

## IMPEACHMENT: PEÇA DE MUSEU?

### *IMPEACHMENT: MUSEUM PIECE?*

Sérgio Resende de Barros\*

**Resumo:** O presente trabalho analisa o *impeachment* com o fito de verificar se o instituto se tornou uma peça de museu. Utilizando o método histórico-conceitual, o texto traça as principais vicissitudes históricas que vieram a moldar, atualmente, o referido instituto no Estado republicano, particularmente no Brasil. Após tratar do impeachment em sua origem e evolução na Inglaterra e em seu desenvolvimento nos Estados Unidos da América, o texto cuida do direito nacional e, por análise histórica, apresenta as modificações e as características com que o instituto se sedimentou no Brasil, concluindo pela sua necessidade como forma de consolidar e garantir a República Federativa como Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** *Impeachment*; método histórico-conceitual; direito constitucional brasileiro; direito comparado; direito inglês; direito norte-americano; Estado democrático de direito.

---

\* Mestre, doutor e livre-docente em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Professor em curso de extensão da Faculdade de Direito da Universidade dos Estudos de Udine, ITÁLIA. Professor em curso de verão da Universidade Internacional Menéndez Pelayo, ESPANHA. Membro do Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM. Membro do Instituto Pimenta Bueno – Associação Brasileira dos Constitucionalistas. Titular da Cadeira nº 44 da Academia Paulista de Letras Jurídicas. E-mail: <profsrbarros@uol.com.br>. Site: <www.srbarros.com.br>.

**Abstract:** The following paper analyses the *Impeachment* with the aim of verifying if its institute has become a museum piece. Using the historical and conceptual method, the text traces the main historical variations that came to shape, nowadays the referred institute on the republican State, particularly in Brazil. After dealing with the *impeachment* in its origin and evolution in England and its development in United States of America, the text cares about national rights and, by historic analysis, presents the modifications and the characteristics with which the institute is sedimented in Brazil, concluding by its necessity as form to reinforce and guarantee the Federative Republic as Democratic State.

**Keywords:** *Impeachment*; historical-conceptual method; Brazilian constitutional right; compared right; English right; North American right; Democratic State of Law.

## Introdução

Tradicionalmente, como indica o seu próprio nome em inglês<sup>1</sup>, o *impeachment* sempre teve por finalidade impedir o mau exercício de um cargo ou função, sobretudo de natureza política, com vistas a salvaguardar o Estado contra a ruína do seu governo e a deterioração da sua governabilidade.<sup>2</sup> Hoje, conceituado genericamente, o

---

1 O verbo to impeach não é freqüente na língua inglesa em seu sentido original, no qual é sinônimo de to hinder, significando impedir o avanço ou a continuação, reter, deter, obstruir. Daí, o substantivo *impeachment*, cujo significado é impedimento. Evoluindo desse sentido original, o verbo e o substantivo vieram a ser usados no sentido de fazer objeção a, impedir de continuar, denunciar, acusar, como também para designar a ação, o ato ou o efeito de fazer acusações de má conduta contra um agente estatal perante um tribunal ou órgão público que o processará e julgará. Nessa última acepção enquadra-se o instituto do *impeachment*, aqui enfocado, para cuja denominação a doutrina brasileira tem estranhado o termo impedimento, tradução literal de *impeachment*, preferindo usar o termo inglês, devidamente posto entre aspas ou em itálico ou negrito.

2 Sobre o conceito de governabilidade, ver: BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 449.

*impeachment* é um processo de natureza política destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão parlamentar, contra um agente estatal de alto nível, para impedi-lo de continuar na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo tempo. Eis como o *impeachment* se apresenta na atualidade, consoante um conceito e uma prática em que – plenamente emancipado de seu ancestral monárquico – ele se tem revelado um instituto destacadamente republicano. Mas se tem revelado eficaz? É peça de museu?

A doutrina brasileira tinha por ineficaz o instituto do *impeachment*. Para o fim de promover a responsabilidade presidencial, não enxergava nele “senão um tigre de palha”. Não era “sequer um canhão de museu”, que pudesse figurar “entre as antigualhas históricas, recolhido à secção arqueológica de uma armaria”. Era “apenas um monstro de pagode... medonho na carranca e nas garras imóveis”. Assim o caricaturou Rui Barbosa.<sup>3</sup> Noutra passagem, cotejando os males dos sistemas de governo, Rui manteve a depreciação, aduzindo que o presidencialismo se ressentia “da ausência de responsabilidade, que, reduzida, nas instituições americanas, ao *impeachment* do Chefe da Nação, não passa de uma ameaça desprezada e praticamente inverificável”.<sup>4</sup>

A experiência histórica o revelara assim caricato e depreciado. De fato, o *impeachment* realmente se afigurava “inepto para realizar os fins que lhe foram assinados pela Constituição”. Indisfarçavelmente, não assegurava, “de maneira efetiva, a responsabilidade política do Presidente da República”.<sup>5</sup> Em suma, “a doutrina era unânime: tratava-se de uma peça de museu”. Tudo isso, “até o caso envolvendo o Pres. Collor”.<sup>6</sup> O caso Collor mudou o *impeachment*? Em

3 BARBOSA, Rui. *Ruínas de um governo*. 1931. p. 97.

4 BARBOSA, Rui. *Escritos e discursos seletos*. Seleção, organização e notas de Virgínia Cortes de Lacerda. Edições Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1995. p. 1.038.

