamentação do instituto desde 24 de fevereiro de 1891.

Neste sentido, reforça-se a importância da doutrina em conferir aos crimes atinentes ao instituto em apreço os devidos contornos, motivo pelo qual considera-se pertinente, mais uma vez, a observação de Paulo Brossard, de acordo com quem:

Se aos crimes de responsabilidade, enquanto relacionados a ilícitos políticos, se reservasse a denominação *infrações políticas*, por exemplo, melhor se

---

<sup>14</sup> Sustentando posicionamento intermediário, Uadi Lammêgo Bulos leciona: “Podemos concluir que os crimes de responsabilidade têm a natureza *anfíbia*, porque correspondem a lícitos delitos funcionais, e, ao mesmo tempo, a atos políticos antijurídicos, diversos daqueles outros comuns propriamente ditos. Daí revestirem-se de caráter *heteróclito*, ora designando infrações políticas, ora crimes funcionais, praticados por agentes do Estado, no exercício do *múnus público (delicta in officio)*.” (2008, p. 918).

atenderia à natureza das coisas e se evitaria o escolho decorrente da designação, pelo mesmo nome, de realidades diversas. (1992, p. 70)

A doutrina apregoada por Brossard, outrossim, como já se registrou neste trabalho, reforça o entendimento apresentado por Alexandre de Moraes (2007, p. 458), eis que ambos os doutrinadores consideram os crimes de responsabilidade como meras infrações de cunho político. Ainda mais, o conceito trazido por Alexandre de Moraes é construído, em primeiro instante, pela natureza da infração e, depois, pela justa apresentação dos vetores que a Constituição Federal buscou proteger em seu artigo 85, caput, incisos I a VII.

Com efeito, o próprio ordenamento parece se contradizer acerca de se considerar as infrações supra como crimes de responsabilidade, mormente porque a Lei de Introdução ao Código Penal (Decreto-Lei nº 3.914 de 9 de dezembro de 1941), norteadora da exegese de todo o sistema penal brasileiro, determina que apenas pode ser considerado crime “a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa.” (artigo 1º).

Ora, no caso de o Senado Federal condenar o Presidente da República pela prática de uma das infrações previstas no artigo 85, caput, incisos I a VII da Constituição ou, então, em uma das figuras típicas da Lei 1.079/1950, dúvidas não restam, sobretudo por expressa disposição constitucional (artigo 52, parágrafo único), de que a pena a ser imposta pela Alta Câmara não pode ser nada além da perda do cargo e a inabilitação para exercício de outro cargo público por oito anos. Sendo assim, inquestionável é a ausência de caráter criminal daquelas infrações, que de crime nada possuem além do nome.

Como já defendia José Frederico Marques,

Se o crime de responsabilidade não é sancionado com pena criminal, como delituoso não se pode qualificar o fato ilícito assim denominado, pois o que distingue o crime dos demais atos ilícitos é, justamente, a natureza da sanção abstratamente cominada. (1961, p. 45)

A razão, indubitavelmente, assiste ao referido mestre. É inconcebível que se alegue ser crime de responsabilidade determinada infração, apenas em âmbito meramente político, quando a norma responsável pela definição de crime dispõe que este só existe se a conduta nele tipificada for punida com detenção ou reclusão alternativa, isolada ou cumulativamente com multa.

### 4.3 Tipicidade ou Previsões Genéricas?

Embora tenha, desde 1891, o Direito brasileiro agasalhado o modelo exclusivamente político de impeachment, tal como havia feito a Constituição dos Estados Unidos da América, percebe-se uma diferença fundamental entre a disciplina dos crimes de responsabilidade na Lei Básica estadunidense e todas as Constituições brasileiras, mesmo a de 1824: a definição legal das infrações passíveis de impeachment.

É dizer, sempre o legislador pátrio preocupou-se em tipificar as infrações com base nas quais poderia certa autoridade submeter-se ao processo parlamentar, algo que é previsto apenas genericamente pelos idealizadores do federalismo.

Na vigência da Constituição de 1824, a medida é totalmente compreensível, haja vista que criminal era a natureza do instituto, podendo sujeitar a autoridade condenada até mesmo a pena de morte (vide GALLO, 1992, p. 31).

Com a adoção do expediente em termos tão-somente políticos, entretanto, poderia ser questionada a manutenção do zelo legislativo com a tipificação das infrações. O motivo desta postura, eventualmente, poderia ser o próprio berço romano em que nasceu o direito brasileiro, em que postulados como *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* constituíam pedra de toque da ordem jurídica instituída.

Sem embargo disto, no artigo II, Seção 4 da Constituição norte-americana prevê-se a remoção do cargo, resultante de condenação posterior ao impeachment, pelo cometimento de “traição, suborno ou outros grandes crimes e faltas graves.”

Perceba-se, destarte, ter-se valido os constituintes de 1787 do que a doutrina penal denomina interpretação analógica, isto é, “espécie do gênero interpretação extensiva [que] abrange os casos análogos, conforme fórmula casuística gravada no dispositivo legal.” (PRADO, 2002, p. 155), já que, depois de enumerarem, em rol meramente exemplificativo, duas das infrações que configurariam grandes crimes e faltas graves, deixam ao critério do intérprete determinar, no caso concreto, quais outras condutas se amoldariam à previsão genérica do dispositivo.

O crime de traição é definido pela própria Lei Fundamental dos Estados Unidos em seu artigo III, Seção 3<sup>15</sup>, enquanto que o delito de suborno, ao sentir de Fábio Konder Comparato, tem conceito “facilmente caracterizado” (2000, p. 113).

Dúvida resta, pois, em determinar quais as outras condutas que podem ser abarcadas pelos conceitos de “grandes crimes e faltas graves”. Nas defesas do Ministro da Suprema Corte Samuel Chase (COMPARATO, 2000, p. 113) e do Presidente Andrew Johnson (BROSSARD, 1992, p. 46) foi sustentada a tese de que as condutas genéricas a que se refere a Constituição, necessariamente, haveriam de caracterizar delito comum segundo o ordenamento penal, caso contrário ampla seria a margem de discricionariedade outorgada ao Congresso na definição do feito.

Nada obstante, a tese sempre foi rejeitada pelo Congresso daquele país em suas experiências de impeachment e, de acordo com Paulo Brossard, “neste sentido é quase unânime a doutrina.” (1992, p. 46).

Em verdade, a compreensão de que não há, obrigatoriamente, de se ter sintonia entre uma conduta passível de impeachment e uma tipificação penal decorre do fato, aqui invocado à exaustão, de que a esfera do julgamento congressional não se confunde com a realizada pelo Poder Judiciário. Embora algumas feições de ambos os processos, o político e o criminal, sugiram que ambos são filhos da mesma Têmis, tal não se dá senão eventualmente, eis que a campina segura e rígida do Direito nem sempre se encontra presente, de corpo e alma, no trato de assuntos da seara Política.

Neste contexto, sentencia Paulo Brossard que “o *impeachment*, processo político, não é coextensivo ao *indictement*, processo criminal, porque não existe necessária correspondência entre infrações políticas e infrações penais.” (1992, p. 46/47).

Para não restar dúvidas, pertinentes são as distinções levadas à baila por Celso Ribeiro Bastos:

Pode-se dizer que os objetivos do impeachment são diversos dos da lei penal. Esta visa sobretudo à aplicação de uma medida punitiva, como instrumento de serviço de repressão ao crime. O processo de impeachment almeja antes de tudo a cessação de uma situação afrontosa à Constituição e às leis. A permanência dos altos funcionários em cargos cujas competências, se mal exercidas, podem colocar em risco os princípios constitucionais e a própria estabilidade das instituições e a segurança da nação, dá nascimento à necessidade de uma medida também destinada a apeá-los do poder. (1995, p. 158).

---

<sup>15</sup> Assim reza o dispositivo: “Treason against the United States, shall consist only in levying war against them, or in adhering to their enemies, giving them aid and comfort. No person shall be convicted of treason unless on the testimony of two witnesses to the same overt act, or on confession in open court.”

Comentando sobre o tema, Michael Gerhardt (2000, p. 103) leciona que a maior divergência a ser observada não diz respeito às infrações políticas serem conexas com crimes comuns, mas sim determinar quais condutas que não se amoldam aos tipos penais poderiam ser consideradas passíveis de impeachment.

A investigação pelo correto apontamento destas infrações ganhou foco na doutrina americana principalmente quando, na tentativa de impeachment desferida em face do Ministro da Suprema Corte William Orville Douglas, no ano de 1970, o então deputado Gerald Ford, aqui parafraseado, sustentou ser infração passível de impeachment o que quer que seja assim considerado pela maioria da Câmara dos Representantes em dado momento histórico, pouco importando a natureza da infração. (GERHARDT, 2000, p. 103).

Atento aos debates convencionais que resultariam na aprovação do texto constitucional de 1787, Michael Gerhardt comenta, ainda, a discussão, também observada por Fábio Konder Comparato (2000, p. 113), travada entre George Mason e James Madison quanto à expressão que deveria ser empregada para se referir às infrações autorizadas de impeachment. Mason preferia que fosse incluída a terminologia “má-administração” como algo passível de acarretar a responsabilidade perante o Congresso. Madison, ao revés, argüiu ser “má-administração” termo vago que deixaria em muito o alcance ao alvedrio do Senado, propondo, assim, o uso da expressão “grandes crimes e faltas graves”, tal como se encontra estampado no Documento Magno. (GERHARDT, 2000, p. 104).

De uma maneira geral, poderiam se apontadas como integrantes do grupo de “grandes crimes e faltas graves” as condutas que se mostrarem ofensivas ao Direito, ao governo federal, bem como se revelarem incompatíveis com a confiança pública depositada no agente quando da investidura do cargo, o que nem sempre acaba coincidindo com a previsão delitiva da conduta. Vale dizer, vezes há em que a infração à uma norma comum torna a conduta passível de impeachment – tal como, o exemplo também é de Gerhardt, o crime de suborno – porém, de outra banda, condutas que se enquadrem em algum tipo de norma punitiva nem sempre poderão ser consideradas graves o suficiente para autorizar o processo político, podendo tal situação ser ilustrada pelo caso de o Presidente norte-americano violar uma norma de trânsito ao atravessar a rua em local proibido (GERHARDT, 2000, p. 106).

O foco principal, segundo ainda o doutrinador estadunidense, para se apurar a passibilidade de impeachment da conduta, é analisá-la conjuntamente com os “diferentes deveres ou circunstâncias” que gravitam em torno da autoridade, de sorte que, às vezes, uma mesma ação ou omissão levada a cabo poderia ensejar o impeachment de um funcionário, mas não de outro. Assim, por exemplo, um juiz federal poderia sofrer impeachment por conta de uma apreciação jurídica que ponha em xeque sua imparcialidade, ao passo que outro funcionário federal, caso cometesse a mesma ação, não se sujeitaria à medida, vez que a neutralidade não é pressuposto de seu cargo. (GERHARDT, 2000, p. 107).

Dos ensinamentos do autor, o que se pode anotar é que, de fato, as condutas sujeitas ao impeachment “desafiam a especificação, porque repousam nas circunstâncias sob as quais as ofensas ocorreram (incluindo o agente, o foro e o ato ofensivo) e o julgamento político coletivo do Congresso.” (GERHARDT, 2000, p. 106, tradução livre).

Genérica também é a previsão contida na Constituição da Nação Argentina, a qual, em seu artigo 53, elenca como “causas de responsabilidade” das autoridades sujeitas ao *juicio político* o “mau desempenho ou outro delito no exercício de suas funções”, além de crimes comuns.<sup>16</sup>

De todas as três causas de responsabilidade contempladas pela Constituição Argentina, certamente a que mais deixa margem à discricionariedade concreta é a expressão “mau desempenho”, de alcance tão amplo quanto os “outros grandes crimes e faltas graves” a que se refere a Lei Maior dos Estados Unidos da América.

Sobre os contornos em que deve ser entendido o mau desempenho, elucida Eduardo Pablo Jiménez que:

De todos modos, ha interpretado la doctrina y jurisprudencia en forma conteste, que la causal de mal desempeño es comprensiva de aquellos hechos o actos indignos de un funcionario público y que por decoro y respeto a la investidura que ostenta, está obligado a guardar. En suma, el mal desempeño puede ser referido tanto a la impericia técnica como la falta de cualidades éticas para detentar la magistratura superior de que se trate. Entiende Bidart Campos que esta causal de juicio político no puede ser

---

<sup>16</sup> Assim reza o comando constitucional platino: “Art. 53.- Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.”

reglamentada, sino evaluada en cada caso por los Diputados y Senadores de la Nación. (2001, p. 167).

Dos ensinamentos do comentador platino, percebe-se, também, ter-se a Lex Mater da Nação Argentina perfilhado ao que dispõe a Constituição Norte-Americana, permitindo a exata definição de certa conduta como “mau desempenho” ou não casuisticamente, segundo os conceitos esposados pelas Casas do Congresso da Nação vizinha.

De qualquer forma, no direito pátrio, esta formula genérica, mesmo valendo-se de interpretação analógica, nunca foi prestigiada, preferindo-se, ao revés, deixar ao relento da legislação infraconstitucional a missão de precisar o conceito das infrações.

Comentando as disposições do artigo 54 da Constituição de 1891, João Barbalho Uchoa Cavalcanti prelecionou, em sentido favorável à opção redacional:

Estabelecida a responsabilidade do Presidente da República, a Constituição passa a determinar os atos pelos quais nela incorre ele. Saindo assim do vago em que nesta matéria se expressam outras constituições, a nossa melhor garantiu o poder público e a pessoa do chefe da Nação. Aplicou ao acusado o salutar princípio que se lê em seu artigo 72, §5º<sup>17</sup> e no artigo 1º do Código Penal. E tirou, quer a câmara dos deputados, quer ao senado, todo o poder discricionário que nisto de outro modo lhe ficaria pertencendo. Deste feitio, ficou consagrado que o presidente denunciado deverá ser processado, absolvido ou condenado, não *absque lege* e por meras considerações de ordem política, quaisquer que sejam, mas com procedimento de caráter judiciário, mediante as investigações e provas admitidas em direito, e julgado *secundum acta et probata*. (2002, p. 216).

As ponderações de Barbalho, denota-se, são do mais profundo grau de admiração pela Lei Maior de 1891, da mesma maneira como também o fariam as seguintes, ter se preocupado em restringir (*rectius*, delimitar) o âmbito de incidência do instituto, primando pela segurança e estabilidade presidenciais, já que, doutro modo, “a posição do chefe da nação seria cousa instável e precária, sem independência e sem garantias.” (BARBALHO, 2002, p. 216).

Debruçando-se sobre o Diploma Constitucional de 1946, Carlos Maximiliano (1948, p. 257) registra a preocupação dos redatores em abolir do Texto a expressão que considerava, além do que efetivamente foi aprovado, ser também crime de responsabilidade a conduta que atentar contra o “regime democrático.” O motivo da queda desta expressão, segundo o jurista, foi o de que os “autores ponderaram que a expressão era muito vaga.” (1948, p. 258).

---

<sup>17</sup> O dispositivo constitucional apontado dispunha o seguinte: “Ninguém será sentenciado, senão pela autoridade competente, em virtude lei anterior e na forma por ela regulada.”

Não por outra razão, arremata que “a Constituição Brasileira é mais precisa do que a Norte-Americana ao determinar o que se deve considerar crime de responsabilidade.” (MAXIMILIANO, 1948, p. 258). Não chega o doutrinador, contudo, a se extasiar com a medida tanto quanto o fez Barbalho.

#### 4.4 Vetores de Tutela das Infrações Políticas

Toda infração definida em lei possui por escopo maior a tutela de determinado bem jurídico considerado relevante pela comunidade a quem se destina o mandamento. No caso específico dos crimes de responsabilidade – ou infrações político-administrativas –, perceber-se-á que a própria Constituição Federal estabeleceu quais são estas premissas ou valores a serem considerados quando da tipificação das condutas reprovadas.

É que, ao contrário do que possa parecer, o artigo 85 da vigente Constituição, assim como os correspondentes nas ordens constitucionais anteriores, não se ocupa da definição dos “crimes de responsabilidade”, mas apenas norteia o legislador ordinário no caminho para fazê-lo, apresentando-lhe os valores que entendem imprescindíveis para o recebimento da tutela legal.

Neste diapasão, sobre a Carta Magna de 1946, o desembargador do Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal José Duarte, em voto proferido em litígio anterior à edição da Lei 1.079 de 1950, elucidou:

Alega-se que a lei especial não definiu os crimes de responsabilidade. Argüi-se o fato com procedência. A própria Constituição federal no-lo diz no art. 89, parágrafo único: “Esses crimes – os de responsabilidade – serão *definidos em lei especial*, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.” Isso basta a convencer de que as rubricas do art. 89 e incisos não equivalem a *definições*. São, apenas, enumeração de capítulos. (REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, Volume 38, 1954, p. 248/249).

Indubitavelmente, assiste razão ao Magistrado. Não se pode dizer, com bases nas meras previsões abstratas sobre valores desenhados pelo constituinte, que se tem, desde então, os crimes de responsabilidade tipificados, mormente quando se leva em conta ser da tradição jurídica brasileira a busca em precisar (em grau infinitamente superior ao que fazem outros ordenamentos alienígenas) os conceitos destas infrações, delegando sempre o constituinte o encargo ao legislador ordinário.

Superada esta parte, passar-se-á a analisar cada um destes valores, ou para usar a terminologia do desembargador José Duarte, “enumerações de capítulos” a que se refere a Constituição Federal de 1988.

É de se observar, *ab initio*, que a vigente Lei Max (artigo 85, caput) dispõe serem “crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal”, para, tão-somente depois, apresentar os famosos valores que busca proteger.

Desta sorte, o primeiro aspecto que se poderia observar é o de, além dos incisos exemplificativamente apresentados, todo e qualquer ato do Presidente da República que atentar contra a própria Constituição Federal será tomado por crime de responsabilidade. Lembre-se, por oportuno, que a manutenção, a defesa e o cumprimento da Lei Básica constituem premissas objeto de juramento da autoridade presidencial prestado durante a cerimônia de posse – artigo 78, caput da Constituição da República.

#### **4.4.1 Existência da União**

O escopo maior deste inciso, não claudica a doutrina em bradar, é a preservação do Pacto Federativo brasileiro, instituído desde 1889 (neste sentido, GALLO, 1992, p. 53; SCHMIDT, 2007, s.p.). Sendo assim, qualquer conduta do Presidente da República com vistas a romper este vínculo fundamental que une os Estados-membros poderia ensejar as represálias políticas através de impeachment.

Ainda, “o Presidente da República, por exemplo, que deixa de decretar intervenção federal, estando configurados os pressupostos para cabimento dela, por ato ou omissão, no exercício de seu ofício, comete infração político-administrativa.” (BULOS, 2008, p. 920).

#### **4.4.2 O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação**

“Decorre a previsão constitucional do princípio da separação dos poderes consagrado pela Constituição no artigo 2º”, ensina Carlos Alberto

Provenciano Gallo (1992, p. 54). De fato, reza a Constituição Federal serem os Poderes da República “harmônicos e independentes entre si” (artigo 2º), o que, ainda, leva a concluir que estão os três poderes em nível de igualdade, na mesma estatura (vide GALLO, 1992, p. 55).

Não obstante, como bem lembra Pinto Ferreira (1998, p. 484), o Poder Executivo, de uma maneira ou de outra, acaba por ser o mais influente dos três, uma vez que, *de per si*, representa toda uma instituição, diferentemente do que ocorre com o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, que exercem suas funções de maneira colegiada.

Neste mesmo sentido, Michael Gerhardt ao dizer ser mais fácil à imprensa cobrir o “Presidente, que como uma única pessoa é a personificação e o líder de uma inteira instituição.” (2000, p. 177).

Por conta desta fática e inafastável preponderância presidencial, bem previu a Constituição como conduta que enseja impeachment o ato que atente contra o exercício de qualquer dos outros poderes, além do Ministério Público.

Abrangendo uma espécie de todas as hipóteses aventadas pela Constituição, Uadi Lammêgo Bulos assim ilustra as condutas a que se quis referir o constituinte:

Presidente que descumpra ordem judicial (inc. VIII [artigo 85]), que embaraça a liberdade de se criar leis, editando e reeditando medidas provisórias (art. 62), em desprezo à Constituição, que olvida indispensabilidade do *Parquet* (art. 127), que renega a autonomia dos Estados-membros (art. 25), sacrificando a independência recíproca dos Poderes (art. 2º), evidente que comete crime de responsabilidade. (2008, p. 920).

Sobre o conflito com outros Poderes, é interessante trazer à baila o incidente, registrado por Carlos Maximiliano, que se deu quando o Presidente dos Estados Unidos Thomas Jefferson foi notificado a entregar determinado documento à Suprema Corte em caso que litigava seu Vice, Aaron Burr. Ficou na ocasião a dúvida acerca de que se deveria ou não o Presidente, por conta da importância de sua função, abandonar o gabinete para comparecer pessoalmente perante a Corte Excelsa. Por fim, Jefferson remeteu o requerido documento ao Procurador-Geral que o tratou de encaminhar ao Tribunal, solucionando o fato. (1948, p. 259/260).

No que tange ao Ministério Público, anote-se que, embora a Constituição diga dever ser considerado crime de responsabilidade a conduta visando a impedir

seu livre exercício, não significa, porém que tenha a Lei Maior erigido o *Parquet* à categoria de um quarto poder (GALLO, 1992, p. 55/56).

#### **4.4.3 O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais**

A Constituição Federal de 1988 é conhecida por “cidadã” justamente pelo grande número de previsões garantistas contidas em seu texto, convindo salientar, também, que a tais direitos e garantias, por ela tidos por fundamentais, compõem as chamadas cláusulas pétreas, impassíveis de serem suprimidas, ainda que mediante emenda constitucional (artigo 60, §4, IV).

Ora, de nada adiantaria tamanho zelo com tais direitos caso pudesse a autoridade executiva contra eles atentar. Daí entende-se a previsão de considerar “crime de responsabilidade” a conduta por este intuito desencadeada, valendo a assertiva de que “impedir, de forma direta ou oblíqua, o pleno exercício das liberdades públicas também é delito de responsabilidade gravíssimo.” (BULOS, 2008, p. 920).

