

O PODER JUDICIÁRIO FRENTE AO IMPEACHMENT

Fernando Soares TOLOMEI¹
Sérgio Tibiriçá AMARAL²

RESUMO: O presente trabalho tem por finalidade a realização de breve estudo acerca do instituto do impeachment, bem como a função exercida pelo Poder Judiciário em relação a este procedimento

Palavras-chave: Constitucional. Crimes de Responsabilidade. Poder Executivo. Impeachment. Poder Judiciário.

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho acadêmico, que consiste em uma pesquisa bibliográfica, buscou-se demonstrar como funciona o processo de impeachment. Para tanto, valeu-se dos métodos dedutivo e histórico.

Primeiramente, foram apresentadas linhas gerais sobre a atividade jurisdicional que, em regra, fica a cargo do Poder Judiciário, para, em seguida, apresentar-se hipótese na qual caberá a mesma ao Poder Legislativo.

Buscou-se, ainda, depois de feita breve notícia sobre a evolução histórica do impeachment, precisar o conceito dos assim chamados crimes de responsabilidade, analisando, posteriormente e de maneira crítica, a impropriedade técnica da definição de que se vale o ordenamento jurídico pátrio.

Por fim, relacionou-se a função tipicamente desempenhada pelo Poder Judiciário com os trâmites seguidos no processo político em berlinda, apresentando-se, com base em opiniões doutrinárias e jurisprudenciais, quer nacional, quer

¹ Discente do 7º termo C do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Pesquisador do Grupo de Estudos “Novas Perspectivas do Conhecimento - Processo Civil Moderno (Processo de Conhecimento e Acesso à Justiça”, sob a orientação do Professor Dr. Gelson Amaro de Souza. E-mail: fernandotolomei@unitoledo.br.

² Coordenador do curso de Direito e Professor das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Especialista em interesses difusos pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Unimar. Mestre e doutorando em Sistema Constitucional de Garantias pela ITE-Bauru. E-mail: Sergio@unitoledo.br.

estrangeira, a possibilidade de haver intervenção judicial, bem como a viabilidade de se exigir a revisão por via judiciária em casos estritamente delimitados.

Para a boa compreensão do tema que se propõe a desenvolver, é relevante que se observem algumas noções introdutórias a seguir aduzidas.

O fenômeno do constitucionalismo, ocorrido ao longo do século XVIII, revela-se como importante marco para o desenvolvimento das organizações políticas e sociais aos anos que o sucederiam.

É que, de acordo com a orientação que restou consolidada deste período em diante, a função maior de se ter promulgada uma Constituição seria a de, em um primeiro momento, organizar e separar o Poder do Estado – corroborando toda a doutrina criada por Aristóteles, mas indubitavelmente propagada por Montesquieu – e, em segundo plano, cristalizar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos perante o órgão estatal.

Buscou-se, neste sentido, impor limites ao poder de ingerência do Estado na esfera privada de cada indivíduo sem se olvidar, porém, que a razão de existir daquele era garantir a boa e pacífica convivência em sociedade.

Pelo escopo maior deste trabalho, focar-se-á, por ora, não nos direitos e garantias do indivíduo frente ao Estado, senão indiretamente, mas sim na maneira como se tentou fragmentar o Poder estatal, de forma a coibir eventuais abusos por parte de quem quer que seja.

Como é cediço, o Poder do Estado, em verdade, é uno e indivisível. Destarte, aquilo que se convencionou chamar de “separação de poderes” nada mais é do que mera divisão das funções pelas quais o Poder, dotado de unidade, será exercido.

Com efeito, na divisão das funções concernentes ao Poder do Estado, a Constituição Federal leva em consideração as funções próprias e vitais de cada um dos órgãos, permitindo-lhes, contudo, atos estranhos à sua *ratio essendi* na ânsia de garantir a independência necessária ao desempenhar da função que tem por encargo ordinário. É dizer, as assim denominadas funções atípicas têm, *a priori*, a missão de assegurar o efetivo e adequado desempenho das funções atípicas, as quais correspondem, ao seu turno, à verdadeira razão de existir de determinado organismo estatal.