5 PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 201. Esse estudo, cujo texto original foi escrito à luz da Constituição de 1946, editado primeiramente pelas Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A. de Porto Alegre, tornou-se a obra clássica do constitucionalismo brasileiro sobre o *impeachment*.

6 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 165.

verdade, o *impeachment* do Presidente Fernando Collor alcançou a mais ampla e retumbante repercussão popular. Não poderia, por isso mesmo, passar sem deixar algum rastro na prática política brasileira.

## 1. O caso Collor

Em si mesmo, como teoricamente considerado e conceituado, o *impeachment* não foi alterado pelo caso Collor. Entretanto, foi modificado nas condições de sua existência prática. No curso do processo do Presidente Collor, o *impeachment* se tornou popular – divulgou-se entre o povo – no Brasil. Antes, jazia na Constituição, à distância do povo. O episódio Collor confirmou-lhe, no Brasil, uma nova qualidade, que já despontara nos Estados Unidos com o caso Nixon e depois se confirmou no caso Clinton: a de instrumento de interação do povo com a representação parlamentar mediante os meios eletrônicos de comunicação de massa.

A esse recondicionamento do *impeachment* pela comunicação eletrônica, não pode permanecer insensível a doutrina constitucionalista brasileira. Ainda mais, quando se verifica entre nós que – por coincidência ou por decorrência, pouco importa – essa revitalização do *impeachment* se deu em condições institucionais geradas pelo direito constitucional, uma vez que a Constituição de 1988 não se limitou a recompor a democracia brasileira, mas corajosamente rompeu tradições para alargá-la com o voto dos menores relativamente incapazes, dos analfabetos e dos soldados e praças-de-pré, bem como para autenticá-la com institutos de manifestação direta e maciça do povo, ainda que essa prática da democracia direta tenha sido dificultada pela própria Constituição, às vezes, como, por exemplo, na iniciativa popular das leis, pela absurda exigência de cerca de um milhão de assinaturas formulada pelo § 2º do art. 61.

O *impeachment* Collor envolveu a figura aguerrida de um Presidente com boa fluência de expressão, que havia sido recentemente eleito pela crença do povo na prometida renovação dos usos e costumes políticos e administrativos: a caça aos marajás. Particularmente, o cer-

tame eleitoral tocou na esperança da juventude que, com a ampliação do seu direito de voto, pela primeira vez participara decisivamente do processo eleitoral. Fruto das urnas condicionadas ao diálogo eletrônico dos candidatos com a massa popular, após duas décadas de eleições indiretas predeterminadas pelas decisões secretas de um regime autoritário, o jovem Presidente não cedeu à hipótese de alguns lhe tirarem o mandato que milhões lhe deram. Obcecado por sua ascensão pelo povo e sobre o povo, desafiou os representantes igualmente eleitos pelo povo e, por meios inusitados porque recentes, valeu-se da tecnologia eletrônica para, em comunicação direta com as massas populares, jogar as urnas contra as urnas, nas quais todos eles – o Presidente desafiante e os congressistas desafiados – haviam obtido o poder.

Esse jogo, gerando uma contradição interna à democracia brasileira, então recém-restaurada, trouxe a decisão para as ruas e, com ela, o *impeachment*. Despertou o clamor popular. Mas, a popularidade redimiu o *impeachment* da antiga pecha de ineficácia? Não. A pecha é que era imerecida. O rótulo peça de museu é discutível, pois desde há muito um fato é certo: se o *impeachment* perdeu utilidade nas monarquias por efeito necessário do parlamentarismo, a cujo evoluir na Inglaterra serviu de alavanca<sup>7</sup> antes de cair em desuso, já nas repúblicas presidencialistas esse efeito suicida não se deu: não se atrofiou o *impeachment* nem mesmo onde – como no Brasil – tenha o presidencialismo descambado para o presidentismo<sup>8</sup>.

De fato, o *impeachment* republicano tem sido praticado. Mesmo que haja sido abandonado pelas monarquias constitucionais, o *impeachment* está presente nas constituições republicanas, por cuja prática não foi esquecido. Tanto mais, quando se tem em vista que sua prática não consiste apenas na sua consumação pelo julgamento final, ao qual nem sempre se chega, mas abrange também os episódios inúmeros em que sua admissão ou instauração ou sua mera

7 Sobre o *impeachment* como alavanca do surgimento do parlamentarismo a partir da monarquia limitada, ver: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso... op. cit. p. 145 s.

8 Para designar a degeneração do presidencialismo nas repúblicas latino-americanas, decorrente da concentração e demasia de poderes nas mãos do Chefe do Estado, do Governo e da Nação, tal como de há muito vem ocorrendo no Brasil, cunhei o termo presidentismo. É a exageração do presidencialismo, a tal ponto que, em vez de um presidente da república, na realidade se tem uma república do presidente. O termo tem sido aceito na doutrina (cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O parlamentarismo. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 100).

ameaça tem sido bastante para produzir o efeito ético que lhe é próprio, seja quando provoca a renúncia do acusado, seja quando ao menos faz o acusado retornar aos padrões da moralidade política e administrativa de que se vinha afastando.