#### **4.4.4 A segurança interna do país**

Como bem lembra Carlos Alberto Provenciano Gallo, a manutenção da ordem pública, por meio, dentre outros, do poder de polícia, é uma das mais conhecidas funções executivas (1992, p. 57).

Em semelhante oportunidade, Maria Cecília Schmidt lança nota de que “o comando das Forças Armadas no país é atributo do Presidente da República, assim, principalmente por esta competência, é dever do chefe do Poder Executivo Federal a guarda e o zelo da segurança interna do Brasil.” (2007, s.p.).

#### **4.4.5 A probidade na administração**

Dizia Thomas Jefferson (1979, p. 7) que o governo nunca pode ser instituído ou mantido contra a vontade de seu povo, de modo que este é o motivo de

que determinada pessoa se encontre à frente dos assuntos do Estado, ou seja, os governantes nada mais são do que mandatários do povo que os elegeu.

Sendo assim, parece natural que devam os ocupantes dos cargos estatais prestar contas de seus atos, eis que tal medida é indispensável à manutenção da confiança pública que neles foi depositada.

A improbidade administrativa, nesta esteira, é o completo antônimo da confiança pública de que foram os agentes do Estado investidos, daí porque, segundo o texto constitucional, deve o Presidente da República experimentar o impeachment caso proceda de maneira ímproba, haja vista ser a finalidade precípua deste remédio “impedir que o indivíduo continue no exercício do cargo, no qual está prejudicando o país.” (MAXIMILIANO, 1948, p. 256).

Obviamente, e até porque a julgamento político independe do judicial, assim como a recíproca é verdadeira, a conduta ímproba sujeita o Presidente da República às sanções civis previstas na Lei 8.249 de 2 de junho de 1992.

#### **4.4.6 A lei orçamentária**

A noção veiculada pela palavra orçamento, cuja etimologia é controversa entre os estudiosos, é a de “fazer o cálculo, apreciar a despesa.” (BULOS, 2008, p. 1234).

O vocábulo pode, ainda, corresponder a duas diferentes dimensões, quais sejam, em sentido lato, no qual se aplica tanto ao Poder Público como aos particulares e, em sentido estrito, dizendo respeito, especificamente, às finanças públicas, “significando o ato que prevê e autoriza a receita e a despesa das entidades político-administrativas, por um certo lapso de tempo.” (BULOS, 2008, p. 1234).

Este o sentido a que se refere a Constituição Federal ao atribuir a pecha de crime de responsabilidade à conduta do Presidente da República que atentar contra a lei orçamentária, vale dizer, a previsão do desencaminhar das finanças públicas.

Assim também, por orçamento, modernamente, ensina Carlos Alberto Provenciano Gallo, deve-se entender “um plano de governo, em consonância com o projeto político do governo, traduzido em bases monetárias, por um determinado período.” (1992, p. 60).

Desta forma, a mera tentativa do Chefe Executivo brasileiro em burlar ou atacar as determinações previstas em lei orçamentária deverá sofrer a reprimenda congressual cabível em forma de impeachment. A própria largueza com que o inciso em comento expõe a matéria faz surgir dúvidas acerca de quando certa forma de proceder do Presidente da República poderia ser considerada atentatória contra a lei orçamentária.

Comentando caso não muito distante, Ives Granda da Silva Martins expõe sua inconformidade com decisão do Supremo Tribunal Federal que ser constitucional o fato de o Chefe de Governo reeditar veto anteriormente derrubado pelo Congresso Nacional, valendo-se o primeiro, para tanto, de medida provisória. Um dos principais argumentos da Suprema Corte, relata o doutrinador, foi o de que os critérios de relevância e urgência, exigidos pelo artigo 62 da Lei Maior, constituem aspectos cuja observância não cabe ao Pretório Excelso. (1997, p. 420/421).

Destarte, conclui o autor, segundo o pensamento do Supremo Tribunal Federal, “não constitui crime de responsabilidade, portanto, a desobediência à lei orçamentária, desde que motivos de relevância e urgência justifiquem, no interesse público, tal desobediência.” (MARTINS e BASTOS, 1997, p. 421).

Do exposto, claro fica a dificuldade em se determinar quando uma conduta presidencial pode ser considerada atentatória à lei orçamentária, algo que, nitidamente, melhor se aprecia na situação concreta, difícil que é de ser discutida hipoteticamente.

#### **4.4.7 O cumprimento das leis e decisões judiciais**

O cumprimento das leis, bem como da Constituição, é de tão relevante observância para o Presidente da República que, como já registrado neste trabalho, ao tomar posse, deve ele, desde logo, prestar um juramento neste sentido (artigo 78 da Lei Max). Sendo assim, o cumprimento das decisões judiciais nada é além do que decorrência, lógica e coerente, do preceito anterior, posto que ao Poder Judiciário incumbe a guarda da legalidade e constitucionalidade dos atos praticados, não sendo, por outro motivo, enfática a Carta Magna ao rezar competir “ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição.” (artigo 102, caput).

Este ideal, todavia, longe continua da realidade, na qual sempre o Poder Executivo se vale não só de sua influência mais acentuada, mas também de opressão militar, com a finalidade de galgar por entre seus anseios. A acertada visão, outra vez mais, é a de Norberto Bobbio, ao dizer que o poder político, pelo fato de caracterizar-se pelo emprego da força, é “de longe o meio mais eficaz para condicionar os comportamentos”, sendo, por isso, “o poder ao qual todos os demais estão de algum modo subordinados.” (1986, p. 995).

Neste contexto, também se encontram as lições de Ives Granda da Silva Martins ao encetar:

A sucessão de golpes e regimes de exceção que o país teve a partir da proclamação da República bem demonstra que ao Judiciário cabe a difícil tarefa de dizer o direito, muitas vezes sem condições de fazê-lo respeitar. (...). De rigor, sempre que a democracia entra em crise, os descumprimentos à lei e às decisões judiciais são a regra de quem tem força, e, no Brasil, em pouco mais de cem anos de República, tais ocorrências resultaram não no *impeachment* do Presidente, mas em rupturas de ordem institucional. (1997, p. 424/425).

Os argumentos do autor, indiscutivelmente, não podem ser afastados. Com efeito, a história é a maior testemunha de quanto o regime democrático capengou para ser solidificado na Terra de Santa Cruz, passando pelos governos despóticos de uma minoria que visava pouco além de seus próprios interesses, chegando ao ponto, não raras vezes, de o arbítrio ser institucionalizado mediante Cartas Políticas fantasiosas, esquecendo-se os seus autores...

Torna-se imperioso, desta forma, que a letra da Carta Magna saia da fria impressão e atinja a finalidade realística e social para a qual foi concebida, tarefa esta que jamais será atingida sem a efetiva responsabilização daqueles que detém a maior parcela fática do poder e que, por tal motivo, mais tentados se sentem a exacerbá-lo.

#### **4.5 Regime de Tipologia Constitucional Estrita de Luis Roberto Barroso**

Ora, tendo em vista que as definições dos crimes de responsabilidade decorrem das premissas encontradas no texto da *Lex Mater*, é imperioso conceber que as infrações tipificadas em nível infraconstitucional que não encontrarem guarida em uma das balizas gizadas pela Constituição da República não hão de serem consideradas aplicáveis, eis que excedem os limites estritamente traçados pelo constituinte.

Neste mesmo sentido se encontra a douta opinião de Luis Roberto Barroso, para quem:

É possível afirmar, por via de consequência, que os crimes de responsabilidade se submetem, no direito brasileiro, a um regime de tipologia constitucional estrita, cabendo ao legislador ordinário tão-somente explicitar e minudenciar práticas que se subsumam aos tipos constitucionais (2001, p. 453)

Denota-se da opinião do festejado autor que, como traz a Lei Maior os bens jurídicos que anseia tutelar mediante a previsão legal e procedimental no que concerne às infrações político-administrativas, escapa à competência legislativa ordinária prever qualquer figura típica que não decorrente da autorização constitucional, tendo-se, assim, nas já registradas palavras de Luis Roberto Barroso um “regime de tipologia constitucional estrita”. (2001, p. 453).

Ainda neste diapasão, faz-se relevante anotar uma outra possibilidade fenomênica trazida por Barroso no que diz respeito à vinculação legislativa infraconstitucional aos ditames relacionados pela Lei Fundamental. Esta possibilidade funda-se em duas grandes premissas. A primeira delas é, justamente, a já comentada subordinação da lei infraconstitucional regulamentadora dos crimes de responsabilidade aos vetores apresentados pelo constituinte, motivo pelo qual se pede vênica para não esmiuçar-se.

A segunda premissa, ao seu turno, é integrante da própria peculiaridade que rege o Direito brasileiro, sobretudo – por mais paradoxal que o pareça ser – o ramo constitucional. Refere-se ao caráter efêmero que cada ordem constitucional promulgada ou outorgada no Estado brasileiro tem apresentado. É mister que melhor se explique: como ao longo da história deste país verificou-se a existência de mais Constituições do que, por exemplo, de outros importantes diplomas ordinários de direito material ou processual, é natural que muito se tenha cogitado, ao longo dos anos, principalmente ao ser inaugurada uma nova ordem constitucional, da compatibilidade entre as normas infraconstitucionais vigentes com os novos cânones trazidos pelo constituinte.

Esta questão assume traço *sui generis* quando se volta à análise dos crimes de responsabilidade, posto que, com exceção da Constituição Imperial de 1824, todos os demais textos magnos que a seguiram trouxeram em seu corpo os bens jurídicos a serem resguardados pela lei infraconstitucional regulamentadora da responsabilidade dos agentes públicos.

Sendo assim, parece natural que se possa ter um conflito de normas entre a lei de responsabilidade editada sob a égide de uma Constituição quando esta fosse substituída por outra que, igualmente, apresentasse em seu texto os bens jurídicos erigidos a categoria de mercedores da tutela política.

É sobre esta hipótese que se refere, expressamente, Luis Roberto Barroso, ao apreciar a situação do artigo 11 da Lei nº 1.079 de 1950.

Mencionada Lei, editada sob a ordem da Constituição de 18 de setembro de 1946, encontra-se ainda em vigor hodiernamente, contendo em si as atuais normas responsáveis pela disciplina material e procedimental dos crimes de responsabilidade. Deste modo, como bem percebeu o autor, a Constituição de 1946, ao tratar dos valores a serem preservados com a instituição da responsabilidade do Presidente da República, trouxe, em seu artigo 89, caput, inciso VII, a necessidade de se coibir condutas atentatórias “à guarda e o legal emprego do dinheiro público”, tendo a Lei nº 1.079, de 1950, em seu artigo 11, expressamente seguido este mandamento ao tipificar cinco formas de proceder o agente em prejuízo daquele valor constitucionalmente assegurado.

Ocorre que nenhuma das Constituições seguintes previram a necessidade de se resguardar aquele valor, razão pela qual entende Barroso (2001, p. 454) ter havido em relação àquele delito o que a doutrina penal chama de *abolitio criminis*.

Pelo simples fato de não ter a vigente ordem constitucional repetido como valor a ser resguardado nos crimes de responsabilidade “a guarda e o legal emprego do dinheiro público”, entende-se que as infrações previstas nos cinco incisos do artigo 11 da Lei nº 1.079 de 1950 não foram recepcionados e, como diz a doutrina penal, ocorre a *abolitio criminis* quando a lei posterior deixa de considerar criminoso fato anteriormente qualificado como tal.

Poder-se-ia sustentar, de outra banda, que, como a redação do artigo 85, caput da Lei Maior considera crimes de responsabilidade não só as condutas intentadas contra alguns dos valores nele a seguir descritos, mas também em face da própria Constituição Federal, não explicitando, neste ponto, qualquer outra especificação, a conduta presidencial atentando contra a “guarda e o legal emprego do dinheiro público” continuaria sendo infração política suscetível de impeachment, eis que este valor, ainda que implicitamente, continua sendo objeto de tutela constitucional.

Assim, em sentido oposto ao ensinamento de Luis Roberto Barroso, Michel Temer propõe:

Pergunta-se: essa lei, definindo os crimes, poderá elencar outros além dos arrolados nos itens I a VIII do referido artigo? A resposta é afirmativa, uma vez que aquele elenco é exemplificativo, e desde que defina, como crimes, atos que atentem contra a Constituição Federal. (2008, p. 168).

Em verdade, o fato de a Constituição considerar crimes de responsabilidade os atos que contra ela atentarem, despiendo estarem previstos em um dos incisos arrolados no artigo 85, faz com que, não necessariamente, tenha-se a revogação daquelas outras figuras típicas, contanto que os valores por trás delas continuem sendo objeto de proteção da novel ordem constitucional, caso em que o fundamento da vigência das infrações será a *Lex Mater* em si, e não algum preceito estampado no aludido rol exemplificativo.

## 5 PROCEDIMENTOS DO IMPEACHMENT E SEU JULGAMENTO

### 5.1 Linhas Iniciais

Ainda que não se possa dizer que o impeachment é dotado de natureza criminal, suas feições, indiscutivelmente, assumem esta roupagem, na medida em que, como qualquer procedimento destinado a aplicar uma sanção à determinada pessoa – sanção esta que, no caso, não pode passar da perda do mandato presidencial e inabilitação para o exercício de outro cargo público por um período de oito anos (artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal) – necessita o instituto em apreço seguir trâmites que em muito se assemelham a *persecutio criminis* regulamentada pelo Código de Processo Penal.

Pois bem. Leciona a doutrina mais abalizada que a persecução criminal, isto é, “o caminho que percorre o Estado-Administração para satisfazer a pretensão punitiva”, pode ser dividida em três momentos distintos, quais sejam: investigação preliminar, ação penal e execução penal. (MOUGENOT, 2009, p. 98).

Todo o desenvolvimento da persecução criminal, ensina Fernando da Costa Tourinho Filho (2007, p. 189/191), é decorrência da positivação constitucional

de garantias fundamentais e inderrogáveis, a exemplo dos princípios da inafastabilidade (artigo 5º, inciso XXXV da Lei Maior), do juiz natural (artigo 5º, inciso XXXVII) e, acentuadamente, do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV). A razão disto é que, como ninguém pode ser “privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”, natural se torna concluir que a pena a ser imposta a determinada pessoa deve ser resultado de uma sentença condenatória prolatada em processo judicial no qual foram respeitadas as garantias do réu ao contraditório e à ampla defesa, dentre outras premissas que constituem o núcleo imutável da Carta Magna de 1988.

Há de ser lembrado, contudo, que a jurisdição, de regra, é inerte, em homenagem ao brocardo romano “*ne procedat iudex ex officio*” e ao modelo acusatório de processo. (TOURINHO, 2007, p. 51). Necessário, pois, que exista um órgão apto a provocar a atividade jurisdicional, levando ao conhecimento do Estado-juiz a transgressão de determinado preceito de lei. Na esfera criminal, este órgão acusador, na maioria dos casos, é o Ministério Público, vez que detém a titularidade da ação penal pública (artigo 129, inciso I da Constituição Federal).

O oferecimento da ação penal cabível, seja de natureza pública incondicionada ou condicionada, seja de natureza privada, requer, entretanto, que o autor reúna elementos que comprovem a existência da infração ao ordenamento, bem como que o acusado praticou ou teve participação no ilícito, momento do qual se insurge a relevância da atividade investigativa, realizada, no âmbito penal, pela Polícia Judiciária (artigo 144, §4º da Lei Fundamental).

Perceba-se, desta forma, quão complexo é o aspecto formal a ser seguido pelo Estado até que uma *sanctio juris* abstratamente prevista em determinado tipo penal seja aplicada a quem houver desobedecido ao preceito mandamental nele contido.

Em virtude disto é que, como notou Edilson Mougnot Bonfim com higeidez, pode-se dividir a persecução penal em três grandes fases heterogêneas: uma destinada a apurar a autoria e a materialidade delitiva, reunindo elementos “para fundamentar a convicção do órgão incumbido de exercer a ação penal” (2009, p. 107), outra para aplicar concretamente, junto ao Poder Judiciário, “os ditames do direito penal material” (2009, p. 98) e, por fim, uma fase destinada a “satisfação do direito de punir estatal, reconhecido definitivamente pelo Poder Judiciário.” (2009, p. 98).

O procedimento a ser seguido no impeachment não foge destes trilhos, malgrado se adapte a peculiaridades próprias de si mesmo.

A proposta deste capítulo, portanto, é, na medida do possível, descrever os procedimentos a serem seguidos pelo Congresso Nacional na apuração da responsabilidade do Presidente da República pela prática de qualquer uma das infrações descritas ou decorridas da previsão do artigo 85 da Lei Maior, comparando-o com o que ocorre com os trâmites a serem seguidos na persecução penal ordinária.

Embora não previsto na Constituição Federal expressamente no que concerne ao impeachment, é lógico deduzir que a denúncia apresentada em face do Presidente da República diante da Câmara dos Deputados tenha resultado de alguma espécie, ainda que rudimentar, de atividade investigativa, motivo pelo qual inicia-se, por ora, os estudos procedimentais do impeachment através desta fase.

## **5.2 Atividades Investigativas**

De conformidade com o que se registrou alhures, a persecução penal se principia com a atividade investigativa, destinada a apurar a existência da infração, além de encontrar o responsável por tê-la infringido.

Não se poderia cogitar da iniciação do impeachment por modo diverso.

Certo é que, ao permitir a Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079 de 1950), em seu artigo 14, que qualquer pessoa apresente a denúncia contra o Presidente da República na Câmara dos Deputados, mister se faz que o cidadão denunciante tenha consigo, senão provas, fortes indícios do cometimento da infração política, notadamente pela relevância que a autoridade denunciada detém no cenário governamental.

Estas provas, ou mesmo convincentes indícios, apenas poderiam resultar de atividade investigativa por alguém levada a cabo. Resta perquirir, assim, quem firma esta ação com vistas a elucidar preliminarmente a conduta da figura presidencial.

Como é cediço, na persecução penal a atividade de investigação, no mais das vezes, é realizada pela Polícia Judiciária, valendo-se da peça administrativa conhecida por inquérito policial, que encontra disciplina nos artigos 4º a 23 do Código de Processo Penal (decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941).

Esta atuação da Polícia Judiciária, vale salientar, decorre diretamente de comando constitucional, que lhe confere, ressalvadas as competências da União e as de seara militar, a função de apurar as infrações penais.

De logo, portanto, anote-se não incumbir à Polícia Judiciária a investigação da prática de crime de responsabilidade, visto que, apesar da nomenclatura empregada pelo ordenamento jurídico nacional, não têm estas infrações a natureza propriamente dita de crime, não passando de mera infração política, tal como se registrou em capítulo especial deste trabalho.

Sendo infração política, assim, estão os “crimes de responsabilidade” fora do âmbito de trabalho constitucionalmente dirigidos à Polícia Judiciária.

Com efeito, a única hipótese em que se possibilitaria aproveitar as investigações feitas pela Polícia Judiciária para perseguir o Presidente da República na seara política seria o caso de haver coincidência entre a mesma conduta perpetrada por aquela autoridade configurar, a um só tempo, infração penal e política.

Isto não quer dizer, por outro lado, que assim sempre seja. Como se buscou demonstrar no comentário aos “crimes de responsabilidade”, embora possa haver esta coincidência entre os juízos criminal (exercido pelo Poder Judiciário) e político (exercido pelo Congresso Nacional), o *indictment* e o *impeachment* não se confundem. São instituições diversas cujas finalidades também miram alvos diferentes um do outro.

A atribuição direta, portanto, da Polícia Judiciária para investigar infrações penais não engloba os impropriamente ditos “crimes de responsabilidade”.

Excluída a autoridade policial, persiste a dúvida acerca de quem estaria legitimado por lei ao exercício investigativo dos crimes de responsabilidade.

Uma alternativa que, porventura, se mostre como a mais apropriada para o caso seja a investigação feita pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. No dizer de José Wanderley Bezerra Alves, uma comissão parlamentar de inquérito pode ser definida como “o órgão colegiado, constituído *ad hoc*, por qualquer das Câmaras ou com caráter misto, destinado, nos limites da Constituição e das leis, por prazo certo, a investigar fato determinado, de relevado interesse público, presumivelmente irregular.” (2004, p. 116).

Dos inúmeros apontamentos que poderiam ser traçados a partir de tão analítico conceito, pede-se vênias para focar, por ora, somente no que tange à possibilidade de as Comissões Parlamentares de Inquérito serem constituídas em

cada uma das Casas do Congresso Nacional ou, então, por membros de ambos os lados, hipótese em que se diz ser a Comissão de natureza mista.

O dispositivo constitucional que contempla a utilização das Comissões Parlamentares de Inquérito é o artigo 58, §3º, cuja redação<sup>18</sup> Alexandre de Moraes taxa como sendo “extremamente lacônica e imprecisa, uma vez que no ordenamento jurídico brasileiro inexistente, em regra, o juiz-investigador.” (2007, p. 401).

Há, de fato, na doutrina nacional grande preocupação em se delimitar os exatos contornos dentro dos quais uma Comissão Parlamentar de Inquérito está autorizada a atuar, zelando para que não se dê qualquer violação a direito ou garantia explicitado em lei ou na Constituição Federal.

No caso Collor de Mello, as atividades investigativas que culminariam em sua denúncia perante a Câmara dos Deputados pelo cometimento da figura típica dos artigos 85, incisos IV e V da Constituição Federal e artigos 8º, 7, e 9º, 7 da Lei 1.079/1950, foram realizadas por esta via.

A única cautela digna de ser sublinhada no que tange ao uso das Comissões Parlamentares de Inquérito para a apuração de “crimes de responsabilidade”, afóra das comuns preocupações esboçadas quanto a não-violação de direitos e garantias conferidos aos cidadãos pelo arcabouço jurídico, diz respeito à organicidade da Comissão, isto é, quem a compõe: se somente deputados, se apenas senadores ou se ambos os grupos.

Esta advertência se faz especialmente necessária na medida em que, no caso Collor de Mello, a Comissão Parlamentar de Inquérito que por mais se ocupou das atividades elucidativas foi constituída tanto por deputados como por senadores, vale dizer, tinha natureza mista.

Trata-se, neste aspecto, de incongruência que deveria ter sido evitada, eis que, embora político o juízo responsável pelo julgamento do impeachment presidencial, seria mais coerente com as garantias típicas da Constituição Cidadã não permitir que tomassem parte das investigações aqueles que posteriormente apreciariam o mérito de eventual infração naquela fase apurada.