Em que pesem estas considerações, não se deve ignorar a existência de vezes nas quais a Constituição confere a um dos órgãos a possibilidade (ou, em

outros casos, o dever) de exercer poderes ou funções que, sem guardar qualquer identidade com suas funções típicas, se revelam como eficazes instrumentos para contrabalancear a influência conferida a outro órgão. Cuida-se daquilo que a doutrina norte-americana convencionou rotular de *checks and balances system* (sistema de freios e contrapesos).

Ora, claro fica que o sistema de freios e contrapesos almeja, a rigor, evitar que um determinado órgão investido de fração ideal do Poder do Estado seja seduzido a extrapolá-la, rompendo, desta forma, com as indeclináveis linhas riscadas pelo constituinte no sentido de salvaguardar o interesse e a liberdade daqueles a quem se destina a atividade estatal.

Mostrou-se necessário o desenvolvimento deste raciocínio pelo simples fato de que se abordará, neste *paper*, uma hipótese na qual será a função jurisdicional, típica do Poder Judiciário, retirada deste órgão e transmitida ao Poder Legislativo, representado em nível federal pelo Congresso Nacional, especialmente no caso em que o réu é o chefe do Poder Executivo federal.

2 JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA

O Poder Judiciário foi o organismo criado especificadamente com a finalidade de conhecer dos litígios aflorados no seio social, processá-los e, por fim, julgá-los de acordo com o Direito vigente, reafirmando, desta forma, a autoridade da lei, sendo esta reflexo dos valores e aspirações da sociedade em dado momento histórico.

Pois bem. Visando a boa prestação da atividade jurisdicional, que se consubstancia, em síntese, na função, poder e dever de conhecer, processar e julgar os conflitos emergidos no meio social, o Estado criou várias estruturas dentro do Poder Judiciário e as espalhou pelo território nacional, reservando a cada uma delas uma delimitada competência. Daí porque dizem alguns ser a competência a parcela da jurisdição.

Deste modo, embora se diga que todo órgão jurisdicional é dotado da função jurisdicional, não seria coerente afirmar que todo órgão da espécie em apreço pode conhecer de todo e qualquer litígio ocorrido, haja vista que fez a lei,

primando pela racionalidade na prestação jurisdicional, questão de delimitar o âmbito de incidência do poder de cada um destes organismos segundo alguns critérios, tais como o local em que ocorreu o litígio, quais são as partes envolvidas, quais os interesses que estão em disputa e assim por diante.

Dentro de toda esta complexa gama de regras atinentes à competência dos órgãos do Poder Judiciário, o que se deseja passar, por ora, é que vezes há nas quais a exclusão do órgão com legitimidade para conhecer, processar e julgar o conflito é feita não com fulcro nas normas de competência ditadas por lei – para se verificar qual a estrutura jurisdicional mais adequada para tanto –, mas sim afastando-se o Poder Judiciário enquanto instituição. Vale dizer, ainda que seja a atividade jurisdicional a *ratio essendi* do Poder Judiciário, o ordenamento jurídico, em situações estritamente delimitadas, retira o poder de superação de conflitos daquele organismo, transferindo-o a uma outra estrutura.

É o que ocorre, efetivamente, com o julgamento do Presidente da República quando processado e julgado pela prática de crimes de responsabilidade, nos termos do que reza a Constituição Federal em seus artigos 51, inciso I, 52, inciso I e 86, caput.

3 BREVE EVOLUÇÃO E MODELOS DE IMPEACHMENT

O sistema de apuração da responsabilidade dos que estão à frente do Poder estatal é algo que sempre despertou grande curiosidade, uma vez que célebres são as pessoas que figuram nos pólos desta relação.