## 2. O clamor popular

Ao longo dessa prática secular, outro fato se vem tornando evidente: o termômetro do *impeachment* é a vox populi. Sem a voz do povo, o *impeachment* é um instituto mudo ou tartamudo. Ela o exige e o impulsiona e, até, em certos casos, o dispensa. Antes dos representantes eleitos pelo povo, é o próprio povo que admite ou rejeita o processo, condena ou inocenta o acusado. Assim é o *impeachment* republicano: uma função política em que o povo e a representação popular agem um em razão do outro: a representação reage na razão direta da pressão popular. Essa condição de existência do *impeachment* – interação direta com a voz do povo, condição até então latente – ficou patente entre nós com o caso Collor, bem como nos Estados Unidos com o caso Clinton. Esses casos revelaram algo que já era nativo e inerente ao *impeachment*: a instância popular, o clamor popular, a necessidade de participação direta e efetiva do povo no processo político de deposição dos mandatários por ele eleitos. É preciso que o povo queira e manifeste claramente o que quer. Caso contrário, o *impeachment* pode ser processado e decidido ou arquivado por mera decisão parlamentar, desconsiderando a vontade popular.

De fato, o *impeachment* não só nasceu, mas vive do clamor popular. Quando o povo o clama e reclama, o *impeachment* ganha vida. Quando não, é algo inerte, de que logo se esquece. Torna-se um banquete insípido, a que poucos comparecem. Ou, ainda apelando para a metáfora, uma caldeira apagada, que facilmente se enferruja. Mas, se o condimenta e o aquece o clamor do povo, o *impeachment* adquire o sabor da democracia e ferve e, por sobre o fogaréu popular que por baixo o sustenta, serve à assepsia democrática: é um processo pelo qual se afastam os germes patogênicos que adoecem o governo republicano.

Por tudo isso, semelhantemente ao que se passa com um vulcão, também do *impeachment* nunca se pode dizer que ele adormeceu para sempre. Ao silêncio pode suceder o clamor. A trepidação do povo nas ruas pode acordá-lo na história das repúblicas. Como de fato o acorda reiteradamente. Assim aconteceu no Brasil há pouco tempo, em um quadrante republicano que, talvez apenas nesse aspecto, realmente perfez o quadro de uma nova República, a qual na sua realidade histórica não tem sido tão cidadã quanto se apregou de sua Constituição.

Nada justifica, pois, a aposentadoria compulsória do *impeachment* republicano. Em vez de o recolher ao ócio dos museus e guardar os seus estudos nos caixotes dos sebos, a história do presidencialismo – até por seus episódios mais recentes, da última quadra do século XX – aconselha à doutrina deixá-lo bem visível nas estantes atuais do direito constitucional, daí podendo descer para as ruas, onde a prática do povo dá eficácia social à eficácia jurídica do constitucionalismo.

### 3. Origem e evolução na Inglaterra

Típico do direito ocidental, o *impeachment* nasceu na Inglaterra como processo criminal. Daí, passou aos Estados Unidos, onde perdeu a natureza criminal, tornando-se um procedimento estritamente político. Esses países lhe marcaram o desenvolvimento, gerando dois tipos históricos de *impeachment*: o criminal e o político.

O criminal nasceu no direito medieval em congruência com o próprio surgimento da representação política das únicas classes que podiam estar em parlamento com o rei: os nobres feudais e os novos burgueses enriquecidos, aqueles ainda senhores dos feudos e estes já deles libertos pelo mercantilismo. Em meio a essa tríplice estrutura,

em que o rei (a Casa Real) entra em parlamento<sup>9</sup> com os nobres leigos e clericais (a Casa dos Lordes) e com os burgueses (a Casa dos Comuns), o *impeachment* nasceu, viveu e morreu em função da correlação de forças por efeito da qual tem evoluído o governo inglês: the king in parliament.<sup>10</sup> Mas, antes de perder sua força, o *impeachment* se implantou na então jovem Constituição dos Estados Unidos da América, onde germinou com uma qualidade que lhe garantiu sobrevivência com vida nova: abandonando as punições físicas e patrimoniais, tornou-se um procedimento que, em si mesmo, é de consequência somente política. Nessa mutação, na origem do Estado contemporâneo, tendo por berço uma constituição escrita, a dos Estados Unidos, nasceu o *impeachment* republicano, sucessor do *impeachment* monárquico, que nascera na origem do Estado moderno, embalado no berço de uma constituição costumeira, a da Inglaterra.

Entre os ingleses, as origens do *impeachment* remontam aos séculos XIII e XIV, quando ele despontou como um meio de instaurar nas casas parlamentares uma investigação com vistas a prover a punição de alguém que era acusado pelo clamor público. Em 1283 houve um procedimento tal – que alguns apontam como o pioneiro – contra um certo David, conhecido como “o irmão de Llewellyn”. Outros se seguiram, como o de Thomas, Conde de Lancaster, em 1322, o de Roger Mortimer e o de Simon de Beresford, em 1330, e o do Arcebispo de Cantuária, John Stratford, que foi acusado ante o Parlamento, em 1341, com base em denúncias notoriamente difamatórias. Esses casos pioneiros ainda não eram o *impeachment* propriamente dito. Mas aí ele despontava.

Casos mais típicos se configuraram na segunda metade do século XIV. Em 1350, o de Thomas de Barclay. Em 1376, o procedimento instaurado contra um mercador de Londres, chamado

---

9 O substantivo parlamento se origina do verbo *parlare*, que significa falar. Em seu significado nativo, a palavra parlamento significa “falamento”.

