

# ***A DISCIPLINA JURÍDICA DO IMPEACHMENT***

---

**CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO**  
*Ministro do Superior Tribunal de Justiça*

## **I – AS ORIGENS**

A grande divulgação pela imprensa tem possibilitado um conhecimento geral sobre o impeachment. Já se sabe que é um remédio constitucional destinado a processar e julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade. Já se sabe, também, que o processo e o julgamento são da competência do Congresso Nacional, ainda que, no Senado Federal, conte com a participação do Presidente do Colendo Supremo Tribunal Federal.

A literatura sobre o *impeachment* não é das maiores, sendo que a única monografia disponível, porque recentemente reeditada, é de **Paulo Brossard de Souza Pinto**, originariamente de 1965, e que contém numerosa referência bibliográfica.

As indicações disponíveis mostram que o impeachment nasceu na Inglaterra e foi adaptado pelos Estados Unidos da América do Norte.

Como ensina a história política, o berço do regime parlamentar está na velha Inglaterra. E as suas origens não estão ligadas a nenhuma pessoa, ainda que a **Simon de Montfort** e a **Eduardo I** devam ser creditados os primeiros grandes sinais dessa tão extraordinária conquista do mundo civilizado. Para **George Macauley Trevelyan** nada foi responsável pela criação do parlamento inglês, que, na verdade, é o resultado natural, atravessando muitos séculos,

"do sentido comum e do bom caráter do povo inglês, que de modo geral preferiu as assembleias aos ditadores, as eleições às lutas nas ruas e as tertúlias aos tribunais revolucionários. O parlamento inglês cresceu gradualmente como um meio adequado para suavizar as diferenças e ajustar a ação comum

entre poderes que se respeitavam entre si" (História Política de Inglaterra, trad. esp., FCE, México, 1943, pág.142).

O fortalecimento da atividade parlamentar foi uma necessidade de contemporização imposta pela construção constitucional inglesa, na medida em que o rei e os representantes do povo serviam como substância para a estabilidade institucional do reino.

No chamado *Good Parliament*, de 1376, sob o reinado de Eduardo III (1327-1377), há referência ao processo de *impeachment* contra figuras ligadas diretamente ao próprio rei, assim **Richard Lyons** e **Latimer**, acusados de fraudes financeiras, malversação de dinheiro público, e que foram devidamente condenados em processo que envolveu inicialmente o parlamento pleno e depois só os lordes, aplicadas, então, as penas de prisão, além do confisco e perda do cargo, ainda que o esforço com relação ao segundo não tenha sido completo (William Stubbs, *The Constitutional History of England*, B&N, N. York. Vol. II, 4ª ed., 1967, págs. 451/452).

Há, ainda, referência ao *impeachment*, de 1459, contra **Lord Stanley**, que não enviou tropas para a chamada Batalha de Bloreheat. No período de eminência na vida jurídica inglesa de Edward Coke, que também foi speaker dos commons, em 1593, em plena era *Stuart*, o parlamento de 1621 volta a utilizar o *impeachment*, que desde 1459 não era usado, contra Sir **Giles Mompesson** e **Sir Francis Mitchell**, acusados de fraudes, no que ficou conhecido como o caso dos "monopolistas", ambos condenados às penas de multa e prisão, alcançando também **Sir H. Yelverton**, o qual afirmara durante o processo contra os "monopolistas" que a exclusividade das patentes não configurava um monopólio (Hannis Taylor, *The Origin and Growth of the English Constitution* London, The Riverside Press, Cambridge, 1895, II, págs. 245/246).

Ainda no mesmo período está registrado o processo de *impeachment* contra **Lord Chancellor Bacon**, Ministro do Rei, acusado de

corrupção. Este filósofo notável admitiu, então, a sua culpa e renunciou a toda e qualquer defesa: "I do again confess there is a great deal of corruption and neglect, for which I am heartily and penitently sorry" (Taylor, op. cit., pág. 246). Segundo **J. P. Kenyon**, um estudioso da era Stuart, a palavra impeachment não foi formalmente usada em 1621, nem mesmo a fórmula empregada nos últimos tempos: "*We, in the name of the House of Commons and all the Commons of England, impeach N. of (...)*" (The Stuart Constitution, Cambridge University Press, 1969, pág. 93. Nesta obra está também transcrição de documentos sobre a atuação de Edward Coke no processo de impeachment contra **Sir Giles Mompesson**, pág. 98, e, ainda, sobre igual processo contra **Lionel Cranfield**, Earl of Middlesex, em 1624, pág. 100).