Sobre o tema, assinala, com propriedade, Sérgio Bermudes que:

---

<sup>18</sup> § 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

As investigações, que a comissão procede, não consubstanciam atos policiais, ou policiaescos, mas de mera instrução, ou seja, de simples colheita de dados. O próprio relatório não constitui peça acusatória, nem mesmo quando afirma a ocorrência de um delito, mas síntese dos trabalhos efetuados, cujo conteúdo nunca vincula os membros da comissão, que podem, perfeitamente – e isso tem ocorrido – mudar de opinião, no momento de deliberar, diante de novos elementos, ou do juízo crítico da população, ou de outros parlamentares. (1993, p. 145).

Em que pese a força deste pensamento, esposado por jurista do mais alto gabarito, ousa-se discordar, em parte, do enunciado. Realmente os trabalhos levados a feito pela Comissão apontada pela Lei 1.079 de 1950, depois de oferecida a denúncia na Câmara dos Deputados, de maneira inegável tem feições instrutórias, pois que, com supedâneo no que encontrarem os deputados federais em suas averiguações, formularão o convencimento indispensável a que acatem ou não a peça lhes apresentada.

De outra banda, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito com vistas a apurar suposta infração sem que nada se tenha cogitado acerca de impeachment, muito menos tendo sido oferecida denúncia perante a Câmara dos Representantes, notadamente tem características de investigação preliminar, tal como se dá no processo penal, cujo inquérito realizado pela Polícia Judiciária, malgrado seja o instrumento preponderante, não passa de um exemplo de atividade destinada a elucidar autoria e materialidade delitiva.

Certo é que, como bem anotado por Bermudes, a conclusão que advir da atividade do Comitê Parlamentar em nada vincula o votos dos congressistas, posto estar estes dotados, como não poderia deixar de ser, da indispensável liberdade de atuação. Por outro lado, não se pode olvidar que, mesmo implicitamente, a participação de senadores na Comissão pode comprometer um pouco do equilíbrio que deles serão exigidos no sopesamento do *merito causae*.

Neste sentido, seria de melhor técnica ter-se evitado a participação senatorial no Comitê responsável pelas investigações preambulares ao oferecimento da denúncia na Baixa Câmara, malgrado não se possa, por conta *exclusiva* deste fato, cogitar-se, tal como pretendeu a defesa do ex Presidente Collor de Mello, afastar aquele grupo de senadores do julgamento da causa, posto que a completa imparcialidade, a sombra do que se tem no processo judicial, se releva tão utópica quanto o convívio social idealizado por Thomas Morus em sua clássica obra. Cuida-

se, outrossim, de risco totalmente previsível e presumivelmente aceito pelo constituinte ao assim se perfilhar ao instituto centenário.<sup>19</sup>

Findadas as investigações e reunidos elementos idôneos a sustentar a denúncia da autoridade, passa-se a segunda fase da *persecutio*, e a primeira encontrada na Carta da República, o juízo de admissão na Câmara dos Deputados.

### **5.3 Juízo de Admissibilidade: Câmara dos Deputados**

#### **5.3.1 Competência privativa da Câmara dos Deputados**

Dispõe a Constituição da República, em seu artigo 51, inciso I, competir privativamente à Câmara dos Deputados “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.”

O primeiro aspecto a ser notado dentro da sistemática constitucional do impeachment do Presidente da República diz respeito, pois, a competência iniciadora da Câmara dos Deputados.

Segundo o que sempre lecionou a doutrina, as competências, em âmbito constitucional, poderiam ser conceituadas como “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.” (SILVA, 2009, p. 479).

Se certo é que os órgãos estatais estão munidos de poder para o desempenho de suas funções, com mais razão há de se afirmar que aquela investidura nem sempre se revela da mesma forma, daí se dizer, tal como bem elucidado no conceito supra, da existência de diversas modalidades de poder, isto é, diferentes competências.

Dentre os vários critérios de classificação trazidos à berlinda por José Afonso da Silva, interessa por ora aquele que leva em conta a extensão, em outras

---

<sup>19</sup> A respeito, observa, oportunamente, David Kemper Watson ser o impeachment “notável anomalia e talvez, em toda a série de processos judiciais ou quase-judiciais, o caso único em que se nega ao acusado o direito de contestar a competência daqueles que devem apreciar as provas e condená-lo ou julgá-lo inocente. Se um senador se tiver manifestado de modo franco e inequívoco sobre a criminalidade ou inocência do funcionário responsabilizado, nem por isso poderá ser averbado de suspeito.” (apud MAXIMILIANO, 1948, p. 112).

palavras, “a participação de uma ou mais entidades na esfera na normatividade ou da realização material” (2009, p. 481). Desta feita, ao classificar as competências segundo sua extensão, está a doutrina perquirindo como que um organismo indicado pelo ordenamento jurídico enquanto o responsável pela consecução de determinada tarefa pode, ou não, valer-se de intervenção de outras entidades nesta empreitada.

Assim é que as competências, segundo este critério, diz José Afonso da Silva, podem ser de ordem exclusiva ou de natureza privativa, de sorte que a diferença entre ambas reside, precisamente, na possibilidade, que inexistente na primeira, mas se faz presente na segunda, de delegação das funções pelo ordenamento a determinado órgão previsto.

Vale dizer, denomina-se exclusiva a competência “atribuída a uma entidade com exclusão das demais”, ao passo que considera-se privativa a competência “quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de *delegação* e de *competência suplementar*”. (2009, p. 481).

Feitas estas considerações, resta indagar: ao prever a Lei Maior como privativa a competência da Câmara dos Deputados quanto à autorização de se instaurar processo em face do Presidente da República, aqui incluindo-se o decorrente da suposta prática de crime de responsabilidade, seria lícito, dentro das premissas já traçadas, que a Baixa Casa delegasse a outro órgão esta função? Em caso afirmativo, qual seria o organismo institucional encarregado de tão sutil possibilidade?

Aí talvez esteja um detalhe que tem passado despercebido pela doutrina nacional, desde que a Constituição Cidadã iniciou sua vigência.

### **5.3.2 Legitimidade e requisitos para oferecimento de denúncia**

Ainda sobre a competência da Câmara dos Deputados em iniciar os procedimentos do impeachment presidencial, convém registrar que a legislação brasileira autoriza a qualquer cidadão o oferecimento de denúncia, pela prática de crime de responsabilidade, em face do Presidente da República ou Ministro de Estado perante a Câmara dos Deputados (artigo 14 da Lei 1.079/1950), tal como efetivamente se deu no caso Collor de Mello, no qual a denúncia foi oferecida pelos

então Presidentes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e da Associação Brasileira de Imprensa, conforme se analisará pormenorizadamente em capítulo próprio deste trabalho.

Ao se referir o texto legal a qualquer cidadão, porém, torna-se completamente válida a advertência de Michel Temer, segundo a qual o indivíduo deve ser brasileiro e “estar no gozo de seus direitos políticos. A acusação da prática de crime de responsabilidade diz respeito às prerrogativas da cidadania; do brasileiro que tem o direito de participar dos negócios políticos.” (2008, p. 168).

Como não poderia deixar de ser, o endereçamento da peça deve ser dirigido ao Presidente da Câmara dos Deputados.

Referida peça, necessariamente, nos moldes do artigo 16 da Lei dos Crimes de Responsabilidade, deve, além de estar assinada pelo denunciante com reconhecimento de firma, restar instruída com os documentos reclamados pela comprovação da veracidade do que se alega, havendo, outrossim, de ser elencado rol de testemunhas, quando existente, em número igual ou superior a cinco.

Força concluir que estas exigências legais nada mais fazem do que garantir um mínimo de ordem necessária na *delatio* das condutas potencialmente caracterizadoras de infração política, já que, se permitida fosse, por exemplo, a delação sem identificação dos denunciantes, dúvidas não emergiriam quanto à descomedida atuação que se possibilitaria àqueles que não sustentassem vínculos de simpatia com o ocupante do cargo presidencial.

Trata-se, pois, de formalismo essencial, disposto a evitar a deturpação do instituto em apreço.

Como sublinhado por Paulo Bonavides em minucioso parecer concedido ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o juízo traçado pela Câmara dos Deputados é de mera admissibilidade, não lhe competindo a análise do mérito da demanda, eis que isto, segundo própria determinação constitucional (artigo 52, inciso I), fica a cargo do Senado Federal. Complementando esta assertiva, Bonavides ainda pondera que “em rigor, nesta primeira fase postulatória de admissibilidade nem sequer há que se cogitar de um direito de defesa propriamente dito, mas tão somente de um direito de impugnação da admissibilidade, por razões de ordem meramente formal.” (1993, p. 135).

Dentro destas “razões de ordem meramente formal” a que alude Bonavides, poderiam ser enquadradas, sem esforço, os requisitos anteriormente

apontados dos artigos 14 e 16, dentre outros dispositivos legais, da Lei 1.079 de 1950, implicando afirmar que o não-preenchimento do que reclamado nas regras mencionadas caracteriza uma das situações nas quais estará a Baixa Câmara, por meio de seu Presidente, autorizada a indeferir a denúncia apresentada.

Vale registrar, aqui, que, de conformidade com o artigo 218, §3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, caberá recurso ao plenário da mesma Casa na hipótese de indeferimento da denúncia pelo despacho inicial de seu Presidente.

### **5.3.3 Instituição de comitê especial e resposta da autoridade denunciada**

Com o recebimento da denúncia, o que não significa que a Câmara a tenha aceito como procedente, mas tão-só que reunidos estão os requisitos para sua deliberação em plenário, reza a Lei dos Crimes de Responsabilidade (artigo 19 e seguintes) dever ser convocada uma comissão especial a ser composta por representantes de todos os partidos com bancada na Casa, observada, logicamente, a proporcionalidade de cada um.

A Lex em comento é clara em prelecionar que esta comissão especial é formada, obviamente, por membros da Câmara dos Deputados. Esta assertiva, embora pareça redundante, faz-se necessária na medida em que, no processo de impeachment do Presidente Collor de Mello, as atividades investigativas responsáveis por apurar se o líder executivo havia procedido de modo indiciável, anteriormente à denúncia do Chefe Executivo perante a Baixa Câmara, foram realizadas por Comissão Parlamentar de Inquérito de natureza mista, isto é, composta tanto por deputados quanto por senadores (COMPARATO, 2000, p. 119). Tal medida, inegavelmente, não foi da melhor técnica, haja vista que não se poderia cogitar de ser determinado cidadão julgado por autoridades que participaram ativamente na investigação dos fatos que lhes são imputados.

A autoridade denunciada, segundo preconiza o artigo 218, §4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, será cientificada do recebimento da peça delatora, franqueando-lhe prazo de dez sessões para se manifestar sobre aquela.

Decorridas, no máximo, cinco sessões depois de apresentada a manifestação da autoridade denunciada, ou, então, após ter-se transcorrido *in albis* o prazo lhe facultado para pronunciar-se sobre a denúncia, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados emitirá parecer sobre a conveniência do acolhimento ou da rejeição da denúncia lhe submetida. (artigo 218, §5º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), o qual, posteriormente, será lido ao Plenário da Casa, publicado integralmente em Diário Oficial e, por fim, após passadas quarenta e oito horas de sua publicação, submetido a debate e votação na presença da totalidade dos representantes.

#### **5.3.4 Votação da denúncia e irrecusabilidade quanto à instauração do processo**

A votação, conforme determina a Lei 1.079/1950 (artigo 23, caput), será nominal. No caso Collor de Mello, pretendeu a defesa do presidente denunciado que a votação fosse realizada em escrutínio secreto, tese esta que restou fracassada na Câmara dos Deputados.

De fato, não parece existirem motivos plausíveis que autorizem a apreciação da denúncia em modo sigiloso. Sendo a Câmara dos Deputados o órgão instituído para a representação direta do povo de determinado Estado, como já ensinavam os federalistas<sup>20</sup>, torna-se inafastável pensar que estão aqueles representantes vitalmente incumbidos na transparência de suas condutas, eis que, mais do que qualquer outro cargo político, sua legitimidade deriva tão-somente do fato ser a voz dos que os elegeram no trato dos assuntos governamentais. Imprescindível, portanto, que tenham os eleitores conhecimento do modo pelo qual estão seus representantes – este a terminologia adotada pela Constituição norte-americana referindo-se aos deputados – agindo em seu nome.

Sobre a possibilidade de escrutínio secreto aventada pela defesa do Presidente Collor de Mello, pronunciou-se o professor Paulo Bonavides no sentido de que “o escrutínio público na hipótese vertente de votação da Câmara se configura de

---

<sup>20</sup> Assim James Madison distinguia a Câmara dos Representantes do Senado Federal: “A Câmara dos representantes deriva os seus do povo americano; e como o povo é nela representado precisamente na mesma proporção que nas legislaturas de cada Estado particular, o governo por este lado é nacional e não federativo; mas, como por outra parte o Senado recebe os seus poderes dos Estados, como corpos políticos iguais, e no Congresso não tem mais representação uns que outros, neste segundo elemento do poder volta o governo aos princípios federativos.” (HAMILTON, MADISON, JAY, 1979, p. 121).

todo a mais elementar e insubstituível das garantias que se possam oferecer à proteção da legitimidade desse processo ora em curso” (1993, p. 138), elidindo, desta forma, qualquer opinião que pudesse ser sustentada pelo sigilo a ser adotado na votação que, aliás, como já esposado, não se coaduna com as pilastras de um governo representativo.

O quorum para aprovação da denúncia da Câmara dos Deputados, neste sentido desvincilhando-se em parte da orientação da Constituição dos Estados Unidos da América, é de dois terços de todos os seus membros. Na Constituição norte-americana, ao revés, o quorum de dois terços apenas é exigido para a condenação no Senado, de modo que, para a abertura de impeachment, basta a aprovação pela maioria simples dos votos presentes, possibilitando-se, assim, que sejam aprovados artigos de impeachment mediante apertada margem de diferença, tal como se deu com os dois intentados em face do Presidente William Jefferson Clinton – 228 (duzentos e vinte oito) votos a favor e 206 (duzentos e seis) votos contrários por mentir sob juramento; 221 (duzentos e vinte um) votos a favor e 212 (duzentos e doze) votos opostos à acusação de obstrução à justiça.

Sobre o quorum de votação, relevantes foram as mudanças notadas por Fabio Konder Comparato ao longo da história constitucional pátria. Com efeito, observa o autor, “desde a Constituição de 1967, elaborada sob a influência dos militares que tomaram o poder no golpe de Estado de 1964, a maioria necessária para o impeachment do presidente, que à semelhança dos EUA era de maioria simples, foi modificada para maioria absoluta.” (2000, p. 116).

Percebe-se, assim, mais uma vez a influência dos governos anti-democráticos no enrijecimento das bitolas do impeachment presidencial brasileiro, medida esta que, aliás, era de todo ilusória na Carta Política de 1967, mas que, curiosamente, manteve-se ainda após o início da nova democracia nacional, cujo marco é a Constituição Cidadã de 1988.

Até mesmo na Constituição dos Estados Unidos na América, na qual a exigência de dois terços dos votos apenas é feita no julgamento perante o Senado, o quorum qualificado não passa imune a críticas pela doutrina. (vide GERHARDT, 2000, p. 180).

Alcançada a autorização da Câmara dos Deputados para o processamento do Presidente da República, mediante o voto de 2/3 (dois terços) de seus membros, não pode o Senado Federal se recusar a instaurar o processo político

em face da mencionada autoridade executiva. Vale dizer, uma vez obtido o aval da Câmara dos Deputados no que diz respeito ao processamento do impeachment, não existe qualquer margem de discricionariedade ao Senado Federal no sentido de não instaurá-lo.

Neste sentido, pertinentes as lições de José Afonso da Silva (2009, p. 551), para quem, o artigo 86 não deixa ao Senado Federal a “possibilidade de emitir juízo de conveniência de instaurar ou não o processo, pois que este juízo de admissibilidade refoge à sua competência e já fora feito por quem cabia.”

Destarte, após a autorização da Câmara dos Deputados, a única forma do Presidente da República não sofrer as conseqüências legais do impeachment será obter a absolvição no plenário do Senado Federal depois de, obviamente, ter tramitado o processo político em comento de acordo com todos os trâmites previstos na Carta da República e na legislação infraconstitucional aplicável (Lei 1.079/1950 e Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional).

#### **5.4 O Impeachment na Câmara dos Representantes Norte-Americana**

Traçando-se um paralelo com o direito norte-americano, se notará que, naquele país, também qualquer pessoa está possibilitada de protocolar um pedido de investigação anterior com fins de impeachment.<sup>21</sup>

Além disso, anota Michael J. Gerhardt (2000, p. 25/26) a existência de mecanismos criados pela legislação norte-americana com fim de facilitar o início dos procedimentos na Câmara dos Representantes, quais sejam: uma lei de 1980 que criou um meio de se colher diretamente os pedidos de investigação com fins de impeachment provenientes do Poder Judiciário Federal, conhecida por *Judicial Conduct and Disability Act*; a possibilidade de a Conferência Anual do Poder Judiciário emitir recomendações de impeachment à Câmara (mecanismo que foi utilizado, na década de 1980, contra três juízes federais em procedimentos que resultariam em suas destituições mediante condenação no Senado); e, finalmente, uma lei de 1978, denominada de *Independent Council Act*, que permitiu a apuração

---

<sup>21</sup> Assim explica Michael Gerhardt: “As a practical matter, anyone, including any representative, the president, a state legislature, or grand jury, may request that the house begin an impeachment investigation.” (2000, p. 25).

de fatos potencialmente caracterizadores de impeachment por meio dos chamados procuradores ou promotores especiais, tal como se deu nos casos dos Presidentes Nixon e Clinton.

No mais, os procedimentos são em muito semelhantes, de sorte que, nos Estados Unidos, a Comissão responsável pelas atividades investigativas vestibulares, bem como pela confecção do parecer, está previamente constituída, a saber, a Comissão de Justiça (*House Judiciary Committee*), a qual apenas não atuará nesta fase quando o pedido protocolado na Câmara dos Representantes tiver por anseio que seja a investigação feita por aquela Comissão ou outra específica, caso em que será a pretensão, em início, remetida à Comissão de Regras (*Rules Committee*).

A Comissão, então, vota tantos artigos de impeachment quanto forem as infrações por tal órgão consideradas perpetradas pela autoridade, sendo estes artigos posteriormente submetidos ao voto no plenário, aprovando-se a acusação, conforme já registrado, pela maioria simples de seus membros.

O que se poderia anotar de diverso nos dois modelos de procedimentos e que, talvez, deixassem a forma nacional a desejar frente à anglo-saxônica é que, no Brasil, não se tem tantos órgãos dotados do poder investigativo prévio antes de oferecer a denúncia na Câmara dos Deputados. No caso do Presidente Collor de Mello, por exemplo, as investigações que resultariam na reunião de provas suficientes a embasar sua denúncia foram conseguidas através de Comissão Parlamentar de Inquérito, a qual, além da intolerável mácula de ter sido formada também por senadores, deixou previsível o resultado que se obteria ao final dos trilhos procedimentais.

Seria caso de se instaurar uma Comissão especificamente responsável pelas investigações políticas a desencadear o processo de impeachment? Em caso afirmativo, melhor não seria que os membros de tal comissão não tivessem ligação, ao menos direta, com o Poder Legislativo?

Certamente, aí está outro aspecto a ser criteriosamente levado em pauta no aperfeiçoamento do sistema de responsabilidade político-administrativa em território brasileiro, carecendo de mais aprofundada reflexão a respeito.

## **5.5 Juízo Meritório no Senado Federal**

### 5.5.1 Do afastamento do Presidente da República

Superada a fase de admissibilidade na Câmara dos Deputados que, como visto, é vinculativa em relação ao Senado Federal, passa-se a segunda grande fase do feito: processo e julgamento.

De se registrar, *ab initio*, que, com o provimento da denúncia por parte da Câmara, resultando na remessa ao Senado Federal para que este instaure o processo e julgamento do impeachment, determina a Lei Maior (artigo 86, §1º, II) que o Presidente da República ficará, tão logo seja o processo instaurado na Alta Câmara, automaticamente afastado de suas funções pelo período de 180 (cento e oitenta) dias. Trata-se do tempo considerado razoável pelo constituinte para que seja instaurado, instruído e julgado o processo visando à apuração da responsabilidade presidencial, de modo que, ultrapassado este prazo sem que esteja concluído o julgamento perante o Senado Federal, estará o Presidente da República autorizado a voltar ao seu cargo, o que não significa, contudo, que cessará o julgamento (artigo 86, §2º da Constituição Federal).

Vale dizer, o lapso temporal de 180 (cento e oitenta) dias de afastamento do Presidente da República após a instauração do processo no Senado Federal é apenas sugestivo para que esta Casa realize o julgamento sem que o ocupante do cargo denunciado se mantenha no poder, mas não quer dizer, de maneira alguma, que a Alta Câmara esteja vinculada a terminar sua atuação dentro daquele ínterim.

Não fosse esta limitação do afastamento presidencial em 180 (cento e oitenta) dias, poder-se-ia dizer que o Senado apenas estaria exercendo um juízo de ratificação do que determinado pela Câmara dos Deputados.

Não existe esta previsão de afastamento presidencial nas normas constitucionais norte-americanas, levando-se a concluir, pois, que se trata de feliz inovação do ordenamento brasileiro. Diz-se feliz porque, como anota, com propriedade, Fabio Konder Comparato:

A solução americana de deixar que o presidente impedido continue no cargo durante o julgamento parece perigosa, pois o presidente dispõe de muitos poderes, especialmente o poder de lançar mãos de recursos públicos e obter acessos gratuitos às redes de rádio e televisão. Ele pode, pois, exercer

pressão considerável sobre a opinião pública, bem como sobre as pessoas que irão julgá-lo. (2000, p. 125).

O afastamento do Presidente da República, percebe-se, tão logo seja o processo instaurado no Senado Federal, visa garantir que a autoridade ré não se valha da inegável influência que detém a fim de influir no resultado do *trial*. Cuida-se, deste modo, de regra constitucional que anseia pela manutenção – ou, ao menos, a não completa deturpação – do equilíbrio e imparcialidade que se espera dos senadores ao conduzirem o feito, tal como já aduzido pelos federalistas quando do apontamento do Senado como o órgão melhor investido da autoridade de julgar impeachments. (vide, HAMILTON, MADISON e JAY, 2004, p. 395).