10 A doutrina inglesa se refere ao parlamento dizendo the king (ou queen) in parliament. Na Inglaterra remota, the king in parliament era o processo político rudimentar em que, respeitadas as respectivas casas, as forças vivas da nação inglesa em surgimento entravam em diálogo: o rei, a nobreza e o alto clero tradicionais e a burguesia nascente.

Richard Lyons, atingiu a pessoa de William, Lorde Latimer, o que – além de dar ao instituto bem maior repercussão – iniciou uma característica que mais tarde se reafirmou e persistiu: os réus do *impeachment* são políticos. Ademais, esse foi o primeiro caso em que as casas do Parlamento racionalizaram o *impeachment*, convertendo-o em processo e julgamento definitivos, tendo os Comuns como acusadores e os Lordes como julgadores. Nessa mesma conjuntura também se dá e se afirma a possibilidade de *impeachment* contra uma mulher: Alice Perrers, em 1377. De qualquer modo, acerca do *impeachment*, variam as conclusões quanto à data em que o processo surgiu e à personagem que o inaugurou.<sup>11</sup>

Após a acusação de William de la Pole, Duque de Suffolk, em 1450, e o julgamento de William, Lord Stanley, em 1459, a frequência das acusações diminuiu. Em 1529 e 1549 foram atacados, respectivamente, o Cardeal Wolsey e Sir Thomas Seymour. O *impeachment* caiu em desuso até o século XVII. Foi reativado em 1620, quando serviu aos Comuns para atacar os monopólios de Sir Giles Momperson. Os Comuns entenderam que não o poderiam processar senão com base em uma competência política própria das casas do Parlamento e, para isso, sugeriram aos Lordes a restauração do *impeachment*, ao que se opôs o rei, Jaime I, mas sem êxito. Cada vez mais cômicos do poder de sua nova arma, os Comuns passaram a atacar altas personalidades do Reino, como Francis Bacon, o Visconde de Saint Albans, o Conde de Middlesex e outros, inclusive os ministros do rei que perdiam a confiança dos parlamentares.

No caso Danby, decidiu-se que o *impeachment*, procedimento próprio das casas parlamentares, não era alcançado pelo poder de perdão, prerrogativa própria do rei. Essa limitação impediu ao rei salvar do *impeachment* os seus ministros. Confirma-se, dessa maneira, o instituto, como um instrumento de pressão sobre os ministros do rei. O *impeachment* tinha natureza penal, mas o monarca não podia agraciar os condenados, nem cabia apreciação judicial das decisões nele tomadas. Estava, pois, nas mãos do Parlamento caracterizar ou não a conduta de um ministro como criminosa.<sup>12</sup>

11 Cf. PINTO, Paulo Brossard de Souza. op. cit. p. 26. Ver tb. nota de rodapé 75.

12 Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso...* op. cit. p. 146.

Também no *impeachment*, a Casa dos Lordes, que é o mais alto tribunal do Reino Unido da Grã-Bretanha, funcionava como tribunal judiciário.<sup>13</sup> Por simples maioria, podia condenar a penas terríveis – multas, confisco de bens, desonra, exílio, prisão e, até mesmo, morte – que implicavam, obviamente, o afastamento do cargo político eventualmente ocupado pelo réu. Para escapar a tais punições, os ministros renunciavam antes de ser instaurado o *impeachment*, evitando o processo diante da simples ameaça de serem processados. Gerou-se aí o hábito de renunciar ao cargo o ministro que caía em desgraça ante a casa parlamentar. Esse hábito, definitivamente firmado como tradição do reino inglês, tornou-se uma das características básicas do parlamentarismo.

Realmente, de 1621 a 1715, em cerca de cinquenta julgamentos realizados, foi rechaçada a tentativa de restringir o objeto e as consequências do processo. Mas, ao atacar pessoalmente os ministros, de fato os Comuns estavam atacando a política do ministério. Aí se firmou o costume de atender o ministério às políticas discutidas e traçadas nas casas parlamentares, sobretudo pelos Comuns, e de renunciar o ministro ao perder a confiança parlamentar. Com isso, desviando do rei para o parlamento a responsabilidade política do ministério, o *impeachment* se tornou um dos principais instrumentos institucionais pelos quais se forjou o parlamentarismo na Inglaterra. Foi uma alavanca com a qual os parlamentares comuns, que em sua grande maioria representavam a burguesia, ergueram o parlamentarismo contra o absolutismo do rei.

Eram grandes, no entanto, as limitações e os inconvenientes do *impeachment*. Constituía ele uma mescla bastante complexa de processo penal com procedimento político, em que se assegurava amplo direito de defesa, provocando debates longos e desgastan-

---

13 Ainda é a Casa dos Lordes o mais alto tribunal judiciário da Grã-Bretanha. Leia-se esta notícia recente, originada da agência Reuters e estampada no jornal O Estado de S. Paulo: “Uma novela jurídica cujos primeiros capítulos datam de 2002 chegou ao fim ontem. Sharbina Begum, uma garota muçulmana de 17 anos, não poderá frequentar sua escola vestindo o jilbab – a túnica que cobre a mulher da cabeça aos pés. O veredicto foi da Câmara dos Lordes, a mais alta corte de Justiça britânica, que deu ganho de causa à Denbigh High School de Luton, norte de Londres.” (Cf. O ESTADO DE S. PAULO, São Paulo, 23 mar. 2006. p. A 16.).

tes. Daí, com o tempo, a preferência pelo bill of attainder, que era uma lei, procedimento puramente legislativo, pelo qual se podia condenar alguém, extinguindo-lhe os direitos civis e políticos, simplesmente ex vi legis, vale dizer, por força de uma lei aprovada sem maiores controvérsias e delongas.