Esses exemplos são suficientes para mostrar que o alcance do *impeachment* na Inglaterra não perdeu a sua atualidade. O objetivo do controle parlamentar estava, como tem de estar agora, vinculado ao sistema de defesa dos interesses públicos, dever moral dos governantes.

Nos Estados Unidos da América do Norte, o *impeachment* foi recebido com alterações. Assinala **Paulo Brossard**, desde logo, que na Inglaterra ele atinge "a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça" (op. cit., pág. 21).

A Constituição norte-americana cuida do *impeachment* no artigo I, S. 3, cláusulas 6 e 7. Pela primeira, está assentado que só o Senado terá o direito de julgar as acusações decretadas pela Câmara dos Representantes, cabendo a presidência da sessão, quando o acusado for o Presidente dos Estados Unidos, ao chefe do Poder Judiciário, sendo de dois terços dos membros presentes o *quorum* para a condenação. Pela segunda, está fixado que a sentença não poderá ir além da perda do cargo e da incapacidade para o exercício de qualquer outro, seja honorífico, de

confiança ou remunerado. Todavia, pode haver acusação, julgamento, condenação e punição de acordo com as leis. Pelo artigo 11, S. 4, o Presidente, o Vice-Presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão demitidos do cargo no caso de acusação pela Câmara dos Representantes e condenação por traição, suborno e outros crimes ou delitos graves.

Segundo **Chester J. Antieau** qualquer pessoa sujeita ao *impeachment* tem a proteção do **due process of law**, estando, assim, sob a guarda das V e VI Emendas, com o que tem o direito de ser informado sobre a natureza e a causa da acusação, de ser acareado com as testemunhas de acusação, de usar de meios compulsórios para conduzir as testemunhas de defesa e de ser assistido por um advogado (Modern Constitutional Law, Vol. II, 1969, pág. 467).

Na luta pela autoridade da Suprema Corte, de que o caso *Marbury vs. Madison* foi um ponto crucial, marcado pelo conflito entre **Thomas Jefferson** e **John Marshall**, origem do princípio constitucional do controle jurisdicional da constitucionalidade das leis, há referência de processos de impeachment contra dois Juízes: **John Pickering**, de New Hampshire, e **Samuel Chase**, da Suprema Corte; o primeiro com resultado favorável no julgamento pelo Senado, e o segundo desfavorável, não obtido o *quorum* constitucional exigido (Gerald Gunther e Noel T. Dowling, Constitutional Law - Cases and Materials, F. Press, 8ª ed., 1970, pág. 13).

Como assinala Thomas M. Cooley, o *impeachment* deve ser considerado como uma forma de limitação imposta pelo Parlamento contra o abuso cometido pelas autoridades do executivo e do judiciário, sendo o meio para punir os desvios de conduta (The General Principles of Constitutional Law, Boston, 3ª ed., 1898, pág. 165; na 7ª ed. do seu clássico Treatise on the Constitutional Limitations, Boston, 1903, págs. 229/230, Cooley relata dois outros casos de impeachment contra Juízes que se recusaram a aplicar leis consideradas inconstitucionais).

## II – NATUREZA JURÍDICA

A doutrina constitucional parece não questionar mais a natureza do impeachment. Como ensina **Paulo Brossard**, a medida *"tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos"*. Para o atual Ministro do Colendo Supremo Tribunal Federal, isto ocorre *"mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário"* (op. cit., pág. 71).