### **5.5.2 Instituição de comitê especial, elaboração do libelo, convocação do Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal e notificação da autoridade acusada**

Concomitantemente ao recebimento da autorização da Câmara, será o referido documento lido no “Período de Expediente da sessão seguinte” do Senado Federal, ocasião em que, ainda, se elegerá uma Comissão, integrada por um quarto dos membros da Casa, obedecida, igualmente, a proporcionalidade das representações, a qual caberá o processamento da pretensão impeditiva (artigo 380, incisos I e II do Regimento Interno do Senado Federal).

O encerramento das atividades da Comissão se dará ao emitir libelo acusatório, anexado aos autos existentes e encaminhado ao Presidente do Senado Federal, que remeterá todos estes documentos, em original, ao Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, responsável por presidir a sessão de julgamento do Chefe do Executivo da União – em obediência ao comando do artigo 52, parágrafo único da Constituição da República –, designando-se, desde logo, a data em que isto ocorrerá. (artigo 380, III do Regimento Interno do Senado Federal).

É a partir daí que, no dizer de Alexandre de Moraes, forma-se um “Tribunal Político de colegialidade heterogênea, visto que composto por todos os senadores, mas presidido por autoridade estranha ao Poder Legislativo, ou seja, o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.” (2007, p. 463/464).

A convocação do *Chief Justice* do Poder Judiciário Brasileiro se justifica pela cautela que o constituinte esboçou em manter a legalidade dos atos praticados durante a sessão de julgamento. Ainda que controvertida seja a matéria, muitos defendem o Senado Federal como o órgão mais adequado ao julgamento dos impeachments. Mesmo que o seja, todavia, não está o Senado Federal completamente alheio às paixões políticas inerentes a estrutura do impeachment, razão pela qual bem fez a Carta Magna em seguir a orientação de convocar o Ministro-Presidente da Excelsa Corte com o fim de nortear os procedimentos destinados à apreciação do mérito da causa.

Em feliz passagem de Paulo Brossard, assim é salientada a magnificência do assento obrigatório do Chefe do Poder Judiciário Brasileiro na presidência da sessão de julgamento:

Em verdade, se o Presidente do Supremo Tribunal Federal for magistrado que esteja à altura do alto cargo que a nação lhe confiou, com o saber que tenha, a autoridade moral que possua, o prestígio da toga que enverga, a majestade da função que exerce, poderá amainar as paixões mais exacerbadas ou moderar os excessos; interpretando as leis com sabedoria e aplicando-as com imparcialidade, poderá ele proporcionar condições melhores de julgamento, o julgamento inspirar mais confiança e maior acatamento popular a decisão do Senado, que é definitiva e irreversível. (1992, p. 149).

Em sentido semelhante, comentando a Constituição de 1891, o mestre João Barbalho Uchoa Cavalcanti leciona que a convocação do Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal continua sendo “mais uma garantia para os outros acusados, que assim terão seu julgamento presidido por um juiz nas melhores condições de retidão, independência e prestígio.” (2002, p. 98).

Voltando-se ao procedimento em si, a autoridade acusada tomará ciência das alegações contra si intentadas e da data em que deverá comparecer à sessão de julgamento mediante notificação – feita pelo Primeiro-Secretário de acordo com o artigo 380, IV do Regimento Interno do Senado Federal, enquanto a Lei 1.079 de 1950, em seu artigo 24, caput, confere esta tarefa ao Presidente da Alta Câmara –, sendo-lhe, também, entregues cópias autenticadas do processo e do libelo, nos termos do artigo 380, IV do Regimento Interno do Senado Federal.

Ainda sobre a notificação do Presidente da República, será ela feita através Tribunal de Justiça do respectivo Estado caso aquele se encontre fora do Distrito Federal (artigo 380, V do Regimento Interno do Senado Federal).

### 5.5.3 Do julgamento

A sessão de julgamento será iniciada com a leitura dos documentos resultantes da atividade iniciadora da Câmara dos Deputados, do libelo acusatório feito pela Comissão do Senado Federal especialmente designada para este encargo e, por fim, das matérias de defesa trazidas à baila pelo Presidente da República e seus advogados (artigo 27 da Lei 1.079/1950).

Em seguida, ainda de acordo com o dispositivo legal supra, serão tomados os depoimentos testemunhais a serem realizados “publicamente e fora da presença umas das outras.”

De se anotar a ampla margem de participação que a Lei dos Crimes de Responsabilidade confere à autoridade acusada, permitindo-lhe, de per si, requerer o endereçamento de perguntas às testemunhas, bem como participar dos debates orais feitos com a Comissão acusadora, debates estes que não poderão ultrapassar o período de duas horas (artigos 28 e 29 da Lei 1.079 de 1950). Aí reside, como se vê, outra peculiaridade do processo político, já que, na esfera judicial, o acusado apenas poderia fazer sua auto-defesa se dotado fosse de capacidade postulatória.

Terminados os debates orais, serão as partes retiradas do areópago, abrindo-se aos senadores um período para debaterem entre si o “objeto da acusação” (artigo 30 da Lei 1.079 de 1950). Em seguida, caberá ao Presidente do Pretório Excelso a confecção de relatório sintetizando todas as provas que se produziram e todos os argumentos invocados tanto pela acusação como pela defesa. (artigo 31 da mesma Lex).

Melhor seria, por outro lado, que a produção do relatório pelo *Chief* do Poder Judiciário brasileiro fosse feita antes de os senadores – que serão os juízes do caso – discutirem entre si o objeto litigioso, já que, com síntese do que se processou até o momento, estariam os pontos controvertidos fixados com maior exatidão.

Finalmente, após o relatório, o caso é submetido à votação dos senadores federais, exigindo-se o quorum de dois terços para a condenação da autoridade presidencial, nos moldes do que reza o artigo 52, parágrafo único da Constituição da República, sendo plenamente válida a advertência feita por José Cretella Júnior, para quem “devem os julgadores zelar para que esteja presente o *due process of law*.” (1992, p. 17).

A relevância deste quorum, segundo leciona Carlos Maximiliano, é que “a sorte do acusado não fica à mercê de maioria partidária e quiçá ocasional.” (1948, p. 107).

### **5.5.3.1 Sistema de provas utilizado pelo Senado Federal**

Curioso a se notar no julgamento de impeachment é que, de acordo com os ensinamentos da doutrina processual penal, na apreciação de provas produzidas com o fim de demonstrar a veracidade do que as partes alegaram, surgem, para os julgadores, quatro sistemas distintos, a saber: sistema dos ordálios; sistema da prova legal tarifada; sistema da convicção íntima ou da prova livre; sistema da persuasão racional ou livre convencimento motivado (TOURINHO, 2007, p. 242).

Sinteticamente, no sistema dos ordálios, a verificação da culpa ou inocência do réu estava vinculada a determinada atividade na qual, segundo se acreditava, haveria a intervenção divina, de sorte que o “juiz limitava-se a comprovar o resultado das provas.” (TOURINHO, 2007, p. 243). Assim, por exemplo, deveria o réu caminhar sobre ferro em brasa; caso, ao final do percurso, não tivesse ele se queimado, era sinal de que se encontrava inocente frente à acusação lhe movida.

No sistema de provas legais ou tarifadas, era o próprio Direito que taxava quais os meios de provas necessários para a demonstração de determinado fato. Data deste período a criação do decantado brocardo *testis unus testis nullus* (TOURINHO, 2007, p. 243). Desta forma, “se, num processo, uma testemunha idônea desse a sua versão e outra inverossímil houvesse sido apresentada por duas testemunhas, esta prova se sobrepunha àquela, sem embargo de sua inverossimilhança.” (TOURINHO, 2007, p. 244). Ao juiz, pois, cabia unicamente verificar se as partes haviam provado de acordo com o que reclamava a lei.

No que diz respeito ao sistema de íntima convicção, o juiz tem total liberdade para atribuir às provas a valoração que bem entender, pouco importando se o meio pelo qual se tentou demonstrar o fato era ou não idôneo a tanto. Como notado por Fernando da Costa Tourinho Filho, na convicção íntima, pode o juiz, “inclusive, decidir valendo-se de conhecimento particular a respeito do caso, mesmo não havendo prova nos autos.” (TOURINHO, 2007, p. 244).

Este sistema, pois, agasalha aquilo que Luiz Guilherme Marinoni e Sergio Cruz Arenhart denominam de “ciência privada”, algo completamente proibido no direito processual civil brasileiro (2007, p. 405).

Finalmente, o sistema da persuasão racional ou do livre convencimento motivado permite ao juiz sopesar as provas da maneira como melhor entender, contanto que explicito o motivo de assim ter procedido. Necessário e fundamental, pois, é a fundamentação da decisão, mormente em obediência ao comando constitucional do artigo 93, IX. Como aduzido por notáveis tratadistas contemporâneos, “não basta o juiz estar convencido. Deve ele demonstrar as razões de seu convencimento.” (MARINONI e ARENHART, 2007, p. 406).

Rememorados estes conceitos, registre-se sempre ter lecionado a doutrina abalizada que, no ordenamento jurídico nacional, a única hipótese em que se permitiria utilizar o sistema da convicção íntima seria nos julgamentos feitos pelo Tribunal do Júri, eis que, neste caso, os jurados, cidadãos comuns, depois de tomar conhecimento das alegações, terem contato com as provas produzidas e assistir aos debates entre as partes, acolhem ou rejeitam a pretensão acusatória sem ter, contudo, de justificar o motivo de sua escolha (neste viés, TOURINHO, 2007, p. 245).

Guardadas as devidas proporções, atuação semelhante é observada no julgamento de impeachment, posto que os senadores, constitucionalmente investidos do poder de conhecer do mérito da demanda, podem condenar ou absolver o Presidente da República sem a necessidade de justificar seus votos.

É dizer, não há qualquer dispositivo de lei impondo aos senadores, quando do julgamento de impeachment, o dever de fundamentar os seus votos, contentando-se a Constituição Federal em exigir o voto de “dois terços do Senado Federal” para condenação da autoridade executiva (artigo 52, parágrafo único). Disto exsurge a assertiva de que os membros da Alta Câmara podem apreciar livremente as provas produzidas na sessão de julgamento, prescindindo-se de exposição de motivos por ter votado pela absolvição ou condenação do Presidente da República.

Malgrado seja julgamento que escape à esfera judicial, trata-se, igualmente, de exemplo no qual o sistema de apreciação de provas utilizado é o da convicção íntima, estando os julgadores, *in casu*, os integrantes do Senado Federal, isentos do dever de fundamentação comum aos membros do Poder Judiciário, que tem esta função por sua *ratio essendi*.

Na noção empírica norte-americana, Michael Gerhardt deixa transparecer que, muito embora alguns senadores publiquem seus votos, tal prática não é vinculativa.<sup>22</sup>

#### 5.5.4 Da sanção aplicada

A pena aplicada, na dicção de registrado dispositivo constitucional (artigo 52, parágrafo único), não poderá exceder a perda do cargo e inabilitação, pelo período de oito anos, para o exercício de outra função pública, não estando, neste sentido, recepcionada a regra do artigo 33 da Lei 1.079 de 1950, já que o lapso temporal pelo qual estará a autoridade condenada inabilitada encontra-se prefixada no texto magno.

As espécies de pena cominada aos “crimes de responsabilidade” apenas sublinham sua natureza essencialmente política, e não criminal, tal como com pormenorização se aduziu no capítulo concernente às infrações passíveis de impeachment.

Quanto à perda do cargo, maiores dúvidas não persistem.

Desta feita, objeções eventualmente poderiam ser suscitadas apenas no que tange ao exato alcance da pena de inabilitação. Sobre o tema, aduz Alexandre de Moraes que:

*A inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, compreende todas as funções públicas, sejam as derivadas de concursos públicos, sejam as de confiança, ou mesmo os mandatos eletivos. Desta forma, o Presidente da República condenado por crime de responsabilidade, além de perder o mandato, não poderá candidatar-se ou exercer nenhum outro cargo político eletivo nos oito anos seguintes. (2009, p. 484).*

Do escólio, denota-se que a inabilitação derivada da condenação do julgamento de impeachment importa em completo afastamento do ex Presidente da República, pelo período grafado de oito anos, da máquina estatal, sendo-lhe defeso ocupar qualquer cargo público que o seja, acessível por qualquer meio que exista.

A semelhança do que o ostracismo fazia com o cidadão dos tempos antigos, a inabilitação do impeachment, se não priva a autoridade condenada do

---

<sup>22</sup> Comentando o caso do julgamento de impeachment de Clinton, o autor diz ser problemática a análise de existência ou não de partidarismo na votação, em princípio, por conta de que nem todos os senadores produzem textos explicitando os motivos de seu voto (2000, p. 174).

direito de permanecer no território estatal, retira-lhe a capacidade de ser eleito, bem como de ocupar qualquer outro cargo público que independa de eleição.

A inabilitação, por outro lado, não tem o condão de subtrair do condenado o direito de votar, posto não estar inserida no estrito rol do artigo 15 da Constituição Federal.

Ainda sobre as penas cominadas aos crimes de responsabilidade, pertinente é a observação feita por Fabio Konder Comparato, para quem “a desqualificação para o exercício de cargo público deve ser permanente, como nos Estados Unidos, e não temporária, como no Brasil.” (2000, p. 126).

Nesta esteira, a propósito, em seus preciosos comentários à Constituição de 1891, a qual se contentava, no seu artigo 33, §3º a limitar a sanção imposta pelo Senado Federal a “perda do cargo e a incapacidade para exercer qualquer outro”, sem nada precisar, contudo, sobre um limite temporal para esta inabilitação, João Barbalho de Uchoa Cavalcanti salienta que a pena tinha verdadeiro caráter de perpetuidade, pois “a Constituição não lhe fixou limites, nem deu a autoridade alguma o poder de restringi-la ou de levantá-la.” (2002, p. 100).

A sentença daí emanada será transcrita na ata da sessão e publicada em Diário Oficial, na forma de Resolução do Senado Federal, segundo determina o artigo 35 da Lei dos Crimes de Responsabilidade.

Trata-se de ato irrecorrível e irretratável, é dizer, nem mesmo o próprio Senado, depois de proferida a decisão, poderá revê-la.

## **5.6 Renúncia Presidencial**

Questão polêmica que sempre se discutiu nos procedimentos de impeachment era se a renúncia do denunciado à Presidência da República obstaría o andamento do feito, ou, ao revés, meramente prejudicaria eventual aplicação da pena de destituição do cargo.

Sustentações podem ser encontradas para as duas correntes de pensamento, muito embora a prevalência dos que pregam ser a renúncia algo insuscetível de trancar o processo de impeachment algo mais recente nos meios doutrinários.

Com efeito, o maior estudioso do tema dentre os autores nacionais, Paulo Brossard, leciona que “o término do mandato, por exemplo, ou a renúncia ao

cargo trancam o impeachment ou impedem a sua instauração. Não pode sofrê-lo a pessoa que, despojada de sua condição oficial, perdeu a qualidade de agente político.” (1992, p. 134/135).

Esta particularidade é explicada por Brossard através da natureza política do procedimento, que mais uma vez não pode ser confundido com processo judicial, notadamente de cunho criminal, em que se busca a imposição de pena ao agente político que houver infringido determinado tipo penal, lesando o erário e a fé pública nele depositada. (1992, p. 135/136).

Assim, quando criminal a natureza do processo, obviamente que a renúncia do denunciado não pode pôr óbices ao seguimento daquele, caso contrário a impunidade seria latente. Não por outro motivo é que, no direito brasileiro imperial, havia expressa disposição neste sentido (Lei de 15 de outubro de 1827, artigo 60<sup>23</sup>), posto que, inegavelmente, criminal era a sua natureza jurídica.

Admitido, entretanto, o impeachment em feições exclusivamente políticas, a prejudicialidade dos procedimentos em virtude de renúncia é colocada em berlinda. É mister que se insista: quando o procedimento visa à aplicar determinada sanção penal à autoridade denunciada, é evidente que o fato desta deixar de ocupar o cargo político, sem a menor hesitação, não pode ser considerado o bastante para frustrar o prosseguimento dos processos, haja vista que esta não é, no sistema de natureza criminal, a única finalidade do instituto secular; de outra banda, quando o procedimento de impeachment for tido como ontologicamente político, almejando nada além da remoção e inabilitação da autoridade denunciada, parece mais coerente que a renúncia do Presidente da República, deixando, pois, *sponte sua*, o cargo para o qual fora eleito, interrompa os procedimentos, eis que a finalidade do mesmo já se atingiu, não persistindo motivos para a tomada de tempo do Congresso Nacional com trâmites que, a rigor, poderão, na pior das hipóteses, confirmar que o defendente não era digno da função que ocupava.

Assim é que se explica o embasamento teórico por trás da regra contida no artigo 15 da Lei nº 1.079 de 1950, cuja recepção pela Carta Magna de 1988 não é unânime<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Assim rezava o citado dispositivo: “Quando o denunciado ou acusado já estiver fora do ministério ao tempo da denúncia ou acusação, será igualmente ouvido pela maneira declarada nas duas sessões do cap. 3º, marcando-se-lhe prazo razoável para resposta e cumprimento.”

<sup>24</sup> Dispõe o artigo 15 da Lei 1.079 de 1950: “A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.”

Ainda mais, embora possa parecer absurda a hipótese, não há que se desconsiderar, hipoteticamente, que a continuação dos procedimentos do impeachment mesmo depois de ter o Presidente da República renunciado ao cargo pode – em que pese ser improvável<sup>25</sup> – conduzir ao seguinte imbróglio: como ficaria a situação do Presidente da República, e mesmo do Congresso Nacional, caso, ao final do julgamento, prevalecesse entre os senadores federais o voto pela absolvição da autoridade executiva?

Ora, dúvidas não remanescem quanto a que, em hipótese como esta, a posição política, não só do Senado Federal, mas especialmente da Câmara dos Deputados, seria, no mínimo, desconfortável. Diz-se ser especialmente desconfortável a posição da Câmara dos Deputados porque ao Senado Federal incumbe o efetivo julgamento do caso, sendo que a renúncia, nada obstante consista em ato unilateral de vontade, teria sido impulsionada pelos Representantes em juízo de conveniência que, ao sentir da Alta Câmara, não se mostrara merecedor de guarida.

Uma possível tentativa de evitar esta indisposição acabaria por criar mazela ainda mais contundente, eis que se, por ventura, o Senado Federal, com vistas a não gerar tal incongruência com a outra rama do Congresso, se empenhasse em condenar o Presidente renunciado sem que isto proviesse do correto e ponderado julgamento que daquele órgão se espera, deduz-se que nas mãos da Câmara dos Deputados estaria concentrado não apenas o poder de autorizar o julgamento, mas também o de, faticamente, realizá-lo de maneira prévia.

Poder-se-ia argumentar que o trancamento do processo de impeachment por conta da renúncia presidencial gera a sensação de impunidade perante os cidadãos do Estado crise, bem como não possibilitaria que o Senado Federal aplicasse eventual pena de inabilitação por oito anos, tal como preceitua a Lex Mater em seu artigo 52, parágrafo único. Realmente, isto não se ignora. Todavia, há de ser lembrado que, tão logo volte a autoridade renunciante a ocupar outro cargo público, pode o processo de impeachment, outrora trancado, ser reaberto.

---

<sup>25</sup> Como improbabilidade não quer dizer o mesmo que impossibilidade, a história política estadunidense, bem registrada na doutrina nacional por Carlos Maximiliano, traz o seguinte caso: “Em 1876, acusado de prevaricação o Ministro da Guerra norte-americano William Belknap, depôs a pasta nas mãos do Presidente Grant algumas horas antes de ser a denúncia julgada procedente pela Câmara. Apesar dos protestos do advogado, continuou a agir o tribunal político. Correligionários do acusado votaram contra ele, que foi absolvido exatamente porque mais de um terço do Senado julgava não ter esta assembléia competência para condenar quem não era mais funcionário.” (MAXIMILIANO, 1948, p. 110 e 111).

É dizer, a finalidade primordial do impeachment, dizia Carlos Maximiliano, “é afastar do Governo ou do Tribunal um elemento mau.” (1948, p. 111). Sendo assim, caso este elemento volte a figurar dentro dos quadros corporativos da máquina pública, nada impede que aquele processo seja restaurado, vez que se destina a bani-lo do gênero de função em apreço, despiciendo da perquirição de quanto tempo se passou, na medida em que “os conceitos de prescrição ou de reincidência não são pertinentes ao processo político.” (BROSSARD, 1992, p. 138).

Neste sentido, Carlos Maximiliano completa que o impeachment “não se instaura contra o renunciante, porém atinge o reconduzido.” (1948, p. 111).

Também os ensinamentos de João Barbalho de Uchoa Cavalcanti se posicionam no sentido de que a renúncia obstará o prosseguimento do impeachment. Em suas palavras:

Esta espécie de procedimento [impeachment] visa, como se sabe, antes que a punição, a pronta retirada do funcionário acusado e, pois, fica sem objeto desde que este deixa suas funções. Ora, isto procede tanto em relação ao presidente como quanto aos outros funcionários passíveis do mesmo processo e *ubi eadem ratio, ibi idem jus*. A jurisdição privativa criada para o processo dos funcionários a que se refere o artigo 33 [da Constituição de 1891], foi estabelecida em consideração do cargo, para a boa serventia dele, no interesse público, e não em contemplação da pessoa que o exerce; e desde que esta já não o ocupa, já não é funcionário, cessa a competência do senado; como simples cidadão o funcionário irá responder seu crime no foro ordinário. (2002, p. 100).

Fica exposto, assim, que, na doutrina mais clássica, prevalece o entendimento pela necessidade de se trancar o processo de impeachment diante de renúncia da autoridade denunciada ou por denunciar, sendo tal assertiva fruto da exata contemplação dos termos políticos em que se insere o processo em comento.

Modernamente, Celso Ribeiro Bastos (1995, p. 158 e 159) exprime preferência pelo trancamento do processo de impeachment em caso de renúncia do Presidente da República, apoiando-se, dentre outros nomes, na doutrina de Paulo Brossard.