O poder do parlamento de impor tais leis punitivas se estabeleceu claramente no século XV. Durante as Guerras das Rosas<sup>14</sup> vários bills of attainder foram usados pelas facções rivais para se livrarem dos líderes, umas das outras. Henrique VIII induziu parlamentares subservientes a aprovar tais leis contra ministros nos quais tinha perdido a confiança. Quando se reavivaram os *impeachments* nos reinados de Jaime I e Carlos I como método de excluir do parlamento ministros desagradáveis, alguns bills of attainder provaram ser mais expeditos para o mesmo fim, como no famoso caso do Conde de Strafford, condenado e decapitado em 1641. Diversamente do *impeachment*, que era um procedimento judicial desenvolvido na Casa dos Lordes diante de acusações feitas pela Casa dos Comuns, o bill of attainder era um ato legislativo adotado por ambas as casas com a sanção formal do rei. As ofensas aí imputadas eram usualmente caracterizadas como traição, mas sem ter de satisfazer as tipificações legais fixadas para este ou aquele crime. No fim, esse instituto acabou por receber repulsa geral, pois negava ao acusado um processo adequado e operava ex post facto, transformando em crimes – mas após terem sido cometidos – atos politicamente adversos à facção dominante. Pelo que veio a ser proibido na Constituição dos Estados Unidos da América e caiu em desuso na Grã-Bretanha.

Tal como o veto, que foi usado pela última vez em 1703 pela Rainha Ana, também o *impeachment* caiu definitivamente em desuso na Inglaterra a partir do caso em que Lorde Melville, em 1806, foi acusado de malversação das finanças do Almirantado. No entanto, diferentemente do bill of attainder, foi o *impeachment* mantido na Constituição norte-americana, mas com substancial mutação.

---

14 “A rosa branca de York” e “a rosa vermelha de Lancaster” foram tomadas como distintivos para marcar os grupos rivais que, com ferocidade ímpar na história da Inglaterra, travaram uma série de guerras civis nos reinados de Henrique VI, Eduardo IV e Ricardo III. Daí, o nome plural: *Guerras das Rosas*.

#### 4. Muta o e evolu o nos Estados Unidos

O constitucionalismo da primeira hora insurgiu contra o absolutismo dos reis, na passagem da era moderna para a era contemporânea. Buscou control -lo por dois mecanismos, então havidos por necessários e suficientes para essa finalidade: a separa o de poderes, mecanismo interno, disposto no interior do poder, e a declara o de direitos, mecanismo externo, oposto do exterior ao poder. Ambos surgiram com o empirismo inglês, de forma natural, ao longo do seu constitucionalismo costumeiro. Depois, aperfeiçoaram-se com o racionalismo francês e o pragmatismo norte-americano, os quais – de forma elaborada – puseram em a o uma prática inédita: a de escrever a constitui o do Estado, dotada desses dois mecanismos, para limitar o poder político. Os norte-americanos inauguraram essa prática não são com a Constitui o do Estado da Virgínia, editada em junho de 1776, antes da Declara o de Independência de 4 de julho de 1776, mas sobretudo com sua Constitui o nacional, que entrou em vigor em 1787. Destacadamente nesta última, aprimoraram a separa o de poderes, que já fora racionalizada e radicalizada na doutrina de Montesquieu<sup>15</sup>.

No governo colonial, os americanos haviam entrado em contato com alguns aspectos da divisão e separa o e, depois, da colabora o e integra o de poderes, praticadas empiricamente pelos ingleses. Mas, sobretudo, a respeito da excelência da separa o rigorosa de poderes, tiveram uma notícia racionalizada e entusiástica na leitura de Montesquieu. Adotaram-na com todo o rigor. No entanto, para aprimorá-la ainda mais, em face da peculiar necessidade de limitar o poder federal, desenvolveram o que chamaram de checks and balances: freios e contrapesos que, embora já esboçados por Montesquieu, s  vieram a ser incrementados teórica e praticamente nos Estados Unidos.

Era atual e enorme a preocupa o das ex-col nias com o controle do poder. Mal haviam se libertado da opressão da monarquia metropolitana e se proclamado repúblicas soberanas, viam-se perante um desafio histórico assustador e instigante: sob pena de

---

15 SECONDAT, Charles-Louis, Barão de la Br de e de MONTESQUIEU. De l'esprit des lois. Texto estabelecido com uma introdu o, notas e variantes por Gonzague Truc. Paris: Éditions Garnier Fr res, 1949. 2 tomos. 1  tomo. livro XI. cap. VI. p. 163 s.

não reunir condições de progresso e, pior, soçobrar diante do revanchismo da metrópole, deveriam criar acima de si mesmas um poder que as unisse, mas em cujas mãos gigantescas poderiam, do mesmo modo, perder a liberdade recém-conquistada. Para consolidar sua união, foram forçadas pela necessidade histórica a escrever uma constituição – que resultou numa obra-prima da engenharia jurídico-política – na qual desenvolveram a forma de estado, o regime, o sistema e a forma de governo que lhes convinham. Para tanto, valeram-se de institutos e instituições que – embora vários de origem e finalidade – souberam genialmente adaptar e unir num só organismo estatal. Tais, como The Senate, inspiração romana, que conjugaram com The House of Representatives, herança das colônias, para formar The Congress of the United States of America. Do mesmo modo, hauriram da Inglaterra e da França aqueles dois mecanismos de limitação do poder: a separação de poderes e a declaração de direitos.