Para mestre **Pontes de Miranda**, o *impeachment* é tão velho quanto as organizações sociais, sendo a responsabilidade política *"instituto que se impõe às boas Constituições, exatamente porque não há ou ainda não há necessariamente suficiente probabilidade de ser desconstituído o governo culpado de atos graves"*. Para **Pontes de Miranda** os princípios que regem a responsabilização do Presidente da República (e dos governadores e dos prefeitos) são princípios de Direito Constitucional e princípios de Direito Processual (Comentários à Constituição de 1946, Borsoi, Rio, Tomo III, 4<sup>a</sup> ed., 1963, págs. 127 e 129).

Não se pode esquecer que, embora predomine a natureza política, o instituto fica no resguardo das regras jurídicas constitucionais, o que quer dizer, concretamente, que sua aplicação depende do preenchimento dos pressupostos estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional especial. Invocar o remédio constitucional não é, apenas, uma questão política, é, antes de tudo o mais, uma questão jurídica de Direito Público, e, portanto, subordinada às regras científicas próprias, a começar pelo contraditório e ampla defesa, para não falar do sempre fundamental **due process of law**.

Veja-se, neste sentido, a lição de **João Barbalho** ao afirmar que *"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"*. Para **Barbalho**, tal é necessário para impedir a instabilidade, a fragilidade do chefe da nação, que, de outro modo, ficaria sem independência, sem garantias (Comentários à Constituição Federal Brasileira, Briguiet, Rio de Janeiro, 1924, pág. 288).

### **III – A CONSTRUÇÃO BRASILEIRA**

Para **Pontes de Miranda**, a *"inserção das espécies de responsabilidade no texto constitucional é a tradição brasileira, no tocante ao direito material da responsabilização, desde a Constituição de 1824"*, alcançando os ministros (Comentários à Constituição de 1967, Forense, Rio, Tomo III , 1987, pág. 360).

De fato, todas as nossas constituições cuidaram do impeachment, assim, a de 1891, no artigo 53; a de 1934, no artigo 58; a de 1937, no artigo 86; a de 1946, no artigo 88; na Emenda nº 1, de 1969, no artigo 83; e, finalmente na de 1988, no artigo 88, estabelecendo-se o processo constitucional a ser obedecido pela legislação infraconstitucional.

Com a Constituição de 1946, veio a Lei nº 1079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

Diante da atual conjuntura brasileira, importa examinar mais de perto a disciplina constitucional de 1967, confrontando-a com a de 1988.

### **IV - A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LEI nº 1079/50**

A Constituição de 1967 alterou, com relação à Constituição de 1946, apenas o *quorum* de votação, que da maioria absoluta passou a dois

terços da Câmara dos Deputados, necessário para declarar procedente a acusação contra o Presidente da República, mantendo a competência do Senado para o julgamento.

Com a redação do artigo 86, a Constituição de 1988 substituiu o papel reservado à Câmara dos Deputados para fazer julgamento de mérito, vez que não mais cabe a decisão sobre a procedência ou não da acusação. Com o novo texto, à Câmara cabe, apenas, admitir ou não a acusação, devendo o processo desenvolver-se no Senado Federal, ao qual compete proferir o julgamento. O que se quis estabelecer foi que a Câmara deve, na verdade, autorizar o julgamento do Presidente da República pelo Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade, não sendo de sua alçada apreciar a procedência ou não da acusação. A procedência, ou improcedência, fica diretamente subordinada ao julgamento do Senado Federal ou do Supremo Tribunal Federal, conforme o caso.

No regime anterior, com a Lei nº 1079/50, a Câmara dos Deputados era chamada a decidir primeiro sobre se a denúncia deveria, ou não, ser objeto de deliberação, para, ao depois, decidir sobre a procedência, ou não, da acusação, encaminhando-a ao Supremo Tribunal Federal ou ao Senado Federal. Daí que, necessariamente, duas seriam as votações pela Câmara: a primeira para decidir se a denúncia deveria ser objeto de deliberação; a segunda para decidir se a acusação seria procedente.

Demais disso, nas constituições anteriores de 1946, de 1967, e na Emenda nº 1/69, o Senado apenas julgava o Presidente da República. Contudo, com a Constituição de 1988, ao Senado compete processar e julgar, superada, portanto, a controvérsia sobre a natureza da intervenção da Câmara de Deputados.