Na doutrina pátria, Pinto Ferreira já anotava que “a história política sempre assistiu à hostilidade com que se perseguiram homens eminentes, ora com razão, ora por simples mesquinha.” (1998; p. 384)

O que se conhece, hodiernamente, por impeachment, porém, não é produto do acaso. Ao revés, apresentou-se ao longo da História alguns institutos considerados antecessores deste mecanismo de apuração da responsabilidade política.

Com efeito, passando-se aos comentários da doutrina estrangeira, Joseph Story (1833, §742) registra que a prática do impeachment derivou de uma

arcaica forma de julgamento realizada no sistema de *common law* dos povos germânicos, sendo também praticados nas antigas repúblicas gregas e romanas. Pondera, contudo, que “na Germânia, e também nas repúblicas Gregas e Romanas, as pessoas eram, ao mesmo tempo, acusadores e juízes; assim, atropelando, desde o início, as melhores garantias dos direitos e das vidas dos cidadãos” (1833, §742).

Dos precisos dados coletados pelo jurista norte-americano, cumpre salientar que se tinha, sem dúvidas, naqueles períodos antiquados da história humana algumas formas pelas quais se poderia responsabilizar os agentes públicos por condutas incompatíveis com a função exercida. Mesmo assim, não se pode dizer que havia senão precedentes do instituto do impeachment, o qual viria a ser aperfeiçoado, séculos mais tarde, na Inglaterra.

Sempre usual instituto do período antigo que pode, indiscutivelmente, ser cotejado ao impeachment é o ostracismo, praticado nas cidades-Estado da Grécia, por meio do qual o cidadão deveria deixar sua pátria por cerca de dez anos, após ter praticado conduta que transparecesse a imagem de que não era ele digno de lá permanecer. Embora pareça o ostracismo, bem como o exílio, algo sem muita significância dos dias atuais, certo é que, segundo o que informa Coulanges (1975, p. 161), em clássico estudo sobre o período em comento, a privação da pátria do indivíduo era tida como uma sanção mais severa do que a própria morte, uma vez que, ao ser compelido a abandonar sua pátria, estaria o cidadão deixando para trás também o local onde seus antepassados se encontravam sepultados. Ainda mais, segundo as seitas religiosas vigentes à época, os deuses permaneciam, tão-somente, nos limites da pátria, não acompanhando o indivíduo aonde quer que ele estivesse, tal como, majoritariamente, se acredita nos dias contemporâneos. Vale dizer, ao ser privado de sua pátria, estaria o homem antigo privado, outrossim, do sentido de sua vida.

Passando-se, especificamente, ao cenário britânico, compilador maior do instituto do impeachment, denota-se uma infundável cizânia entre os autores a fim de se apontar o primeiro caso no qual teria o mecanismo em voga sido utilizado. A maior parte deles, contudo, apontam o caso de 1376, movido em face de Lord Latimer durante o reinado de Eduardo III.

De mais relevante, há que se destacar ser o modelo inglês de impeachment processo de verdadeiro caráter criminal, podendo as penas cominadas pela Câmara dos Lordes chegar à prisão do condenado.

Dos casos mais ilustres de impeachment ocorrido na Inglaterra, pode-se destacar, seguramente, o do renomado filósofo Francis Bacon, ocorrido em 1621, sob a acusação de suborno, sendo, posteriormente perdoado pelo rei Eduardo I (GALLO, 1992, p. 7).

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.

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.”

4 CRIMES DE RESPONSABILIDADE

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.

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, força concluir 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, convém frisar, 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. 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 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 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 mais do que a 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. (apud, BROSSARD, 1992, p. 70)

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.

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.

Destarte, força concluir 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 vênua 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.

5 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO PROCESSO DE IMPEACHMENT

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 congressual e, não raras vezes, impulsionado pelas paixões políticas.

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?

A fim de bem determinar a função exercida pelo Estado-juiz perante um processo de impeachment, em princípio, insta mencionar que a própria Constituição 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. 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.