Foi com a finalidade específica de aprimorar a separação de poderes que os constituintes norte-americanos retomaram dois institutos que há muito estavam em desuso na Inglaterra: o veto e o *impeachment*, que introduziram entre os checks and balances. Para esse fim, tiveram de discriminar ou descriminalizar o *impeachment*, dando-lhe uma finalidade exclusivamente política. Portanto, a descriminação ou descriminalização do *impeachment* nos Estados Unidos deveu-se ao seu aproveitamento e inclusão como uma das peças do mecanismo de checks and balances entre os Poderes.

No procedimento constitucional do *impeachment*, em sua Constituição federal, os norte-americanos outorgaram à Casa dos Representantes a exclusividade da denúncia e ao Senado a do julgamento (art. I, seç. 2, cl. 5 e 6) do Presidente, Vice-Presidente e todos os agentes públicos civis, a fim de serem afastados de seus cargos e funções, por traição, suborno ou outros altos crimes ou más condutas (art. II, seç. 4). Não são muitos os casos de *impeachment* realmente concluídos por julgamento do Senado, ainda que maior seja o número de ameaças ou de processos instaurados, os quais – como no célebre caso do Presidente Nixon – foram frustrados pela renúncia do acusado.

A renúncia do agente, após ser formalmente acusado, tem sido considerada uma solução mais prática, que põe fim ao pro-

cesso, apesar do decidido no caso Belknap. Em 1876, William Belknap, ex-Secretário da Guerra, foi acusado de aceitar vantagens de um funcionário que ele mesmo nomeara para um empreendimento comercial do exército. O Senado não aprovou a tese de que ele não poderia ser processado porque havia renunciado; e o condenou. Dos processos concluídos, apenas um teve por acusado um Presidente dos Estados Unidos. Em 1868, o Presidente Andrew Johnson foi formalmente acusado de violar um ato do Congresso, ao qual estaria enfrentando, pela tentativa de exoneração do Secretário da Guerra, Edwin M. Stanton. Foi absolvido por um voto de vantagem. Caso interessante foi o do senador William Blount, acusado em 1797 de conspirar e planejar a sublevação dos índios creeks e cherokees contra o Rei da Espanha. O Senado decidiu que um senador não era um agente civil no sentido em que o termo é empregado pela Constituição. O *impeachment* foi arquivado, mas, mesmo assim, o mandato de Blount foi cassado.

Nos Estados Unidos é generalizada a crítica ao *impeachment* no sentido de considerá-lo um procedimento tumultuado, favorecendo discussões paralelas e evasivas, incompatíveis com a linearidade e celeridade requeridas diante de fatos político-administrativos tão graves como a traição, o suborno e outros. Não obstante, não têm logrado êxito as tentativas de emendar a Constituição para reformar ou substituir o *impeachment*, por ser ele considerado um dos mais importantes checks and balances (freios e contrapesos) da separação de poderes no constitucionalismo norte-americano. De qualquer modo, os recentes episódios envolvendo os Presidentes Nixon e Clinton não permitem afirmar que o *impeachment* está esquecido nos Estados Unidos.

## 5. Chegada ao Brasil

A primeira constituição brasileira, a do Império, de 25 de março de 1824, admitiu um processo penal – que não é propriamente *impeachment* – contra os Ministros de Estado, responsabilizando-os

“por traição, por peita, suborno, ou concussão, por abuso do Poder, pela falta de observancia da Lei, pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos, por qualquer dissipação dos bens publicos” (art. 133). “Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles” (art. 134). Foi essa a finalidade da Lei de 15 de outubro de 1827. Enfim, “não salva aos Ministros da responsabilidade a ordem do Imperador vocal, ou por escripto” (art. 135). Também se instituiu na Constituição do Império uma ação popular de natureza penal contra “todos os Juizes de Direito, e os Officiaes de Justiça”, os quais – segundo o art. 156 – “são responsaveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que commetterem no exercicio de seus Empregos; esta responsabilidade se fará effectiva por Lei regulamentar”. O art. 157 completa: “Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.”<sup>16</sup> Por oportuno, note-se que aí se tem a primeira manifestação da ação popular no constitucionalismo brasileiro.