Ainda, sobre a tese aventada por alguns, segundo a qual o processo de impeachment traria ínsito a si a proibição a que o Presidente da República renunciasse até o seu término, Celso Ribeiro Bastos pontua não haver “fundamento jurídico nenhum nos nossos preceptivos constitucionais e legais a respeito; e todos sabemos que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” (1995, p. 159).

Como advertido, todavia, forte e respeitável é a doutrina que advoga pela ineficácia da renúncia em relação a obstar os procedimentos de impeachment e seu julgamento (neste viés, MURICI, 1993, p. 147/149; SARAIVA, 1993, p. 171/173; KOMPARATO, 1993, p. 179/182).

Com efeito, sustenta a Eminente Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha posição mais equilibrada em relação ao tema, traçando linha divisória para que possa cogitar da eficácia obstativa da renúncia do Presidente da República. Segundo o que leciona, a renúncia impossibilita a instauração do processo de impeachment na Câmara dos Deputados, em conformidade com o que reza o artigo 15 da Lei nº 1.079/1950, mas, uma vez aprovada a denúncia contra a autoridade executiva – é dizer, depois de ocorrido o impeachment propriamente dito –, o ato unilateral do defendente não é idôneo a fazer com que ele se esquive do julgamento pelo Senado Federal. (1993, p. 160 e 161).

Em lapidar passagem, elucida a jurista:

A renúncia, pela legislação brasileira atual, como antes asseverado, impede, é certo, o recebimento da denúncia. Para tanto, é mister que, no momento de sua análise para eventual recebimento, já não mais titularize o cargo de Presidente da República o denunciado. Entretanto, a renúncia que se põe após o início da sofrida experiência política da sociedade, como o é um processo de impeachment, não obsta o processamento e o julgamento do renunciante no direito brasileiro, quando a denúncia, recebida tenha determinado a exaustão do juízo definitivo sobre a situação denunciada. Se a renúncia pudesse valer a extinção instantânea do processo e determinar o exaurimento do juízo do Senado e a supressão da própria responsabilização política, é certo que se estaria a adotar o princípio da personalidade e da voluntariedade a predominar sobre a finalidade pública que domina todas as condutas dos agentes públicos. Ao contrário disto, entretanto, a impessoalidade, a igualdade de tratamento e a secundariedade dos atos de vontade pessoal é que predominam no trato da coisa pública, nos comportamentos de governo, nos exercícios de competência. (1993, p. 162).

De fato, consistentes são os argumentos levantados pela autora, tornando árdua a tarefa de deles discordar, mormente no que diz respeito à prevalência do interesse público sobre o pessoal, o que não se verificaria em permitindo que a renúncia presidencial trancasse o processo de impeachment após ter sido a peça acusatória aceita pela Câmara dos Deputados.

Emblemático caso nos Estados Unidos da América sobre a renúncia presidencial em processo de impeachment foi o protagonizado pelo Presidente Richard M. Nixon. Como já noticiado no capítulo histórico deste trabalho, Nixon renunciara após a Comissão Judiciária da Câmara dos Representantes ter aprovado

três artigos de impeachment contra si, os quais seriam posteriormente encaminhados à votação em plenários pelos deputados norte-americanos.

No caso Nixon, postulou-se que sua renúncia teria, sim, o condão de interromper os procedimentos de impeachment que contra eles se iniciavam. Um dos poucos casos em que a Câmara dos Representantes tentou levar adiante o processo de impeachment após a renúncia do defendente foi o caso do Secretário de Guerra William Belknap. Trata-se, contudo, de experiência isolada no direito estadunidense e que, segundo, Paulo Brossard, “é quase pacífico, não constitui precedente que infirme esta regra [a de que a renúncia não obsta o andamento do impeachment]” (1992, p. 135), ainda mais porque, como lembrado por Carlos Maximiliano, no julgamento do impeachment de Belknap, o Senado dos Estados Unidos o absolveu por entender que não tinha competência para julgar a autoridade renunciada. (1948, p. 111).

Como informa Michael Gerhardt, afora o caso Belknap e o do Senador William Blount – este também já noticiado neste trabalho –, todos os demais casos de impeachment em que o denunciado renunciou ao cargo não foram levados adiante pelo Congresso Norte-Americano, atitude esta que é contestada pelo doutrinador, quem a vê como “formidável obstáculo para qualquer tentativa futura de iniciar um processo de impeachment contra oficiais de tais categorias.” (2000, p. 79).

No sentir do autor, não deveriam haver obstáculos a que uma autoridade fosse ré em processo de impeachment mesmo após sua saída do cargo, dentro da qual pode-se entender estar agrupada a renúncia. É dizer, defende Gerhardt que, mesmo aqueles que, por algum motivo, deixaram o cargo cuja responsabilidade poderia ser apurada mediante o processo político não estão livres do aludido instituto. Trata-se do que o autor chama de *postresignation impeachment* (2000, p. 79).

Para sustentar sua tese, Michael Gerhardt apresenta, dentre outros argumentos, o de que, quando a Constituição Norte-Americana dispõe que todos os funcionários civis dos Estados Unidos poderão ser sujeitos passivos de processo de impeachment, devendo ser removidos do cargo em caso de condenação (Artigo II, Seção 4), se refere aos funcionários que estejam ocupando seu ofício e que, por isso, devem sofrer a remoção. Já no que diz respeito às sanções decorrentes da condenação naquele processo (Artigo I, Seção 3), o Texto Magno, sem fazer qualquer referência a todos os funcionários civis, apresenta categorias que, ao sentir de Gerhardt, são autônomas, cuja aplicação também deve ser feita de modo separado. (2000, p. 79 e 80).

Assim sendo, “se as penalidades devem ser apuradas separadamente, não há impedimento lógico para que o Congresso busque desqualificar, quando quer que ele escolha, alguém que é ou que foi funcionário público civil nos Estados Unidos.”<sup>26</sup> (2000, p. 80).

Interessante se registrar, também, a frase colhida por Michael Gerhardt, pronunciada pelo sexto Presidente dos Estados Unidos, John Quincy Adams, dentro do Congresso daquele país, em 1846, muitos anos após o término de seu mandato, e cujo sentido pende favoravelmente para a admissibilidade do *postresignation impeachment*: “Eu permaneço, por tanto quanto eu tiver o fôlego da vida no meu corpo, passível de impeachment por esta Casa [Câmara dos Representantes] por tudo que fiz durante o tempo em que ocupei qualquer cargo público.”<sup>27</sup> (2000, p. 80).

De todo o exposto, fica mais do que clara a notável cizânia que surge entre os estudiosos nacionais e estrangeiros quanto ao efeito que a renúncia presidencial pode desempenhar em relação ao processo de impeachment, sendo que os argumentos em prol da paralisação do processo, em que pese serem os que tecnicamente mais se amoldam à verdadeira natureza do instituto, quase sempre receberão, dentre outras, a pecha de não levar a cabo, com mais rigor, a sensação de real responsabilidade dos governantes, sem a qual estaria a democracia estaria abalada.

## 6 O SENADO FEDERAL ENQUANTO CORTE POLÍTICA

A criação de uma Corte Política para julgar a mais influente autoridade executiva dos países que se perfilham ao sistema de governo presidencialista é algo que, a semelhança do impeachment em si, provém das práticas consuetudinárias da Inglaterra.

O impeachment, como grifado no capítulo destinado à parte histórica deste trabalho, é fruto direto de longo amadurecimento político e institucional sofrido pelo Estado inglês no passar dos séculos XII a XVII, de modo que a sua sistemática,

---

<sup>26</sup>Tradução e adaptação livres. No original: “if the punishments must be levied apart, there is no logical impediment to Congress’s attempting to disqualify, whenever it chooses, someone who is or was a civil officer in the United States.”

<sup>27</sup> Tradução e adaptação livres. Do original: “I hold myself, so long as I have the breath of life in my body, amenable to impeachment by this House for everything I did the time I held any public office.”

como outrora também se registrou, origina-se do fato de que a Câmara dos Comuns era o local onde o povo anglo-saxão era politicamente representado, daí porque serem as autoridades governamentais, em princípio, submetidas ao crivo dos comuns implicava dizer que se tinha uma espécie de júri, no qual as condutas daqueles agentes eram apreciadas pelos seus semelhantes.

Quanto ao julgamento propriamente dito na Câmara dos Lordes, a explicação também se dá pelo fato de que tal órgão, além de sua função legiferante, era também a última instância de apelação no sistema judiciário inglês. Desta feita, natural parece a compreensão do motivo por que a palavra final acerca do impedimento ficava a cargo desta nobre Câmara.

Com a independência das Treze Colônias norte-americanas, que criaria um legado de instituições e pensamentos políticos inestimáveis para a humanidade, a figura real fez-se substituir pela do Presidente e a noção de Parlamento foi transformada em Congresso. Este, ao seu turno, tal como ocorria com o Parlamento inglês, também tem estrutura bicameral, sendo constituído pela Câmara dos Representantes – sucessora direta da Câmara dos Comuns – e pelo Senado dos Estados Unidos – que, faticamente, teve inspiração na Câmara dos Lordes.

Um expediente, contudo, foi alterado. Desde sua independência, preocupou-se a Nova Nação em criar um órgão judiciário de cúpula, responsável pela derradeira exegese do Texto Constitucional que viria a ser aprovado em 1787. O referido órgão é a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, que não guarda qualquer vínculo com o Senado Federal.

Por este motivo, pôde-se questionar a qualidade do Senado para o julgamento dos impeachments aprovados pela Câmara dos Representantes, eis que não lhe incumbia, diferentemente do que se tinha com a Câmara dos Lordes na Ilha Européia, a revisão final de qualquer quizila surgida em terras americanas.

Neste diapasão é que se encontra entre os federalistas a preocupação com os debates visando a alcançar na Constituição de 1787 o órgão mais abalizado ao julgamento de impeachment, senão leiam-se as opiniões de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay sobre a função senatorial em comento:

Parece que a Convenção entendeu que essa importante função não podia ser melhor colocada do que nas mãos do Senado. Aqueles que mais podem avaliar a intrínseca dificuldade da situação devem também ser os que melhor podem sentir as forças das razões que deram nascimento a essa opinião e, por isso mesmo, os que menos podem condená-la com precipitação. (2003, p. 395)

Do excerto, resta clarificada a confiança que os principais teóricos do novo ordenamento depositavam no Senado norte-americano, apontando seus membros como aqueles que, com maior zelo, apreciariam a delicada situação, a fim de que não fosse tomada qualquer medida drástica precipitadamente.

Um dos mais influentes comentadores da Constituição dos Estados Unidos da América, Joseph Story enuncia sobre as qualidades a serem reunidas pelo órgão encarregado do julgamento de impeachment:

Os grandes objetivos, a serem atingidos na escolha de um tribunal para realizar o julgamento de impeachments, são imparcialidade, integridade, inteligência e independência. Se qualquer destas qualidades estiver faltando, o julgamento deve ser radicalmente imperfeito. Para garantir imparcialidade, o órgão deve estar em algum grau distanciado das pressões e paixões populares, das idéias preconcebidas de determinados setores e da mais perigosa influência de mero espírito partidarista. Para assegurar a integridade, deve haver um elevado senso do dever e uma profunda responsabilidade com os tempos futuros, bem como para com Deus. Para garantir a inteligência, deve pesar a idade, a experiência, e haver altos poderes intelectuais tanto como realizações. Para obter a independência, deve haver um número de membros, tal como talentos, e uma confiança imediatamente resultante da permanência no local, da dignidade de sua posição e esclarecido patriotismo. O Senado combina, em adequado grau, todas estas qualificações? Será que ele as combina com maior perfeição do que outro qualquer tribunal que poderia ser constituído? A qual outro tribunal poderia ser confiada esta autoridade? (1833, p. 216, §743, tradução livre).

O questionamento de Story quanto ao Senado reunir estas qualidades, contudo, é meramente propedêutico, vez que o próprio jurista, adiante, acaba por sentenciar a falta de adequação das Cortes Judiciárias em conhecer de tais espécies de demanda (1833, p. 269, §798).

A opinião de Story é corroborada por Paulo Brossard, que, doutrinando sobre peculiaridades do processo político, o qual ignora institutos fundamentais do processo judicial, tais como a prescrição e a reincidência, acaba por salientar não causar estranheza o fato de Story ter “proclamado a absoluta impropriedade das cortes de justiça para conhecerem de tais faltas e a conveniência de ser confiado o julgamento delas a um Tribunal capaz de compreender, aferir e reformar a política do Estado.” (1992, p. 139).

O que de fato ocorre com o entendimento de Brossard é que este doutrinador bem giza as linhas divisórias da jurisdição política em relação à função tipicamente exercida pelo Poder Judiciário. Como dito, a título de ilustração, inexiste no procedimento político o instituto primordial da prescrição (1992, p. 138), de modo que a autoridade que renunciar ao cargo, escapando, assim, de uma condenação em

impeachment, caso volte, ainda que muitos anos depois, ao exercício da função à qual houvera se desligado, poderá ter aquele processo de impeachment contra si levado adiante, sendo que, nesta particular hipótese, percebe-se, o tempo nada influi para a segurança jurídica do acusado, tal como diversamente se daria com a prescrição em relação jurídica processual desenvolvida sob a égide do Estado-juiz.

Bem separada uma jurisdição de outra, não há que se cogitar, segundo a maior parte da doutrina, a submissão do julgamento de impeachments a cargo de uma Corte Judicial.

Nesta linha, tratando sobre a possibilidade ventilada por alguns de confiar esta magna função à Corte Excelsa, os federalistas não se mostram em muito cientes sobre o desempenho satisfatório do encargo, principalmente pelo fato de entenderem ser necessário ao órgão julgador um alto número de membros, a fim de que não titubeiem os julgadores em, por exemplo, decidir contrariamente ao que postularam os representantes diretos do povo ao aprovarem a denúncia de impeachment. (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 395).

Outrossim, atentos à distinção entre as esferas jurisdicionais, atestam não ser possível delegar o julgamento ao Tribunais Judiciais por conta de o modo destes operar ser baseado na estrita legalidade, primando pela segurança do processo em que se move acusação em face do réu. Desta forma, o processo de impeachment, ensinam os autores, “nunca pode ser ligado, quer na determinação do delito pelos acusadores, quer na interpretação feita pelos juízes, por aquele rigor de regras que, nos casos ordinários servem para restringir a autoridade dos tribunais em favor da segurança pessoal.” (HAMILTON, MADISON e JAY, 2003, p. 395/396).

Finalmente, outra preocupação esboçada pelos federalistas no que tange à Suprema Corte julgar os impeachments diz respeito ao fato de a Constituição estadunidense não excluir, pela prática do fato desencadeador do processo político, o cabimento das ações penais e civis adequadas em âmbito judicial, o que também o faz a Constituição Federal de 1988 ao estabelecer as conseqüências decorrentes de condenação “sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.” (artigo 52, parágrafo único).

Destarte, ao prever o Texto Magno a possibilidade de ser o fato apreciado em seara judicial, deixar também ao Poder Judiciário o julgamento meritório da infração política acabaria por fazer com que a autoridade acusada pela Câmara dos Deputados se submetesse a dois julgamentos distintos pelo mesmo fato e, ainda

mais, perante o mesmo órgão julgador. Esta medida, inquestionavelmente, abriria margem a decisões conflitantes ou, por outro lado, permitiria que o erro em uma decisão fosse levado ratificado na outra, prejudicando duplamente a autoridade processada.

Assim os federalistas resumem o imbróglio:

A punição que deve ter lugar, em consequência da convicção do acusado, não é todo o castigo do delinqüente; privado para sempre da estima, da confiança, das dignidades e das recompensas da sua pátria, ainda ele fica sujeito à pena que puder competir-lhe, segundo o curso ordinário das leis. E seria justo que as mesmas pessoas, que em um juízo dispuseram da fama e dos mais preciosos direitos de um cidadão, pudessem, em outro e pelo mesmo crime, dispor da sua fortuna e da sua vida? Não deveria, em caso de erro na primeira sentença, continuar o mesmo inconveniente na segunda? Se algum prejuízo muito poderoso tivesse ditado a primeira decisão, não deveria o mesmo prejuízo destruir o efeito das novas informações que, no intervalo de um juízo ao outro, pudessem mudar o aspecto da causa? Pequeno conhecimento basta da natureza humana para entender que, fazer as mesmas pessoas juizes em ambos os casos, seria privar os acusados da maior segurança que se lhes quis proporcionar por meio de dois juízos diferentes. (2003, p. 396).

Embora haja objeções, a douda opinião supra realmente há de prosperar. Vale dizer, em que pese, aparentemente, ser o julgamento realizado pelo Senado Federal descompromissado com as garantias que não de cercar qualquer lide processada dentro dos limites territoriais de um Estado democrático, fato é que a jurisdição política faz-se necessária para o regular andamento do governo da nação, sendo vedado, contudo, que se confunda ou entregue nas mãos daqueles que se ocupam do nobre dever de zelar pela legalidade e constitucionalidade estrita dos atos desenvolvidos sob a égide de determinado ordenamento, eis que o campo judiciário e político devem restar bem distinguidos, não podendo aquele intervir neste senão quando as infrações ocorridas tiverem repercussões em outras áreas do Direito, de quem o Poder Judiciário é o sublime guardião.

Não por outro motivo, na doutrina nacional, Carlos Maximiliano sustenta o acerto em se escolher o Senado Federal como órgão julgador de impeachments, notadamente pela natureza política do feito, acreditando, ainda, que “o ramo conservador do Congresso” reúne em si todas as características que Joseph Story enumera como necessárias ao julgamento da causa. (1948, p. 106/107).

João Barbalho Uchoa Cavalcanti, por sua vez, chega até a propor a criação de um Tribunal misto para o julgamento do impeachment presidencial, sendo aquele colegiado instituído por Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Senado

em igual número, “equilibrando-se destarte os elementos componentes dessa comissão político-judiciária.” (2002, p. 97).

O motivo da proposta de Barbalho é o de que há contratempos tanto em se deixar o julgamento de impeachment somente aos desígnios da Corte Suprema, a exemplo da nomeação de seus Ministros ser feita pelo Presidente da República, além de estarem os “juízes togados alheios ao maneio de negócios políticos e governativos”, como também persistem as controversas na adoção exclusiva do Senado Federal, posto que, neste órgão, “(pode-se afirmar sem injúria), nem todos são habilitados para juízes.” (2002, p. 97).

Contra-argumentando sua própria sugestão, Barbalho aponta a impertinência de se “distrair os juízes das regiões serenas da justiça nas suas funções ordinárias e importantíssimas já de si.” (2002, p. 98). Mais do que isso, por ser o julgamento de impeachment algo diverso do que se tem nos processos judiciais, vez que não se destina a outra coisa que não remover do ofício a autoridade acusada, “muito impróprios seriam os funcionários da ordem judiciária para essa comissão.” (2002, p. 98).

Desta forma, apesar de sua sugestão, acaba Barbalho concluindo pela necessidade de se manter o juízo de mérito do impeachment aos cuidados do Senado Federal, embora registre que esta prática, como não poderia deixar de ser, “tem seus inconvenientes.” (2002, p. 98).

Em sentido semelhante Giovanni Batista Hugo, citado em minucioso voto do saudoso Ministro do Supremo Tribunal Federal Álvaro Goulart de Oliveira, ensina que, em se tratando de julgamento de impeachments, “não basta o conhecimento das leis comuns; é indispensável também o da vida política.” (REVISTA FORENSE, 1949, p. 135).

A natureza política do órgão julgador é levada mais adiante por Michel Temer, para quem, por conta de conveniência e oportunidade, características que vivem cercando o terreno político, poderia o Senado Federal ponderar sobre o resultado do julgamento, inobstante tenha ocorrido a conduta tipificada. Assim,

Não nos parece que, tipificada a hipótese de responsabilização, o Senado haja de, necessariamente, impor penas. Pode ocorrer que o Senado Federal considere mais conveniente a manutenção do Presidente no seu cargo. Para evitar, por exemplo, a deflagração de um conflito civil; para impedir agitação interna. Para impedir desentendimentos internos, o Senado, diante da circunstância, por exemplo, de o Presidente achar-se em final de mandato, pode entender que não deva responsabilizá-lo. Foi para permitir esse juízo de valor que o constituinte conferiu essa missão à Câmara dos Deputados (que

autoriza o processo) e ao Senado Federal. Não ao Judiciário, que aplica a norma ao caso concreto, segundo a tipificação legal. (TEMER, 2008, p. 169/170)

*Data máxima vênia*, não é o entendimento partilhado neste trabalho. Ora, ainda que político seja todo o procedimento de impeachment, bem como o julgamento e a pena eventualmente aplicada – e disto não mais se duvida –, há de ser lembrado que as noções de processo a serem esboçadas na condução do feito devem, na medida do possível, aproximar-se dos padrões judiciais, primando pela legalidade e, mais do que isso, pela justeza de seu resultado.

Valem ser invocadas, neste termo, as palavras de David Kemper Watson, citadas pelo saudoso Ministro do Supremo Tribunal Federal Álvaro Goulart Sobrinho, segundo as quais o impeachment é um “quasi-criminal proceeding, in which the common law forms of pleading are observed.” (REVISTA FORENSE, Volume 125, 1949, p. 135).

Razão assiste, outrossim, à Eminente Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha ao prelecionar que o Senado Federal “não julga ou deixar de julgar segundo a sua vontade ou o seu arbítrio, nem determina o processamento segundo os seus interesses ou as suas conveniências.” (1993, p. 156/157).

O marco principal do entendimento da doutrinadora transcende fundamentações de justeza ou observância de formalidades processuais. Além disso, leciona decorrer da própria Lei Maior a obrigação a que o Senado julgue o caso lhe submetido pela Câmara dos Deputados, pois que se trata de competência, noção jurídica vinculativa, e não mera faculdade a realização do *trial*. (1993, p. 157).

Quanto ao que se deve observar nos trilhos do julgamento,

É necessário dizer atentar-se a que o exercício deste dever conferido constitucionalmente ao Senado Federal não passa ao largo das normas jurídicas. Tal desempenho põe-se nos termos da legislação vigente sobre a matéria, a começar pelos princípios processuais constitucionalmente fixados e de que se não pode afastar o órgão julgador, em respeito ao mesmo princípio democrático que obriga a atuação, quando for o caso. (ROCHA, 1993, p. 157).