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, 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.” (RT 695/262).

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 julgamento, pois que refoge à sua competência. Assim, por exemplo, 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.

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 21.689-1 –, 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 Relator 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.”

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 autorizativo – 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.

Na doutrina norte-americana, renomadas autoridades defendem a necessidade de intervenção judicial no processo de impeachment a fim de resolver eventuais controvérsias entre o Congresso e o Presidente, máxime porque o arbitramento judicial seria “the least disruptive of solutions.” (BERGER, 1974, p 300).

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 conseqüência direta e necessária daquela.

Caso emblemático na jurisprudência Estados Unidos da América, no pertinente ao tema que se passa a comentar, 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” 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, “upon a summary determination that the official was a ‘bad guy’, ..., ‘judicial interference might well be appropriate’.” (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 conflitória 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 contrapesos, sob o qual o impeachment é o único freio legislativo em relação ao Poder Judiciário.” (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 Relator Ministro Paulo Brossard, no julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do já mencionado Mandado de Segurança nº 21.689-1. 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 Relator 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 norte-americana, pois segundo o que ensina Michael Gerhardt, comentando o caso *Nixon v. United States*:

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).

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 não 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 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).

Como bem percebe o Professor Michael Gerhardt, a partir do eminente 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 violarem 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 de que nenhuma reclamação acerca do resultado do julgamento de impeachment poderia ser conhecida pelo Poder Judiciário. 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 congressional. 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.

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.

6 CONCLUSÕES

Ainda que tenha sido utilizado, em seara presidencial, apenas uma vez na história brasileira, o instituto do impeachment mostra-se, sim, como relevante meio para salvaguarda dos interesses nacionais, desde que, obviamente, sua utilização seja criteriosa, não podendo, de maneira alguma, ter este mecanismo sua finalidade subvertida em atendimento a satisfações pessoais ou por mera perseguição de determinado grupo, tal como notoriamente ocorreu em algumas tentativas de aplicá-lo. 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 presente 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.

Destarte, imprescindível se faz a atuação do Poder Judiciário como guardião da legalidade, ao menos em seu aspecto formal, do ato. 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.

Entende-se, pois, que houve acerto na decisão do Supremo Tribunal Federal em reconhecer sua legitimidade tão-somente para corrigir eventuais violações de direitos e garantias constitucionais, posto que, embora se sustente a necessidade da completa abstenção judicial no cenário acadêmico estrangeiro, há de ser sublinhado que o contexto no qual se insere a cultura política alienígena está a largos passos da brasileira, de sorte que a fiscalização judicial, em terras tupiniquins, se faz necessária para evitar ou reparar possíveis condutas que dificilmente serão consideradas nos pleitos eleitorais.

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 de Direito.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 645 p. ISBN 85-7147-243-2

BERGER, Raoul. **Impeachment: the constitutional problems**. 4th Ed. Harvard University Press, 1974.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992. 247 p.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 9. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. 600 p. ISBN 8502020048

FUSTEL DE COULANGES. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito, as intuições da Grécia e de Roma. São Paulo: Hemus, 1975. 310 p.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de responsabilidade**: do impeachment. 1. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992. 91 p. (Biblioteca jurídica Freitas Bastos)

GERHARDT, Michael J. **The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis**, 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. **A intervenção do Poder Judiciário no Processo de “Impeachment”**. Revista dos Tribunais Volume 695, p. 262/264.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 994 p. ISBN 978-85-224-4615-5

STORY, Joseph. **Commentaries on the Constitution of the United States**. Volume II. Boston: Hilliard, Gray, and Company, 1833.

US SENATE. **Senate Impeachment Trial Powers Upheld**. Disponível em: <http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Senate_impeachment_trial_powers_upheld.htm>. Acesso em: 29/04/10.

WIKIPEDIA. Article: **Walter Nixon**. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Walter_Nixon>. Acesso em: 29/04/2010.