Desse modo, se agora o papel da Câmara é, tão-somente, para decidir se a acusação deve ser admitida, ou não, é evidente que a votação é única, e subordinada ao *quorum* qualificado de dois terços.

Mas tal não significa que nesta fase seja negado ao acusado os direitos que a Constituição assegura a todos no concernente ao contraditório e à ampla defesa. Os termos do inciso LV do artigo 5º são muito claros: *"aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes"*.

Parece insuscetível de qualquer dúvida razoável que, nesse caso, deve incidir a Lei nº 1.079/50 naquilo que não conflita com a Constituição Federal. Assim, recebida a acusação, uma comissão especial é formada para instruir o julgamento do plenário, com competência para abrir ao acusado a oportunidade de contestar a acusação, e para realizar as diligências que entender necessárias antes de emitir o seu parecer, que será submetido ao plenário, soberano para admitir, ou não, a acusação. O que se suprime da Lei nº 1079/50, nesta fase, porque conflita com a nova disciplina constitucional, é a dupla votação, com o que permanece em vigor o prazo de vinte dias para o acusado apresentar a sua contestação, e, também, o regime de votação nominal, comando legal que não pode ser substituído por regra regimental.

Por outro lado, diferentemente do sistema anterior, no atual, o Presidente da República não fica suspenso de suas funções com a declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados, que não mais existe, e, sim, após a instauração do processo pelo Senado Federal, sendo que a sua suspensão só perdura até cento e oitenta dias. Tendo o processo duração maior que esse prazo, o Presidente da República retoma o cargo, passando a exercê-lo em sua plenitude.



Igualmente, não há como discutir a vigência da Lei nº 1.079/50 na parte relativa à definição dos crimes de responsabilidade a partir do padrão constitucional. Anote-se que nos crimes contra a probidade da administração, a lei especial de 1950 inclui, dentre outros, aqueles de não tornar efetiva a responsabilidade de seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição, e de proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo. Tenha-se presente nestes dois casos que a Constituição impõe como princípios da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios os de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, dentre os outros que enumera. Isto que dizer que o crime contra a probidade, como manda a Constituição, e está expresso na lei especial, abrange atos contrários à legalidade e à moralidade.

Finalmente, se o Presidente da República for condenado, em votação pelo Senado Federal, sob a presidência do Presidente do Colendo Supremo Tribunal Federal, exigido o *quorum* de dois terços, a condenação ficará limitada à perda do cargo, com inabilitação por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. Anote-se que dessa decisão não cabe qualquer recurso.

## V - CONCLUSÃO

Duas observações finais fazem-se imperativas.

A primeira sobre o aodamento. As instituições políticas são preservadas quando o processo obedece aos ritos criados pelo constituinte. Isto significa que é contrário à Constituição condenar alguém por emoção, por sentimento. Todos, não apenas alguns, têm direito ao **due process of law**, garantia fundamental do cidadão, que o mais execrado dos homens, não importa qual a razão, deve merecer, sob pena de perecer toda a construção institucional, principalmente a democrática, que vela pela

igualdade de todos os homens e pelo respeito aos direitos inerentes à cidadania.

A segunda sobre a força do *impeachment* como freio. Já assinalou o velho **Bryce** que o *impeachment* é uma pesada peça de artilharia à disposição do Congresso, e que, por isso, só pode ser usada em circunstâncias extraordinárias. Para **Bryce**, o *impeachment* é aquilo que os médicos chamam de remédio heróico, um remédio para situações desesperadas, próprio para ser empregado exatamente contra os funcionários culpados por crimes políticos. É um canhão de cem toneladas que exige, para ser usado, um mecanismo complicado, para atirar uma quantidade considerável de pólvora, e para ser ajustado, um grande alvo para pontaria (La République Americaine, Giard & Brière, Paris, T. 1, 1911, pág. 314). O *impeachment* é a arma do cidadão contra aquele que, tendo merecido a confiança para exercer um cargo público, age contra o interesse público, pondo em risco a existência das próprias instituições.