Bem colocados ficam, dos ensinamentos supra, os termos em que deve ser baseado o julgamento senatorial, observando-se, tal como já advertia Watson, as formas legais previstas pelo ordenamento para o processo comum.

## 7 O PODER JUDICIÁRIO FRENTE AO PROCESSO DE IMPEACHMENT

### 7.1 Linhas Preliminares

Como já acentuado neste trabalho, a Constituição Federal afasta do Poder Judiciário a missão de dizer o Direito no caso de ser o Presidente da República acusado da prática de crime de responsabilidade. Determina a Lei Maior, pois, que nesta hipótese deverá o Chefe do Poder Executivo Federal ser submetido a processo e julgamento perante o Senado Federal, depois de obtida a determinação da Câmara dos Deputados, mediante o voto de pelo menos dois terços de seus membros, para assim proceder.

Pelos aludidos motivos é que não mais titubeia a doutrina em afirmar que o impeachment do Presidente da República representa, em verdade, um procedimento de natureza política, eis que alheio à cognição judicial, sendo, outrossim, integralmente realizado em âmbito congressional e, não raras vezes, impulsionado pelas paixões políticas.<sup>28</sup>

Desta forma, intensamente se discute sobre qual seria a função exercida pelo Poder Judiciário neste processo. É indagar, seriam os membros do Poder tipicamente dotado da nobre missão de resolver conflitos no meio social meros espectadores das deliberações do Congresso, ou teriam aqueles membros, ao revés, o poder e o dever de interferir para o lícito andamento do impeachment presidencial?

### 7.2 Função do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

A fim de bem determinar a função exercida pelo Estado-juiz perante um processo de impeachment, em princípio, insta mencionar que a própria Constituição

---

<sup>28</sup> Ainda que política seja a natureza do impeachment, plenamente válidas são as palavras de José Cretella Júnior, segundo quem: “Nas Assembléias de Representantes do Povo, fervem as paixões políticas, que atingem o clímax, quando se trata do *impeachment*, razão por que se recomenda cautela, equilíbrio, ponderação, no emprego deste instituto que, do contrário, se enfraquecerá, enfraquecendo igualmente os que, por abuso, tentam desvirtuá-lo, orientando-o na consecução de objetivos e inconfessáveis. Nos processos de impeachment, perde-se a *objetividade*, ferve a paixão política, sempre má conselheira, como toda emoção o é.” (1992, p. 18/19).

da República, quando da dicção das linhas mestras dos procedimentos do impeachment presidencial, determinou que a sessão de julgamento no Senado fosse presidida pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal (artigo 52, parágrafo único). Desta forma, ainda que seja o órgão julgador composto por agentes políticos (senadores), serão os atos executados sob a presidência do Chefe do Poder Judiciário no Estado brasileiro, razão pela qual diz-se tratar o Senado, nesta especial ocasião, de “Tribunal político de colegialidade heterogênea.” (MORAES, 2007, p. 493).

Note-se, assim, que o Poder Judiciário não permanece estranho aos procedimentos do impeachment presidencial, vez que seu *Chief* atua presidindo a sessão de julgamento na Alta Câmara<sup>29</sup>. Cumpre deixar claro, por outro lado, que a função do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal se limita a conduzir os procedimentos, de maneira a resguardar para que não se verifique qualquer violação de preceitos legais ou constitucionais, não podendo, exatamente por isso, interferir no mérito do julgamento – por exemplo, sopesando provas –, haja vista que foi da vontade da Constituição reservar tal incumbência, exclusivamente, aos membros do Poder Legislativo.

Bem assim sustentado pelo então Vice Procurador-Geral da República, Moacir Antônio Machado da Silva, em parecer da Procuradoria-Geral da República, no que diz respeito ao processamento do Mandado de Segurança nº 21.689, perante o Supremo Tribunal Federal,

Não tem o Presidente do Processo de Impeachment o poder de discutir, votar ou julgar o Presidente da República. Como já anotara AURELINO LEAL, cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, como Presidente do Processo, resolver as questões concernentes ao procedimento, habilitando o Tribunal a bem decidir. (Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira, 1925, parte primeira, p. 473-474). (REVISTA TRIMESTRAL DE JURISPRUDÊNCIA, 1993, p. 807)

Como se vê, dúvidas não restam, e nem poderiam fazê-lo, quanto ao papel desempenhado pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, que nada mais está legitimado a desempenhar na sessão de julgamento de impeachment

---

<sup>29</sup> O motivo desta previsão, segundo Carlos Maximiliano, é o de que “o Vice-Presidente da República”, caso fosse a pessoa encarregada de orquestrar a sessão de julgamento, “teria interesse na condenação do Presidente, que assim lhe passaria o governo.” (1948, p. 107). Em que pese a força deste pensamento, não custa lembrar que, na organização constitucional brasileira, diferentemente do que se tem, por exemplo, com as Repúblicas Argentina e Estadunidense, não é o Vice-Presidente quem preside o Senado Federal, mas sim um senador escolhido dentre os demais membros desta Casa (artigo 57, §5º da Constituição Federal). Daí porque, talvez, não seja esta observação de todo aplicada na República Brasileira.

do que reger a Corte Política anormalmente instaurada, residindo esta limitação, sobretudo, em questão de competência constitucional, que, *in casu*, é exclusiva dos Maiores da Pátria.

Ainda sobre a função exercida pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, leciona Herculano de Freitas que, por meio do mandamento constitucional que àquela autoridade impõe a missão de conduzir o processo em tela, tem-se “assegurada a competência técnica de um homem que dirige um Tribunal, afeito a julgar, conhecedor das leis processuais, para as aplicar com facilidade e com rapidez, como às vezes é indispensável nos acidentes que surgem durante o julgamento.” (1923, p. 394).

### **7.3 Intervenção Judicial nos Procedimentos de Impeachment**

Afora o papel de maestro do Ministro Presidente, perquire-se, outrossim, a existência de outra hipótese em que estaria o Poder Judiciário autorizado a intervir no processo de apuração da responsabilidade política. Com efeito, aumenta-se o grau de discussão a partir do instante em que a Carta Magna de 1988 garante que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (artigo 5º, XXXV).

Ora, em face desta disposição constitucional, inserida no rol de garantias fundamentais que não podem ser supridas do Texto Magno (artigo 60, §4º, IV), naturalmente se leva a concluir que toda e qualquer lesão ou ameaça a direito pode ser submetida ao crivo assecuratório do Poder Judiciário, pouco importando a esfera na qual se deu a aludida importunação.

Neste sentido, Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz assevera que “considerando-se o disposto no art. 5º, XXXV, da CF, é impossível excluir-se do exame do Poder Judiciário qualquer lesão a um direito individual, inclusive aquelas que têm origem no processo de impeachment.” (REVISTA DOS TRIBUNAIS, Volume 695, 1993, p. 262).

Impulsionado por tais argumentos, o Pretório Excelso, em mais de uma oportunidade, reiterou sua convicção de que apenas poderia interferir no processo de impeachment na hipótese de se ter alegado a ocorrência de vício formal, isto é, relativo aos trâmites procedimentais, sem nada poder dizer a respeito do mérito do

juízo, pois que refoge à sua competência. Assim, por exemplo, ainda que não especificamente analisando matérias de impeachment, veja-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a interferência do Poder Judiciário em matérias legislativas em: Mandado de Segurança (MS) nº 1.959, Relator Eminentíssimo Ministro Luís Gallotti e o Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 10.138-PR, Relator Eminentíssimo Ministro Henrique D'Ávila.

No Mandado de Segurança nº 1.959, *verbi gratia*, decidiu o Supremo Tribunal Federal que “[...] a discricionariedade legislativa ou administrativa não pode exercitar-se fora dos limites constitucionais ou legais, ultrapassar as raízes que condicionam o exercício legítimo do poder. Ultrapassados estes limites, começa a esfera jurisdicional.” (REVISTA FORENSE, Volume 148, 1953, p. 160).

Vale dizer, em que pese a garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição, fato é que o Poder Judiciário apenas pode atuar, em sede de impeachment, com vistas a salvaguardar eventuais direitos subjetivos postos em xeque por parte dos membros do Poder Legislativo quando da condução dos procedimentos. Por outro lado, não é árduo imaginar que se trata de hipótese do mais alto grau de dificuldade de ocorrência, haja vista que, ao menos no caso de impeachment presidencial, será o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal quem presidirá a sessão de julgamento no Senado, com a ilustre missão de zelar pela legalidade e constitucionalidade dos atos.

Desta forma, se existem atos parlamentares, em se tratando do processo de impeachment, que não terão a fiscalização concomitante do Poder Judiciário, serão apenas os praticados pela Câmara dos Deputados quando da emissão do juízo de autorização – o qual, no bem da verdade, vincula o Senado Federal a instaurar o processo político – posto que, ao ser inaugurado o feito no Senado, terá o Chefe do Poder Judiciário assento obrigatório à frente da condução dos procedimentos.

Apontados como casos excepcionalíssimos nos quais a intervenção judicial seria possível, Paulo Brossard (1992, p. 185 e 186) registra as situações de o Congresso Nacional, ao conduzir o processo, violar expressas disposições constitucionais, tal como a Câmara realizar o julgamento do impeachment no lugar do Senado Federal.

Note-se, igualmente, que tudo quanto queira se apontar como cláusulas constitucionais sobre o impeachment referem-se, em verdade, a limitações de ordem

formal ao poder de autorizar, processar e julgar a pretensão de impedimento, sendo, pois, situações em que a intervenção judicial resta perfeitamente abonada.

No mesmo sentido, arremata Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz:

Em conclusão, o Poder Judiciário, em se tratando de *impeachment*, poderá, quando provocado, apreciar qualquer lesão a direito individual (art. 5º, XXXV), com fundamento na inobservância do texto constitucional, ou de violação de procedimento estabelecido na lei especial que disciplina o processo por crimes de responsabilidade, sem, contudo, deliberar sobre a ponderação dos fatos, a valoração das provas, ou seja, sobre o mérito do processo de impeachment, que são questões *interna corporis* do Poder Legislativo. (REVISTA DOS TRIBUNAIS, Volume 695, 1993, p. 264).

Dúvidas não hão de restar, pois, relativamente à possibilidade de o Poder Judiciário intervir no processo de impeachment, desde que impulsionado esteja pelo espírito constitucional de sanear procedimentos que se mostrem maculados por pechas de insubordinação à Carta Magna em seus aspectos formais que, além de alicerçar o rito do instituto em apreço, constitui normas instituidoras do devido processo a que a autoridade denunciada tem o direito de trilhar.

#### 7.4 Revisão Judicial

Outra questão polêmica nos meios doutrinários é saber se a decisão legislativa encontra-se ou não sujeita a revisão judicial. Embora pareça, em um primeiro momento, que esta discussão se confunde com a anterior – interferência judicial no processo de impeachment – fica mais claro considerá-las individualmente, sem se olvidar, contudo, de que esta é uma consequência direta e necessária daquela.

Com efeito, toma-se por intervenção judicial no processo de impeachment as hipóteses nas quais o Poder Judiciário, durante o processamento da pretensão política, depois de, obviamente, convocado a tanto, exerce algum tipo de atividade no sentido de alterar, constituir ou revogar atos praticados pelos sujeitos responsáveis por conferir andamento ao caso, podendo a assertiva ser ilustrada pela situação de ser concedida ordem de habeas corpus com o fim de trancar o processo de impeachment, ou, ainda, determinando que o Senado Federal aceite meio de prova que esta Casa houvera indeferido.

Ao seu turno, a revisão judicial significa, de per si, a (im) possibilidade de ser levada ao conhecimento do Poder Judiciário a reapreciação do que restou julgado pelos membros do Senado Federal em sede de processo de impeachment. Sinteticamente falando, é o recurso, por via judiciária, da decisão senatorial.

A distinção, aliás, nem sempre prestigiada dentre os estudiosos, fica clara em Paulo Brossard ao introduzir suas lições sobre a experiência pátria relativamente ao impeachment. Senão extrai-se: “O Supremo Tribunal Federal, repetidamente, se negou a intervir em processos de responsabilidade. Mais tarde admitiu fazê-lo e, efetivamente, interferiu em alguns casos. Sempre se recusou, porém, a revisar decisões congressuais.” (BROSSARD, 1992, p. 155).

A passagem supra é relevante não só para se evidenciar o intervalo que há entre a intervenção e a revisão judicial nos processos de impeachment, assim como já serve de primeiro arrimo a que se desenvolva este último tema, tendo em vista que, de acordo com o estudo do autor, houve sempre a recusa do Pretório Excelso no que concerne à *judicial review*.

A fim de se determinar os exatos contornos do tema, nada mais adequado do que principiar-se com o exame do entendimento do Supremo Tribunal Federal nesta perspectiva.

No ano de 1973, o Pretório Excelso não conheceu de Recurso Extraordinário (RE) – 86.797-RJ – interposto contra ato da Câmara de Vereadores que condenou o Prefeito Municipal por crime de responsabilidade, fundamentando-se a decisão no fato de que, como em ordem estavam os requisitos formais do impeachment, incabível seria a revisão judicial. Bem se expressou o douto Relator Ministro João Baptista Cordeiro Guerra,

“Não cabe ao Judiciário reexaminar a matéria apreciada pela Câmara de acordo com a sua soberania. Ao Judiciário compete tão-somente verificar se no julgamento observaram-se as prescrições legais. (...)

Desse modo, se a Câmara julgou bem ou mal; se a conduta do acusado, ora impetrante, tipifica efetivamente a ação que lhe foi imputada, constituem matérias que escapam à apreciação do Poder Judiciário, porquanto a Câmara de Vereadores se oriente por critérios político-administrativos estranhos àqueles que orientam o Poder Judiciário. (REVISTA TRIMESTRAL DE JURISPRUDÊNCIA, Volume 90, 1979, p. 572 e 573).

Mais do que evidenciada, neste excerto, está a manutenção da orientação de acordo com a qual, assim como ocorre com os critérios de intervenção judicial durante o processo de impeachment, apenas será possibilitado ao Poder Judiciário revisar alguma decisão emanada da Corte Política excepcional caso tal julgamento

tenha sido realizado sem a observância de aspectos formais, é dizer, limitações constitucionais expressas ao poder de impeachment.

Em decisão mais recente, na qual o Ex-Presidente da República Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, também em sede de Mandado de Segurança – nº 21.689 –, buscava a reapreciação do mérito do julgamento parlamentar pelo Supremo Tribunal Federal, especificamente que anulasse a condenação em virtude de ter o então Presidente da República renunciado ao cargo, esta Egrégia Corte se manifestou pela impossibilidade de rever o objeto da causa decidida pelo Senado Federal, posicionando sua jurisprudência, como já o havia feito antes, por não poder adentrar em nada além de questões de ordem formal nas quais exista violação de garantia prevista em lei ou na Constituição Federal.

Assim, segundo sustentou o Ministro Paulo Brossard em seu voto, o fundamento que entende adequado para retirar esta possibilidade do âmbito de conhecimento do Supremo Tribunal Federal não é a comumente invocada, sobretudo na doutrina norte-americana, questão política, a qual torna impossível ser o feito apreciado pelo Poder Judiciário, mas sim se tratar de caso em que a Carta Magna, expressamente, reservou a jurisdição a outro órgão, alheio à estrutura judiciária do Estado, já que “não fora assim e a última palavra, direta ou indiretamente, seria dada pelo STF e não pelo Senado.” (REVISTA TRIMESTRAL DE JURISPRUDÊNCIA, Volume 167, 1999, p. 866).

No que concerne ao Mandado de Segurança nº 21.689, cumpre registrar o magnífico embate doutrinário e jurisprudencial travado entre doutos Ministros do Pretório Excelso, relativamente à possibilidade de existir revisão judicial das decisões senatoriais de impeachment.

De um lado, o Eminentíssimo Ministro Carlos Velloso, relator do *writ*, sustentou, apoiando-se na doutrina de Raoul Berger, saudoso professor da Universidade de Harvard, a possibilidade, ao menos em tese, de o Poder Judiciário revisar as decisões de impeachment. Em célebre passagem deste autor, parodiando Voltaire, insta-se que “se a decisão judicial não existe, teria que ser inventada.”<sup>30</sup> (1974, p. 301).

---

<sup>30</sup> Tradução e adaptação livres. No original, colhido por Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, proclama Raoul Berger, sobre o impeachment de Andrew Johnson: “and the narrow escape from ‘legislative omnipotence’ in that trial should lead us to say as Voltaire said of God: if judicial review did not exist, it would have to be invented.” (1993, p. 264).

O Eminent Ministro Paulo Brossard, de outra banda, apresentou contra-argumentos à tese defendida pelo Relator, sustentando-se em notável e clássica doutrina e jurisprudência. Com efeito, e a semelhança do que defendia desde a primeira publicação de seu exaustivo estudo, Brossard, depois de ter registrado farta jurisprudência norte-americana no mesmo sentido de seu posicionamento, conclui:

Como se vê, a jurisprudência norte-americana está longe de abonar a assertiva segundo a qual a revisão judicial, em matéria de impeachment, vem sendo admitida; ao contrário, exatamente ao contrário é ela, e está em perfeita consonância com a doutrina dos seus constitucionalistas. (REVISTA TRIMESTRAL DE JURISPRUDÊNCIA, Volume 167, 1999, p. 838).

Ainda Brossard, refutando a indicação, dentro dos precedentes norte-americanos, do caso *Powell v. McCormack*, por entender que este “não se refere à impeachment nem à Jurisdição Constitucional do Senado” (REVISTA TRIMESTRAL DE JURISPRUDÊNCIA, Volume 167, 1999, p. 853), ressalta que a opinião de Raoul Berger constitui inovação dentro da doutrina jurídica norte-americana, mas que não leva em conta muitos dos ensinamentos precedentes sobre grandes estudiosos do tema naquele país, onde o estudo do Direito é, acentuadamente, baseado em lições tradicionais.

A despeito da divergência entre seus Ministros quanto aos fundamentos do caso, o Supremo Tribunal Federal acabou por indeferir o mandado de segurança impetrado.

Caso emblemático na jurisprudência Estados Unidos da América, no pertinente ao tema do *judicial review*, foi o do juiz federal Walter Nixon. O referido magistrado – que, apesar do nome, não tem ligações de parentesco com o Ex-Presidente Richard Nixon – fora nomeado, em 1968, pelo então Presidente Lyndon Johnson, para assumir uma Corte Distrital no estado do Mississippi, tendo sua indicação confirmada pelo Senado dos Estados Unidos no mesmo ano. (WIKIPEDIA, s.a., s.p.)

Ocorre que, no ano de 1989, Walter Nixon foi acusado de ter influenciado no resultado de um júri no qual figurava como réu o filho de Wiley Fairchild, ex-sócio seu no ramo dos negócios. Segundo o que se apurou, o juiz Nixon havia, a pedido de Fairchild, conversado com o promotor do caso que, também sendo conhecido do magistrado a longa data, não se empenhou em levar a acusação em diante. (WIKIPEDIA, s.a., s.p.).

Desta forma, a Câmara dos Representantes dos Estados Unidos votou pelo impedimento de Nixon, instaurando-se processo e julgamento no Senado, onde foi decretada sua remoção do cargo.

Em 1992, contudo, Walter Nixon recorreu à Suprema Corte dos Estados Unidos da América, questionando o alcance do verbo “to try” (julgar) que concede o poder de julgar os impeachments ao Senado Norte-Americano. Argumentou Nixon sobre a prática adotada pelo Senado, na ocasião, de criar uma comissão especial para colher as provas testemunhais e seu próprio depoimento, a fim de não comprometer o plenário da Casa, que tinha outras deliberações para tratar. (US SENATE, s.a., s.p.).

O órgão máximo do Poder Judiciário norte-americano, então, rejeitou, com voto de seis dos nove *justices*, a ação intentada por Nixon sob o argumento de que se tratava a matéria de questão política insuscetível de ser apreciada judicialmente. Dos três votos contrários, Justice White, acompanhado pelo voto de Justice Blackmun, ponderou que a questão poderia, sim, ser conhecida judicialmente, embora considerasse possuir o Senado ampla discricionariedade para determinar as normas procedimentais a serem adotadas (GERHARDT, 2000, p. 119).

Justice Souter, por sua vez, entendeu que, apesar de realmente se tratar de questão de ordem política, a sua impossibilidade de ser levada ao exame judiciário deveria ser feita casuisticamente, posto que, caso a condenação parlamentar adviesse, por exemplo, “com base em uma determinação sumária de que a autoridade denunciada era um ‘cara mau’, (...), a interferência judicial seria bastante apropriada.”<sup>31</sup> (GERHARDT, 2000, p. 120).

Ainda no diapasão do decisório pronunciado pela Suprema Corte norte-americana, convém salientar alguns dos motivos pelos quais esta entendeu ser inviável a revisão judicial dos julgamentos de impeachment, dentre os quais merecem destaque os seguintes fundamentos: “a atitude conflituosa com a opção dos constituintes em alocar em diferentes órgãos a competência para julgar impeachments daquela para julgar crimes; causaria distúrbio no sistema de freios e

---

<sup>31</sup> Tradução e adaptação livres. No original: “upon a summary determination that the official was a ‘bad guy’, ..., ‘judicial interference might well be appropriate’.”

contrapesos, sob o qual o impeachment é o único freio legislativo em relação ao Poder Judiciário.”<sup>32</sup> (GERHARDT, 2000, p. 119).

Do pronunciamento acima, denota-se que a Suprema Corte norte-americana está calcada pelo nítido entendimento acerca do qual o impeachment funda-se em pretensão de natureza exclusivamente política, não havendo razão, destarte, para que seja o mérito apreciado por tribunais judiciários, eis que a Constituição de 1787 reservou a estes a competência para julgar eventuais crimes cometidos por qualquer pessoa – inclusive as autoridades sujeitas ao impeachment – sem nada dizer, contudo, acerca de quando aquelas autoridades cometessem atos que, apesar de serem indecorosos com a magnitude da função exercida, não chegassem a despertar a atenção do legislador penal.

Reforça-se aqui, mais uma vez, o intervalo existente entre as infrações penais – crime ou contravenção penal, no caso do direito penal brasileiro – e as infrações políticas, as quais, sobretudo no ordenamento jurídico norte-americano, não possuem tipicidade estrita, sendo mais bem definidas pelo próprio órgão legislativo na situação concreta. Este um dos argumentos, inclusive, suscitados pelo Ministro Paulo Brossard, no julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do já mencionado Mandado de Segurança nº 21.689.