Verdadeiramente, o *impeachment* chegou ao Brasil com constitucionalismo republicano, o qual já desde o início fugiu ao modelo anglo-saxônico, pois este não limitava a alguns agentes públicos, mas estendia a quase todos eles o alcance do instituto. Na primeira Constituição republicana brasileira, a de 1891, reserva-se o *impeachment* para o Presidente da República e para Ministros de Estado em crimes conexos com o Presidente, competindo à Câmara dos Deputados declarar a procedência ou não da acusação (arts. 29 e 53). Funda-se o *impeachment* em crimes de responsabilidade (art. 53) definidos na Constituição em termos básicos e genéricos (art. 54). Declarada a procedência, o Presidente era afastado de suas funções (art. 53, parágrafo único) e cabia ao Senado o julgamento (arts. 33 e 53), a cuja deliberação presidia o Presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 33, 1o). O quórum de deliberação era de dois

16 Cf. CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 807. Mantida a ortografia original. Neste estudo, todas as citações de Constituições do Brasil, exceto as referentes à Constituição hoje em vigor, foram tiradas dessa compilação de Adriano e Hilton Campanhole, na qual sempre se mantém a ortografia original de cada Constituição.

terços dos membros presentes (art. 33, 2o). Não se previam “outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro”, mas “sem prejuízo da ação da justiça ordinaria contra o condenado” (art. 33, 3o). Nesses termos, o *impeachment* republicano assumiu no constitucionalismo brasileiro um contorno básico do qual conserva traços até hoje, evoluindo com variações pelas sucessivas constituições: a de 1934, a de 1937, a de 1946, a de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969.

## 6. Evolução no Brasil

A Constituição de 1934 reduziu o Senado a colaborador da Câmara dos Deputados no exercício do Poder Legislativo. Tirou-lhe, entre outras competências, a de processar e julgar o *impeachment*, ao qual deu contornos inovadores. Após o art. 57 fixar as matérias em relação às quais a lei definiria os crimes de responsabilidade do Presidente da República, o art. 58 criou um Tribunal Especial para processá-lo e julgá-lo por esses crimes. O Tribunal Especial teria como presidente o da Suprema Corte, sendo composto de nove Juizes: três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente teria apenas voto de qualidade. Prosseguindo, o § 1º desse art. 58 estabelece que a escolha dos Juizes do Tribunal Especial se faria por sorteio dentro de cinco dias úteis depois de decretada a acusação, que seria superveniente à denúncia. “A denuncia será oferecida ao Presidente da Côrte Suprema, que convocará logo a Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro da referida Côrte, de um membro do Senado Federal e de um representante da Camara dos Deputados, eleitos annualmente pelas respectivas corporações” – é o que dispõe o § 2º do art. 58. Essa Junta deveria, a seu critério, proceder à investigação dos fatos arguidos e, ouvido o Presidente, enviar relatório com documentos respectivos à Câmara dos Deputados (art. 58, § 3º), a qual, dentro de trinta dias depois de emitido parecer pela Comissão competente, decretaria ou não a acusação e, caso a decretasse, remeteria todas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento (art. 58, § 4º). Se

a Câmara dos Deputados não se pronunciasse nesse prazo, o Presidente da Junta de Investigação deveria remeter cópia do relatório e documentos ao Presidente da Corte Suprema, “para que promova a formação do Tribunal Especial, e este decreto, ou não, a acusação, e, no caso afirmativo, processe e julgue a denúncia” (art. 58, § 5º). A decretação da acusação implicava imediato afastamento do Presidente da República do exercício do cargo (art. 58, § 6º). Enfim, as penas: o Tribunal Especial somente poderia aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie (art. 58, § 7º). Também por esse Tribunal Especial seriam julgados os Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República. Já nos crimes de responsabilidade não conexos, bem como nos crimes comuns, seriam julgados pela Corte Suprema (art. 61, § 1º).

A Constituição<sup>17</sup> de 1937 preferiu dizer Parlamento a Congresso, referindo-se ao Legislativo nacional: “O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e dêste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição” (art. 38, caput). Como também transformou o Senado em Conselho: “O Parlamento nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho

17 É freqüente usar o termo carta para distinguir entre as constituições promulgadas por assembléia constituinte e as decretadas por uma junta ou por um constituinte singular. Estas últimas seriam meras “cartas” e não verdadeiras constituições. Não se adota aqui essa distinção. Porém, registre-se que o Presidente Vargas fruiu de poderes excepcionais durante todo o Estado Novo objeto da Constituição de 1937, cujo art. 180 dispunha que, “enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”. Não se realizou o plebiscito previsto no art. 187, o último da Constituição de 1937, a saber: “Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”. Resultou daí que, com base naquele art. 180, Vargas decretou leis importantes, como: o Código de Processo Civil, pelo Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939; o Código Penal, pelo Decreto-lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940; a Lei das Contravenções Penais, pelo Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941; nessa mesma data (3 de outubro de 1941), o Código de Processo Penal, pelo Decreto-lei nº 3.689; e, para comemorar o dia 1º de maio de 1943, o Decreto-lei nº 5.452, aprovando a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Federal.” (art. 38, § 1º). O art. 85 delimitou o campo material básico dos crimes de responsabilidade do Presidente da República. Estes seriam definidos em lei especial, que também regularia “a acusação, o processo e o julgamento”, conforme o § 2º do art. 86. Esse mesmo art. 86, no caput, determina o processo e julgamento do Presidente da República pelo Conselho Federal, após ser declarada a procedência da acusação por dois terços de votos da Câmara dos Deputados. As penas eram “perda do cargo, com inhabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie” (art. 86, § 1º). Os Ministros de Estado “nos crimes comuns e de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento dêste” (art. 89, § 2º).

A Constituição de 1946, retomando a normalidade anterior ao interstício varguista, determinou que, após a Câmara dos Deputados declarar, por maioria absoluta, procedente a acusação, o Presidente da República “será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade”, ficando suspenso de suas funções, desde que declarada essa procedência (art. 88, caput e parágrafo único). Em seguida, o art. 89 demarca o campo material dos eventuais crimes de responsabilidade resultantes de atos do Presidente da República e, em seu parágrafo único, dispõe que “esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”. Quanto aos Ministros de Estado, “serão, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento dêste” (art. 92).

A Constituição de 1967 e a sua Emenda Constitucional nº 1 de 1969 mantiveram praticamente nos mesmos termos e condições o *impeachment* do Presidente da República e dos seus Ministros. Mas acresceram que, se o julgamento do Presidente não se concluir no prazo de sessenta dias, o processo será arquivado e elevaram para dois terços o quórum exigível da Câmara dos Deputados para declarar procedente a acusação.

## 7. Na Constituição atual

Enfim, tendo em vista a Constituição de 1988, desdobra-se claramente o *impeachment* em dois tipos. O primeiro tipo é o *impeachment* propriamente dito, tradicional, cujos possíveis acusados são o Presidente e o Vice-Presidente da República em crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em crimes da mesma natureza conexos com aqueles. O segundo tipo é o *impeachment* dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União. Ambos os tipos são processados e julgados privativamente pelo Senado Federal (art. 52, I e II), devendo, também privativamente, a Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração do *impeachment*, como previsto no inciso I do art. 51. O art. 85, caput, considera crimes de responsabilidade, passíveis de dar ensejo ao *impeachment*, “os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal” e, em especial, os atos que arrola nos incisos. O parágrafo único reitera que “esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”. Não sobreveio ainda essa lei, de modo que se aplica a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e subsidiariamente o Código e as leis processuais. Admitida a acusação, o Presidente da República ficará afastado desde a instauração do processo pelo Senado até cento e oitenta dias, quando o processo, se não houver terminado, continuará com o Presidente de volta às suas funções (art. 86, §§ 1o e 2o).

Ao comentar a primeira Constituição Federal brasileira, a de 1891, Barbalho reagiu contra esse afastamento, entendendo que o Presidente da República é “assim incurialmente tratado como qualquer empregado público...” e exclamou:

O primeiro magistrado da nação, o gestor dos seus mais altos negócios políticos e governamentais, em tão grave conjuntura, equiparado ao simples funcionário administrativo, sem se ponderar a natureza característica de suas funções, a origem nacional de sua investidura, sem terem-se em consideração os inconvenientes e perigo da substituição do governo num momento tão arriscado e de tamanha expectativa para o país, como deve ser esse em que se trata de processar o presidente!<sup>18</sup>

18 CAVALCANTE, João Barbalho Uchoa. *Constituição Federal Brasileira: comentários por*

No entanto, ainda hoje o afastamento persiste como regra constitucional, justificada pela necessidade de evitar a influência deletéria do Presidente sobre o bom andamento do processo do *impeachment*, o que poderia até resultar em inconvenientes e perigos maiores do que os acarretados pela sua substituição temporária.

Enfim, como consta do parágrafo único do seu art. 52, a Constituição de 1988 determina que, nos casos de *impeachment*, o Senado seja presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e decida por quórum qualificado de dois terços dos votos, devendo a pena limitar-se à perda do cargo, com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis.

## Conclusão

É o *impeachment* uma peça de museu? Esse, o epíteto com que o tem tachado grande parte da doutrina. Na República brasileira, se a história mostrar que a destituição do Presidente Collor não passou de episódio isolado, devido às pressões dos caras-pintadas e de outros setores sociais, somando-se à falta de tato do Presidente em compor a maioria parlamentar em seu favor, o epíteto de ineficácia talvez continue válido, não obstante o *impeachment* seja praticado no nível municipal e mesmo no estadual e, ademais, constitua uma ameaça de destituição sempre lembrada como oponível ao Presidente da República, como ainda se viu no desdobramento do episódio de corrupção dito mensalão. Mas, a essa questão, só o tempo dará a resposta definitiva. Espera-se que a cidadania mantenha-se solerte – e não só proponha, mas exija o *impeachment* sempre que houver necessidade, em casos de corrupção e de outros desvios no exercício do poder político.

Desse modo, nos variados casos em que o *impeachment* seja cabível, a esperança do povo brasileiro é que, em vez de peça de museu, esse instituto seja sempre atualizado e ativado como peça de artilharia, à disposição do cidadão, na guerra contra a malversação política e administrativa, em prol da consolidação e garantia da

---

João Barbalho U.C. Apresentação do Senador Mauro Benevides; introdução de Walter Costa Porto. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, 1992. p. 215.

República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, dando pleno cumprimento ao que determina o art. 1º da atual Constituição Federal.

## Referências bibliográficas

BARBOSA, Rui. *Escritos e discursos seletos*. Seleção, organização e notas de Virgínia Cortes de Lacerda. Edições Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1995.

\_\_\_\_\_. *Ruínas de um governo*. 1931.

BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CAVALCANTE, João Barbalho Uchoa. *Constituição Federal Brasileira: comentários por João Barbalho U.C. Apresentação do Senador Mauro Benevides; introdução de Walter Costa Porto*. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1992.

SECONDAT, Charles-Louis, Barão de la Brède e de MONTES-QUIEU. *De l'esprit des lois*. Texto estabelecido com uma introdução, notas e variantes por Gonzague Truc. Paris: Éditions Garnier Frères, 1949. 2 tomos.

**Recebido em:** abri de 2011

**Aprovado em:** junho de 2011