Apreciando a pretensão deduzida pelo Ex-Presidente da República Collor de Mello, a conclusão a que chegou o Pretório Excelso foi a de que, não obstante haja entendimento segundo o qual a renúncia obstaría o julgamento do pedido de impeachment, também haveria de ser reconhecida a presença de notável orientação em sentido contrário, cabendo a opção de adotar um ou outro entendimento exclusivamente ao Senado Federal. Além disso, o Ministro Paulo Brossard ainda fez questão de mencionar trecho de sua clássica monografia na qual se postulou que “a própria exegese e construção das cláusulas constitucionais referentes ao impeachment são feitas pela Câmara e pelo Senado, porque as questões a ele referentes não chegam aos tribunais.” (BROSSARD, 1992, p. 151).

A tese esposada pelo Supremo Tribunal Federal, através do voto de Brossard, quanto à ampla liberdade parlamentar no que diz respeito às orientações agasalhadas para conduzir o impeachment, encontra guarida também na doutrina

---

<sup>32</sup> Tradução e adaptação livres. No original: “it would upset the framers’ decision to allocate to different fora the powers to try impeachments and to try crimes; it would disturb the system of checks and balances, under which impeachment is the only legislative check on the judiciary.” (GERHARDT, 2000, p. 119).

norte-americana, pois segundo o que ensina Michael Gerhardt, comentando o caso *Nixon v. United States*:

O Caso *Nixon* reconheceu que, em matéria de impeachment, o Congresso pode construir normas de direito constitucional – isto é, fazer julgamentos sobre o escopo e o significado de sua função de impeachment constitucionalmente autorizada – matéria suscetível de mudança ou superação apenas se o Congresso, posteriormente, alterar seu entendimento ou mediante emenda constitucional. (2000, p. 118)<sup>33</sup>

As lições do citado doutrinador, neste sentido, demonstram que, em se tratando de infração política, ampla é a discricionariedade do Poder Legislativo para interpretá-las. A justificativa para tanto, mormente no caso dos Estados Unidos da América, é a de que a Constituição daquele país, em seu Artigo II, Seção 4, dispõe ser cabível o impeachment “em casos de traição, suborno, e em outros grandes crimes e faltas graves.” (BROSSARD, 1992, p. 46).

Dizer se uma determinada conduta se enquadra ou não no contexto da expressão “grandes crimes e faltas graves” (do original: *high crimes and misdemeanors*) apenas será feito casuisticamente, daí outra peculiaridade da atuação política que não pode ser transferida ao âmbito judiciário, eis que os crimes e demais infrações penais com as quais devem os juízes lidar hão de se revestir, necessariamente, como própria garantia de um Estado de Direito, de previsão típica de caráter anterior e, sobretudo, taxativo.

Conforme o arremate de Paulo Brossard, “o *impeachment*, processo político, não é coextensivo ao *indictement*, processo criminal, porque não existe a necessária correspondência entre infrações políticas e infrações penais.” (1992, p. 47). Este mesmo autor, homenageando a distinção entre as esferas e as infrações políticas e criminais, ainda registra que a doutrina é quase unânime em dizer os fatos autorizadores de impeachment segundo o direito constitucional norte-americano sequer precisam “ser penalmente puníveis.” (1992, p. 46).

Não por outro motivo, a Suprema Corte norte-americana, ainda no caso *Nixon v. United States*, sentenciou que o verbo “to try”, cujo alcance era questionado pelo impetrante, carecia da precisão exigida por uma questão constitucional para que pudesse ser conhecida judicialmente (GERHARDT, 2000, p. 119).

---

<sup>33</sup> Tradução e adaptação livres. Do original: “*Nixon* recognized that in the area of impeachment, Congress may make constitutional law – that is, make judgments about the scope and the meaning of its constitutionally authorized impeachment function – subject to change or overturning only if Congress later changes its mind or by a constitutional amendment (2000, p. 118).”

Como bem percebe o Professor Michael Gerhardt, a partir do célebre caso de *Nixon v. United States* possibilitou-se a construção, no meio acadêmico norte-americano, de três linhas de pensamento sobre a possibilidade de o Poder Judiciário rever ou não as decisões oriundas do Senado dos Estados Unidos.

A primeira delas é a que permite ao Poder Judiciário rever as decisões congressuais que violem explícitas restrições constitucionais ao poder de impeachment. No caso de Walter Nixon, a Suprema Corte, expressamente, apontou a existência, exemplificativa, de quatro destas cláusulas restritivas do poder de impeachment, a saber: a divisão entre a Câmara e o Senado no que concerne aos juízos de admissibilidade e julgamento, respectivamente; a votação de, no mínimo, dois terços dos membros do Senado para que possa ocorrer a condenação; necessidade dos membros do Senado prestar juramento; necessidade do Juiz Presidente da Suprema Corte presidir a sessão de julgamento no Senado em se tratando de impeachment presidencial. (GERHARDT, 2000, p. 124).

O problema desta primeira corrente, segundo Gerhardt, é que existem outras limitações constitucionais ao poder de impeachment do Congresso, de sorte que, fora das cláusulas apontadas pela Suprema Corte no caso de Walter Nixon, nem sempre é fácil a tarefa de identificá-las. (2000, p. 125).

Uma segunda orientação, endossada pelo próprio Gerhardt, seria a que não confere e nenhum recurso interposto contra a decisão senatorial a possibilidade de ser conhecida pelo Poder Judiciário, independentemente do resultado do julgamento de impeachment. Um de seus argumentos seria o de que, mesmo quando o Poder Judiciário atuasse em virtude de uma restrição constitucional ao poder de impeachment não ter sido respeitada, acabaria, em última análise, comprometendo a eficácia do procedimento como único contrapeso legislativo em relação ao Poder Executivo e à eventual abuso de poder judicial (2000, p. 125).

Ainda segundo o autor, quando a Suprema Corte rejeitou o pedido postulado por Walter Nixon, enfatizou que “a única função do processo de impeachment como o único freio legislativo sobre o Poder Judiciário estaria eviscerada por uma revisão judicial” (2000, p. 126), sem especificar se esta destruição da função do impeachment seria autorizada mesmo que por ventura do envolvimento de restrição constitucional ao aludido poder congressual. É dizer, ante a ausência de especificação do julgado da Suprema Corte, entende o autor que toda e qualquer caso de revisão judicial, ainda que em ocorrendo violação de norma constitucional

que visa à restrição do poder de impeachment, não seria bem-vindo, posto que afetaria a eficácia do procedimento em tela enquanto contrapeso legislativo em relação aos demais Poderes do Estado.

Apóia-se, também, o entendimento de Gerhardt (2000, p. 127), em prol da impossibilidade de revisão judicial em toda e qualquer situação, no fato de que, como os constituintes de 1787 buscaram, a muito custo, evitar situações nas quais se verificassem conflitos de interesses entre os membros dos três Poderes, acentuadamente em matéria de impeachment, seria ilógico imaginar que nenhum deles tivesse percebido o claro conflito que se instalaria em deixar o *Chief Justice* presidir a sessão de julgamento no Senado e, em seguida, rever a decisão da Alta Câmara por via judicial. Além disso, a revisão judicial de impeachments, enfatiza Gerhardt (2000, p. 127), não era conhecida em nenhuma das Constituições dos estados anteriores à Federação norte-americana e nem no sistema da Inglaterra.

Interessante, outrossim, anotar, como julgado acolhendo esta segunda corrente doutrinária, a decisão prolatada pelo juiz Stephen Williams, cujo teor constituía objeto do recurso que Walter Nixon endereçou à Suprema Corte dos Estados Unidos da América. Conforme salientado pelo magistrado:

Se o Senado alguma vez se preparasse para delegar suas responsabilidades para crianças em idade escolar, ou, movido pela nomeação feita por Calígula de seu cavalo como senador, para um elefante do Zoológico Nacional, a república estaria afundada em profundezas das quais nenhuma Corte poderia resgatá-la. E se os senadores tentassem ignorar o quorum de dois terços para condenação, eles teriam que lutar contra o ultraje público que fatalmente a eles imporá sanção nas urnas. Ausente a revisão judicial, o Senado assume sozinho as responsabilidades pelo modo como proceder no julgamento de impeachments, como um ator constitucional de pleno direito, simplesmente como os constituintes pretenderam. (GERHARDT, 2000, p. 138).<sup>34</sup>

Da sentença, percebe-se que ainda é entendimento ferrenhamente arraigado nos juristas norte-americanos condenar qualquer tipo de revisão judicial durante os processos de impeachment, eis que, ao menos no sentir da maioria dos estudiosos daquele país, os congressistas, de fato, têm suas responsabilidades

---

<sup>34</sup> Tradução e adaptação livres. No original, colhido por Gerhardt: "If the Senate should ever be ready to abdicate its responsibilities to school-children, or, moved by Caligula's appointment of his horse as senator, to an elephant from National Zoo, the republic will have sunk to depths from which no court could rescue it. And if the senators try to ignore the clear requirement of a two-thirds vote for a conviction, they will have to contend with public outrage that will ultimately impose its sanction at the ballot box. Absent judicial review, the Senate takes sole responsibility for its impeachment procedures as a full-fledged constitutional actor, just as the framers intended."

apuradas periodicamente nas urnas das quais seus atos se legitimam, algo cuja eficácia pode ser questionada em território pátrio.

Finalmente, um terceiro entendimento emergido após o caso *Nixon v. United States* é o que prega ser possível a revisão judicial apenas nos casos do mais extremo abuso do poder de impeachment, isto é, trata-se de permitir que o Poder Judiciário reveja decisões do Congresso quando este houver procedido de maneira flagrantemente arbitrária, abusando do poder constitucionalmente lhe concedido.

O problema em se adotar esta posição, segundo GERHARDT (2000, p. 133/134), é que, na grande maioria das vezes, como a história dos impeachments federais tem demonstrado, os senadores tem sido criteriosos na votação, considerando seriamente as conseqüências de condenar o ilustre acusado. Além do que, atualmente, com a sempre presente cobertura da mídia, o risco de exposição de eventuais abusos intimidam os parlamentares a assim proceder.

Relativamente aos eventuais abusos que podem ser praticados pelo Congresso Nacional, doutrina Brossard que, “embora os abusos sejam possíveis, eles são mais aparentes que reais” (1992, p. 178), além do que, no seu entendimento, se é verdade que as Casas do Congresso Nacional podem se portar de modo abusivo no sentido de perseguir e condenar o Presidente da República, não há de se olvidar, de outra banda, que também podem ocorrer abusos congressuais visando à absolvição – ou a sequer não instauração – de processo por crime de responsabilidade quando aquele Chefe, notadamente, houvesse praticado conduta amoldada aos tipos legais.

Em suma, Paulo Brossard, inspirado nos ensinamentos de John Innes Clark Hare, sentencia que o abuso congressual, inegavelmente, pode ocorrer nos procedimentos de impeachment; “mas se tal possibilidade existe, é risco, este, inerente à natureza das coisas e impossível de ser evitado de modo absoluto.” (1992, p. 176).

## **8 PRECEDENTE NO DIREITO BRASILEIRO: O CASO COLLOR DE MELLO**

Chamado por Bryce de “canhão de cem toneladas” (apud PINTO FERREIRA, 1998, p. 385), assemelhado pelo mesmo autor a um remédio heróico, a ser utilizado apenas em situações excepcionalíssimas e, finalmente, na conhecida

expressão de Ruy Barbosa, tido como “monstro de pagode”, o impeachment direcionado contra um Presidente da República obteve êxito, na história política brasileira, no ano de 1992, quando intentado em face do então Chefe Executivo Fernando Affonso Collor de Mello.

O estudo deste precedente, contudo, não poderia ser iniciado antes de se regredir algum anos no desabrochar da conturbada história política brasileira, ou, mais precisamente, ao ano de 1989.

Nesse ano, viveria o Brasil a primeira eleição presidencial direta depois de atravessar o mais longo período ditatorial de sua história (SKIDMORE, 2000, p. 25). O fim da ditadura militar e a redemocratização que se operara desde 1986 inaugurava um novo período na República Brasileira, cujo marco máximo foi a promulgação da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, conhecida unanimemente por “Constituição Cidadã”, na medida em que prima pelas garantias pessoais e sociais, além de almejar a manutenção das bases do que denomina, em seu artigo 1º, caput, “Estado Democrático de Direito”.

É natural, pois, que se cercasse de grande expectativa a eleição presidencial de 1989. Despiciendo de toda a acirrada disputa que se travou na corrida presidencial daquele ano, até mesmo porque não é este o objeto deste trabalho, Fernando Affonso Collor de Mello acabou vencendo o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, em segundo turno, tornando-se “o primeiro presidente brasileiro eleito por voto direto desde 1960.” (SKIDMORE, 2000, p. 25).

Empossado na Presidência da República, Collor de Mello liderou um governo cercado de medidas polêmicas, tais como o bloqueio das poupanças bancárias dos cidadãos brasileiros. Interessa, porém, a análise do caso em que, com ineditismo no Direito pátrio, foi o instituto secular do impeachment, presente em todas as Constituições brasileiras, utilizado em face do Presidente da República, conduzindo-o a julgamento perante o Senado Federal.

Assim como demonstrado quando do estudo dos procedimentos do impeachment e do julgamento senatorial do Presidente da República, o caso Collor de Mello iniciou-se mediante investigações preliminares, *in casu*, realizadas por Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, isto é, composta por parlamentares de ambas as ramas do Congresso Nacional.

O oferecimento da denúncia contra o então Presidente da República foi levado à cabo pelos então Presidentes do Conselho Federal da Ordem dos

Advogados do Brasil e da Associação Brasileira de Imprensa, no dia 1º de setembro de 1992.

Na peça, pleiteou-se, a decretação de impeachment da autoridade denunciada, com o fim de levá-la a julgamento perante o Senado Federal, em virtude da prática das infrações políticas previstas nos artigos 8º, 7 – considera “crime de responsabilidade” contra a segurança nacional o ato de “permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública” – e 9º, 7 – o qual tipifica como “crime de responsabilidade” contra a probidade na administração o ato de “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo” – ambos da Lei nº 1.079 de 1950.

A pretensão cívica delatora, em síntese, fundava-se no recebimento, por parte do Presidente da República, “bem como alguns de seus familiares (...) vultosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens.” (ALVARES, 1994, p. 28); tráfico de influência, consubstanciada pela “exploração de prestígio exercida por Paulo César Farias [tesoureiro da campanha presidencial de Collor de Mello], que, como assinala o relatório da CPI, agia fazendo praça de amizade e prestígio junto ao Presidente da República” (ALVARES, 1994, p. 29); na falta do Presidente da República com o dever de verdade ao dizer “que seus gastos pessoais eram pagos com recursos próprios” (ALVARES, 1994, p. 30); a falta de decoro para o exercício do cargo presidencial, diante do intenso clamor público que tomara conta do Estado, por conta dos escândalos em que se inseriu o governo federal e, finalmente, sua postura omissiva diante de esquemas de corrupção governamental durante seu governo. (ALVARES, 1994, p. 31 e 32).

Recebida a denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, pairava sobre a Casa a dúvida quanto ao escrutínio a ser seguido para aprovação ou rejeição da peça, vale dizer, perquiria-se se deveriam os deputados votar abertamente ou de maneira sigilosa, tendo em vista que, segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados determinava à época dos fatos, a votação deveria ser realizada de maneira secreta, ao passo em que a Lei 1.079, em seu artigo 23, caput, rezava pela votação nominal. (SCHMIDT, 2006, s.p.).

No mesmo ano de 1992, após os incidentes do impeachment do Presidente Collor de Mello, a Câmara dos Deputados, através da Resolução nº 22, acrescenta o inciso IV ao parágrafo 2º do artigo 188 de seu Regimento Interno, dispositivo aquele que determina, terminantemente, a votação aberta nos casos de

apreciação de denúncia por crimes de responsabilidade e crimes comuns “contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.”

Depois de várias batalhas travadas entre a defesa do Presidente da República, que tinha preferência pela votação sigilosa, e a frente parlamentar que, mais atenta aos moldes democráticos, primava pela votação aberta, findou-se o impasse apenas depois de o Supremo Tribunal Federal decidir pela publicidade do voto. (REVISTA VEJA, 1992, Edição 1254, p. 20).

Destarte, no dia 29 de setembro de 1992, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou, mediante votos favoráveis de 441 (quatrocentos e quarenta e um) de seus membros, quorum abruptamente superior aos dois terços exigidos pelo artigo 51, I da Constituição Federal, a denúncia oferecida contra o Presidente da República, decretando, assim, pela primeira vez – e até o momento a única – na história brasileira, o impeachment do Chefe do Poder Executivo Federal.

Decretado o impeachment presidencial, a Casa, em ofício datado do dia 30 de setembro de 1992, emite ao Senado Federal o juízo autorizativo-vinculativo a que esta Alta Câmara instaurasse o processo e julgamento do Presidente da República pelas infrações políticas lhe imputadas. (ALVARES, 1994, p. 23).

Nesta mesma data, foi eleita a Comissão Especial do Senado Federal responsável pelo andamento do processo de impeachment a que alude o artigo 380, II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Como observa Fábio Konder Comparato,

No caso Collor, o processo foi regulamentado concomitantemente pela Lei nº 1.079, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e por normas especiais elaboradas pelo presidente do Supremo Tribunal em função de sua autoridade como presidente do Senado durante o julgamento. (2000, p. 117).

De fato, o então Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal confeccionou, mesclando as normas da Lei 1.079 de 1950, com matérias que entendia estar recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, um rito procedimental específico a ser seguido no processo e julgamento do impeachment presidencial.

Dentre tais medidas, pode-se destacar a ampla margem deixada ao contraditório do acusado antes que iniciada estivesse, propriamente dita, a sessão de julgamento, devendo-se isto ao fato de que, ao sentir do Chefe Judiciário à época, com a promulgação do Texto Magno de 1988, o juízo de acusação, ao contrário do que tradicionalmente ocorrera, não mais pertenceria à Câmara dos Deputados.

(ALVARES, 1994, p. 63). É dizer, segundo a concepção feita pelo Ministro Presidente do Pretório Excelso, o processo de impeachment do Presidente da República desdobrar-se-ia, dentro do Senado Federal, em um “*judicium accusationis*” e outro “*judicium causae*”. (ALVARES, 1994, p. 59 e 61), incumbindo aos próprios denunciadores a faculdade de oferecer o libelo acusatório. (ALVARES, 1994, p. 63).

Não é nem preciso dizer que tal entendimento rompera, de modo significativo, com a tradição de impeachment que se herdou da Inglaterra e dos Estados Unidos da América, posto que, no sistema clássico, a acusação era feita pelos Comuns e Deputados, respectivamente, que são os representantes diretos dos cidadãos, e não por particulares dotados de legitimação para denunciar a autoridade perante o Poder Legislativo.

Daí a crítica feita por Fábio Konder Comparato por terem os acusadores iniciais de permanecer como partes durante o julgamento no Senado Federal, o que, ao seu ver, “era politicamente insustentável.” (2000, p. 117). Não por outro motivo foi que “os advogados dos acusadores no caso Collor (...) enfatizaram durante o julgamento estar agindo no interesse do povo brasileiro, e não no de demandantes pessoalmente prejudicados.” (COMPARATO, 2000, p. 117).

No caso, foram-se realizadas audiências perante a Comissão Especial da Alta Câmara, que, durante o curso do processo teve sua composição alterada em virtude de alguns dos senadores que a compunham terem sido nomeados ministros de Estado (ALVARES, 1994, p. 195), nas quais se insurgiram debates entre a acusação e a defesa do Presidente da República.

Foi dada oportunidade à alegações preliminares da defesa, sucedida por manifestações da acusação que, por sua vez, precederam o oferecimento de alegações finais da defesa presidencial.

Depois de ter a defesa do Presidente da República impetrado Mandado de Segurança (nº 21.623-9) no Supremo Tribunal Federal, pretendendo que se declarasse a suspeição de alguns dos senadores que para apreciarem o mérito da causa, assim como que fossem admitidas provas que a defesa buscou produzir no Plenário da Alta Câmara, mas que foram indeferidas pela presidência do processo, ocasião em que o Pretório Excelso reafirmou sua incompetência no que tange ao conhecimento de matérias meritórias do processo de impeachment, foram produzidas ainda mais duas peças processuais antes que se chegasse ao julgamento do feito, quais sejam o libelo acusatório, aprovado pelo plenário do Senado Federal aos três

de dezembro de 1992, e a contrariedade ao libelo, apresentada pela defesa aos sete de dezembro daquele mesmo ano. (ALVARES, 1994, p. 467, 471 e 516).

Aos vinte e nove de dezembro de 1992, véspera da sessão de julgamento de impeachment, o Presidente da República encaminha carta de renúncia ao cargo executivo ao Presidente do Congresso Nacional. Tal ato, como se buscou demonstrar em capítulo próprio deste trabalho, resultou em mais um intenso debate acerca da viabilidade jurídica em se continuar o processo, algo que, tão logo ocorrido, mostrou-se objeto de rejeição pelo Senado Federal como suficiente a paralisar o que se processava.

A despeito da renúncia, a sessão de julgamento realizou-se aos trinta de dezembro de 1992 no plenário do Senado Federal. Após a elaboração do relatório final – nos moldes do que reclama o artigo 67 da Lei nº 1.079 de 1950 – por parte do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, foram abertos os votos nominais dos senadores, que deveriam optar pelo “sim” em caso de condenação, ou, ao contrário, pelo “não”, se entendessem ser o Presidente da República inocente em relação às acusações contra ele movidas.

É de se salientar, igualmente, que alguns dos senadores fizeram publicar as razões de seus votos, mitigando, neste ponto, a idéia aqui defendida quanto a basearem-se em sistema de convicção íntima para sopesamento de provas e resolução meritória. (ALVARES, 1994, p. 518).

Ao término da votação, o resultado obtido fora de 76 (setenta e seis) senadores opinando pela condenação, ao passo que apenas 3 (três) representantes dos Estados-membros consideravam o acusado inocente dos fatos lhe imputados. (ALVARES, 1994, p. 519).

Tendo o resultado em mãos, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, analogamente ao que faz o juiz presidente em julgamento de competência do Tribunal do Júri, prolatou sentença atestando a condenação à pena de inabilitação para o exercício de função pública pelo período de oito anos, vez que a renúncia, embora não tenha sido considerada apta a obstar o desenvolver dos procedimentos, inegavelmente impediria a aplicação da pena de afastamento do cargo.

Com base nesta sentença, o Senado Federal, ainda no dia trinta de dezembro de 1992, editaria a Resolução 101/1992, impondo, definitivamente, à autoridade presidencial acusada, a pena supra relatada.

Tem-se, portanto, em breves linhas, o que de nevrálgico ocorrera neste conturbado episódio da História Brasileira.

## **9 OS MEIOS DE IMPRENSA E A OPINIÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE IMPEACHMENT**

É natural que célebres se tornem os julgamentos quando públicas são as figuras nele envolvidas. Maior destaque, ainda, se terá voltado ao areópago caso a figura pública seja o próprio réu.

Posto isto, não se faz difícil notar os motivos pelos quais os julgamentos de Chefes de Estado, como é o caso do Presidente da República, são dotados de proporções impactantes no meio social. Realmente, tal não haveria de ocorrer de modo diverso, na medida em que, a mencionada autoridade, assim como ocorre com todos os outros ocupantes de cargos eletivos, apenas galgou esta posição em virtude da confiança que o povo lhes depositou nas urnas.

Destarte, o acompanhamento popular constitui não apenas um direito, senão verdadeiro dever, daqueles cujos interesses estão sendo representados através das referidas autoridades, correspondendo isto, em última análise, a um dos pressupostos básicos da democracia representativa.

Em que pese existirem casos nos quais a intimidade e a privacidade das partes mereçam proteção sob o manto, por exemplo, do segredo de justiça, certo é que, por regra, tem-se como públicos os atos emanados do Poder Judiciário (artigo 93, IX e X da Constituição Federal) e, principalmente, em razão de suas condutas se legitimarem no voto popular, dos Poderes Executivo e Legislativo.

Esta publicidade há que ser ainda mais intensa quando pertinente o ato estatal à apuração e julgamento de infrações cometidas por autoridades públicas no exercício de suas funções ou valendo-se delas. Vale dizer, não importa – ou não deveria importar –, na aferição da necessidade catalisadora de se veicular em nível público o caso, a pessoa por detrás do cargo estatal, eis que, como qualquer outro cidadão, é digno de ter sua vida privada, desde que não pernicioso ao desempenho das funções lhe conferidas, resguardada. Interessa e muito, de outra banda, autorizando sempre a publicidade, a apuração, seja em âmbito judicial ou político, de

atos não cometidos apenas pela pessoa em si, mas sim pelo próprio cargo que ela representa.

É o que, de fato, ocorre com os assim chamados crimes de responsabilidade, autorizadores de impeachment na Câmara dos Deputados, devendo seus trilhos e, se assim ocorrer, processo e julgamento no Senado Federal, ter veiculação completa e límpida para o povo que elegeu a autoridade denunciada, como prestadora de contas que deve ser perante o Estado.

Nada obstante, não de serem tomadas as devidas cautelas a fim de que a cobertura sensacionalista, deturpada por análises imparciais do caso, não se transfigurem em julgamento antecipado, quer para a absolvição, quer para que o defendente saia condenado antes mesmo da sessão senatorial.

Como já salientado em capítulo próprio deste trabalho, os senadores, ao apreciarem o caso, valem-se, em verdade, do conhecido sistema de convicção íntima, ainda que alguns façam publicar as razões de seus votos. Assemelha-se o julgamento, neste diapasão, ao que ocorre com o Tribunal do Júri, acentuando-se, outrossim, a atividade congressual pelas paixões políticas ínsitas a si mesmo.

Neste sentido é que pode a sensata e isenta cobertura midiática contribuir para o aperfeiçoamento do processo de impeachment, já que, tendo suas ações acompanhadas de perto pelo povo, os congressistas seriam impulsionados a deixar de lado mero partidarismo para, efetivamente, votar de acordo com seus deveres jurídicos nos moldes do que prevê a Constituição da República.

Não é por motivo diverso que Michael Gerhardt (2000, p. 133), refutando o entendimento segundo o qual a revisão judicial de condenações de impeachments seria possível em casos de extremos abusos congressuais, aponta a dificuldade em se verificar tais violações diante da cobertura de imprensa dada aos casos.

Ademais, dizem-se jurídicos os deveres dos congressistas porque, antes de nobre encargo cívico, o julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade merece ser encarado, ainda que política seja a sua natureza, como ato extensivo da cláusula do devido processo legal (artigo 5º, LIV da Constituição Federal), contemplando todas as garantias de um processo justo.

Fixadas estas premissas, tome-se o caso Clinton como parâmetro para observar as influências que a opinião pública pode gerar sobre um processo de impeachment, processo político este que ocorreu em terras aonde o direito de liberdade de imprensa “vem sendo reconhecido na jurisprudência com tamanha

amplitude que suas 'mazelas, defeitos e excessos' são justificados como razoáveis na convivência dos cidadãos em um país de tradição liberal." (VIEIRA, 2003, p. 124 e 125).

De acordo com o que observa Michael Gerhardt, "a mídia teve enorme impacto nos procedimentos do impeachment do Presidente Clinton de diversos modos." (2000, p. 177). O decantado doutrinador faz uma análise dos meios pelos quais a cobertura da imprensa pôde ser utilizada em benefício e em detrimento da imagem presidencial para o julgamento legislativo.

Dentre as vantagens tidas pelo Presidente Clinton com a cobertura midiática, Gerhardt (2000, p. 177) anota a facilidade de ter seus pronunciamentos veiculados por conta de que, pessoalmente, representa toda a presidência da República, ao passo que o Congresso é composto por inúmeros membros, cujas decisões são tomadas colegiadamente, sendo, por isso, mais trabalhosa a missão de se conseguir expressar o parecer da instituição como um todo.

Ao revés, a fragmentação da mídia possibilitou que os críticos da figura presidencial encontrassem amplo terreno para propagar seus comentários, de modo a ser quase impossível, senão penosa, a tarefa de a autoridade executiva contra-argumentar cada uma dessas censuras. Mais do que isso, caso ambicionasse responder a tais pensamentos, o Presidente da República perderia o foco principal do processo em que figura como parte passiva. (GERHARDT, 2000, p. 178).

Comentando o caso Collor de Mello, observa Thaíze Ferreira da Luz, relativamente ao papel desempenhado pela cobertura da imprensa, depois de concluir que tal recurso também fora usado de modo determinante para a eleição do Ex-Presidente, que:

A queda de Fernando Collor de Mello é um exemplo claro de que mais uma vez este artifício foi utilizado, deixando evidente que os meios de comunicação de massa constituem-se no quarto poder do Estado e, quem sabe, em alguns casos, até mesmo no primeiro. (BIBLOS RIO GRANDE, 2004, p. 52 e 53).

Realmente, é inegável a influência que os meios de comunicação em massa podem exercer sobre quem a eles tem acesso, moldando, às vezes de modo definitivo, a opinião pública. Daí a necessidade por parte dos que fazem a imprensa caminhar em comprometer-se cada vez mais com a realidade intrínseca dos fatos, passando-os desprovidos de juízos axiológicos tendentes a moldar os destinatários das notícias.

Em síntese, cuida-se do que Michael Gerhardt registra com pesar acerca da veiculação de “especulações e comentários – mais do que simplesmente reportar fatos – em um esforço por manter ou aumentar audiência.” (2000, p. 177).

A completa isenção de ânimos em processo de impeachment, quer no sentido de condenar, quer no de absolver o Presidente da República, como é sabido, constitui algo que dificilmente será alcançado, além do que trata-se de expediente – ou inconveniente – cujos efeitos não haveriam de ser desconhecidos pelo constituinte, caso contrário, comprometido estivesse com a imparcialidade do julgamento, tê-lo-ia alocado para o Poder Judiciário, e não para o Poder Legislativo. Todavia, sabendo que as infrações políticas de responsabilidade são dotadas de escopo diverso do que se pretende com as infrações comuns, a opção do poder constituinte originário resta perfeitamente compreensível, alheio que é o impeachment e seu julgamento dos ritos com os quais tem de se preocupar o Poder Judiciário.

## **10 CONCLUSÕES**

Ante tudo o que se expôs neste trabalho, é possível chegar a algumas conclusões sobre o instituto secular do impeachment, dentre as quais se destacam as que se seguem.

Preliminarmente, resta límpido ser o impeachment um instituto derivado, indiscutivelmente, de longa evolução atravessada na Inglaterra, muito embora, desde os períodos antigos, tenha sempre a História registrado a carência das sociedades em obter meios de controle dos atos daqueles que se encontram à frente da gestão estatal, tendo sido moldado, no continente americano, aos novos sistemas de governo que aqui foram instituídos, perdendo, por outro lado, sua utilidade na Europa devido ao ininterrupto aperfeiçoamento de suas instituições, dentre as quais inserem-se o regime parlamentarista.

A seguir, merece ser documentado que, a rigor, o impeachment destina-se tão-somente a impedir a continuidade do mandato da autoridade denunciada, impedimento este que não é definitivo, mas depende, para tornar-se imutável, de

sentença condenatória prolatada pela Corte política instituída no Senado Federal, em que pese ter-se tornado praxe no cotidiano brasileiro referir-se ao julgamento senatorial ainda como parte do impeachment.

Sua natureza é, de fato, política, embora revestido de solenidades que lembram um processo judicial. Nada obstante, há de ser preservar todas as garantias de um julgamento nos moldes do devido processo, com ênfase no contraditório e na ampla defesa, que daquele princípio emanam.

Inobstante sua natureza política, deve ser registrado que a finalidade do instituto vai além de afastar a autoridade do cargo público, almejando, outrossim, que ela cumpra um período no qual, necessariamente, deverá permanecer alheia à coisa pública. Justamente pelo fato de que a pena de inabilitação é algo do qual se cogita apenas com a condenação perante o Senado Federal, diferentemente do impedimento que é feito, ainda que temporariamente, já na Câmara dos Deputados, entende-se ser a renúncia algo bastante a obstar o prosseguimento do feito tão-somente se ela se der antes da instauração do processo na Alta Câmara.

Os chamados “crimes de responsabilidade” não representam, desde o direito constitucional republicano, qualquer feição criminal, mas apenas ainda estão dotados desta nomenclatura por apego à tradição iniciada nos tempos do Império Brasileiro, quando, verdadeiramente, tinham feição delitiva. Todavia, trata-se, hodiernamente, de mera infração política.

Ainda que não seja órgão dos mais afeitos a julgar, o Senado Federal ainda se mostra como foro melhor adequado ao processo e julgamento de impeachments aprovados pela Câmara dos Deputados, e isto se explica, mais uma vez, pela natureza política do feito, cuja imprecisão nas tipificações, somente para apontar uma ilustração, carece da segurança necessária com a qual trabalha o Poder Judiciário na apreciação das lides lhe submetidas. Vale dizer, o impeachment e seu julgamento não é, em síntese, nada além de uma forma através da qual o Poder Legislativo exerce fiscalização sobre as atividades executivas, fiscalização esta que se transfiguraria com maior força nos votos de confiança do sistema parlamentarista.

O Poder Judiciário deve exercer papel de assegurador do respeito aos direitos e garantias fundamentais no impeachment e seu julgamento, haja vista que seu papel é de guardião da Carta Magna. Esta caução se dá, no caso, mediante a observância dos requisitos formais dos procedimentos, além de cuidar para que ele corra dentro dos trilhos comuns ao devido processo. Não incumbe ao Poder

Judiciário, entretanto, a análise de mérito do impeachment e seu julgamento, eis que alocada a competência para os órgãos legislativos federais. Ademais, resta intacta a competência do Poder Judiciário para processar e julgar as autoridades submetidas ao impeachment, desde que as infrações políticas por elas cometidas também se amoldem a tipos penais comuns, sendo válida a insistência de que as esferas são completamente diversas e independentes.

Se não pode o Estado-juiz adentrar no mérito da causa – como realmente o deve ser, tendo em vista que o procedimento é político desde sua acusação, às partes, ao processo, ao julgamento e, por fim, à sanção constitucionalmente estabelecida –, deve-se, por outro lado, permitir sua ingerência para evitar que abusos ocorram em relação a direitos previstos para todo e qualquer indivíduo, e não apenas às autoridades que se encontram sujeitas à perseguição política. É que, embora passe quase sempre despercebido pelos que tratam do tema, as autoridades sujeitas ao processo de impeachment são, antes de tudo, cidadãos como outros quaisquer, merecedores, portanto, da tutela judicial no que concerne a um mínimo de direitos que, apesar de se fazerem presentes no impeachment, integram, em verdade, a essência da totalidade dos procedimentos, judiciais ou não.

Quanto à experiência brasileira, é importante frisar que o Brasil é a única democracia do mundo que conseguiu por meio de um processo constitucional retirar do cargo um Presidente eleito pelo voto. No entanto, esse instituto requer cuidados especiais, a fim de evitar Golpes de Estados e “Quarteladas”, que foram presentes na história constitucional do Brasil.

Seu maior, risco, certamente, decorre da própria natureza política que o cerca, ensejadora que é de perseguições infundadas com vistas ao preenchimento de interesses nem sempre benéficos à coletividade. Trata-se, contudo, de algo inerente ao instituto e que, dificilmente, poderá dele ser afastado.

Neste diapasão, chega-se ao derradeiro apontamento sobre o tema, que é justamente o que diz respeito aos meios de imprensa exercerem um papel ativo e responsável durante a condução dos procedimentos, vigiando para que não seja o impeachment transformado em expediente meramente passional, mas sim fundado, antes de mais nada, na constitucionalidade e na licitude dos atos, primando, igualmente, para que o conceito de responsabilidade, imprescindível para a sobrevivência de qualquer regime democrático, deixe a teoria e alcance sua plenitude na prática cotidiana.

Só assim estará o instituto em apreço dotado dos contornos necessários para seu adequado e suficiente emprego, resguardando os interesses nacionais e se prestando a concretude dos ditames inseparáveis de um Estado Democrático de Direito.

## BIBLIOGRAFIA

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 2. ed., rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALVARES, Elcio. **A comissão que processou o impeachment**. Brasília, DF: Senado Federal, 1994.

ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

ANAIS DO CONGRESSO NACIONAL. **Atas do Conselho de Estado. Segundo Conselho de Estado, 1823 – 1834**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS2-Segundo\\_Conselho\\_de\\_Estado\\_1822-1834.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS2-Segundo_Conselho_de_Estado_1822-1834.pdf)>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários a Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 5.

BERMUDES, Sérgio. **Sobre a questão do impedimento dos senadores no julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993.

BIELSA, Rafael. **Derecho Constitucional**. 2. Ed. Buenos Aires: Depalma, 1954.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola e. PASQUINO, Gianfranco. (Orgs.) **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2004. v. 2.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **O processo por crime de responsabilidade do Presidente da República**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993.

BONFIM, Edilson Mougnot. **Curso de processo penal**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição Federal brasileira (1891)**: comentada. Ed. fac-similar Brasília: Senado Federal, 2002. 411 p. (Coleção história constitucional brasileira).

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992. 247 p.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Constituição federal anotada**. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAMPOS, Gustavo Lima. Parlamentarismo: origem e evolução na Inglaterra medieval. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1067, 3 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8385>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. 577 p.

COMPARATO, Fábio Konder. **A renúncia do acusado nos processos de crime de responsabilidade**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. **O processo de impeachment e a importância constitucional do caso Collor**. In: CORRUPÇÃO e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

COTRIM, Gilberto Vieira. **Fundamentos da filosofia: história e grandes temas**. 15. ed., ref. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001-2003. 336 p.

COTRIM, Gilberto Vieira. História e reflexão. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, v. 3.

COTRIM, Gilberto Vieira. História e reflexão. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, v. 2.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do impeachment no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**, 16 ed. (atualizadores Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves). Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 25. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 1999. 367 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 9. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. 600 p.

FOLHA ONLINE. **Ícone da queda do ex-presidente americano Nixon, Mark Felt morre aos 95 anos**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u481429.shtml>>. Acesso em: 07 de setembro de 2010.

FREITAS, Herculano de. **Direito constitucional**. São Paulo: [s. n.], 1965.

FUSTEL DE COULANGES. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. São Paulo: Hemus, 1975.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de responsabilidade**: do impeachment. 1. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992. 91 p. (Biblioteca jurídica Freitas Bastos)

GAY, Oonagh. **Impeachment**. Disponível em:  
<<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-02666.pdf>>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

GERHARDT, Michael J. **The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis**, 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. 420 p. (Os pensadores)

JACQUES, Paulino. **A constituição explicada**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1967.

JEFFERSON, Thomas; PAINE, Thomas; HAMILTON, Alexander. **Escritos políticos. Senso comum. O federalista. A democracia na América. O antigo regime e a revolução**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. 365 p. (Os pensadores)

JIMÉNEZ, Eduardo Pablo. **Derecho constitucional argentino**: manual de enseñanza. Buenos Aires: Ediar, 2000, v. 3.

LINDER, Douglas O. **The Impeachment Trial of President William Clinton**. Disponível em:  
<<http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/clinton/clintontrialaccount.html>>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória**: individual e coletiva. 2. ed. São

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo de conhecimento**. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARQUES, José Frederico. **Observações e apontamentos sobre a competência originária do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Editora Saraiva, 1961.

- MARTINS, Carlos Estevam; MONTEIRO, João Paulo. **Vida e Obra.** In: LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância;** Segundo tratado sobre o governo ; Ensaio acerca do entendimento humano. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. 344 p. (Os pensadores)
- MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários a constituição brasileira.** 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948. v. 2.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo.** São Paulo: Atlas, 2004. 265 p.
- MURICI, Marília. **Crime de Responsabilidade. Irrelevância jurídica da renúncia do acusado após a inauguração do processo.** In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment.** Brasília: OAB, 1993.
- OLIVEIRA FILHO, João de. **O “impeachment”.** In *Revista Forense*, volume CXVIII. Rio de Janeiro: Forense, julho de 1948, p.45/47.
- PADDOCK, Lisa. **Samuel Chase.** In: Powell, John. **Great lives from history. The 18th century, 1701-1800.** Pasadena, California: Salem Press, 2006. Disponível em: <[https://salempress.com/Store/pdfs/great\\_lives\\_from\\_history\\_18th.pdf](https://salempress.com/Store/pdfs/great_lives_from_history_18th.pdf)>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.
- PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, v. 1.
- REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 1945. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas São Paulo: Atlas.
- REVISTA FORENSE. 1904. **Revista Forense.** Rio de Janeiro: Forense
- REVISTA TRIMESTRAL DE JURISPRUDÊNCIA. 1957. **Revista Trimestral de Jurisprudência.** Brasília: Supremo Tribunal Federal
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Processo de responsabilidade do Presidente da República. Renúncia do presidente após o recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Ininterruptibilidade do processo. Eficácia da decisão condenatória do presidente renunciante.** In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment.** Brasília: OAB, 1993.
- ROSS, Edmund Gibson. **History of the Impeachment of Andrew Johnson.** Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Hc7R7C0UIAQC&oi=fnd&pg=PR7&dq=history+impeachment+johnson&ots=goTd72LBEx&sig=xsQX9KLzXXVyZcMGOp8x4PNeQL0#v=onepage&q=&f=false>>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

SALATIEL, José Renato. **Caso Watergate: "Garganta Profunda" e o impeachment de Nixon.** Disponível em: < <http://educacao.uol.com.br/atualidades/caso-watergate.jhtm>>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

SALDANHA, Alcides. **Parlamentarismo e demais sistemas de governo: guia pratico.** Porto Alegre: AGE, Rigel, 1993.

SALVETTI NETTO, Pedro. **Curso de teoria do estado.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Renúncia não extingue julgamento.** *In:* Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment.** Brasília: OAB, 1993.

SCHMIDT, Maria Cecília. Impeachment aplicável ao Presidente da República . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1362, 25 mar. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9653>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 32. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

STORY, Joseph. **Commentaries on the Constitution of the United States.** Volume II. Boston: Hilliard, Gray, and Company, 1833.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TIME MAGAZINE. **Impeachment: Special Report Impeachment.** Disponível em: < <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,989864-2,00.html>>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

TIME MAGAZINE. **Evolution of a Crime Bill.** Disponível em: < <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,981367,00.html>>. Acesso em: 07 de setembro de 2010.

TIME MAGAZINE. **Politics: Moment Of Truth.** Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,974803,00.html>>. Acesso em: 07 de setembro de 2010.

TIME MAGAZINE. **Washington Burning.** Disponível em: < <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,989922,00.html>>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal.** 29. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, v. 1.

UNITED STATES SENATE. **Senate Adopts First Impeachment Rules.** Disponível em: < [http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Senate\\_Adopts\\_First\\_Impeachment\\_Rules.htm](http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Senate_Adopts_First_Impeachment_Rules.htm)>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

VEJA. **Veja**. São Paulo: Abril.

WHITE HOUSE. **Richard M. Nixon**. Disponível em:  
<<http://www.whitehouse.gov/about/presidents/richardnixon>>. Acesso em: 07 de setembro de 2010.

WHITE HOUSE. **William J. Clinton**. Disponível em:  
<<http://www.whitehouse.gov/about/presidents/williamjclinton>>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

WIKIPEDIA. **Bill Clinton**. Disponível em: < [http://en.wikipedia.org/wiki/Bill\\_clinton](http://en.wikipedia.org/wiki/Bill_clinton)>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

WIKIPEDIA. **Luís XIV de França**. Disponível em:  
<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Lu%C3%ADs\\_XIV\\_de\\_Fran%C3%A7a](http://pt.wikipedia.org/wiki/Lu%C3%ADs_XIV_de_Fran%C3%A7a)>. Acesso em: 15 de setembro de 2010.

WIKIPEDIA. **Richard Nixon**. Disponível em: <  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Richard\\_Nixon](http://en.wikipedia.org/wiki/Richard_Nixon)>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.

WIKIPEDIA. **Walter Nixon**. Disponível em: <  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Walter\\_Nixon](http://en.wikipedia.org/wiki/Walter_Nixon)>. Acesso em: 18 de agosto de 2010.