

O "Impeachment" e sua conceituação

JURANDYR COELHO

Sumário: A responsabilidade dos governantes — Sistemas de procedimento — Direito comparado — Direito nacional — Bibliografia.

A APURAÇÃO da responsabilidade dos governantes constitui uma das modalidades de efetivação do sistema governamental, "de freios e contrapesos". Norteando-se, aliás, com a própria situação política no mundo contemporâneo, já não é mais possível, nem plausível, que o dirigente de um povo se arrogue na qualidade de "irresponsável". Quando muito, é de justiça se reconhecer, tal privilégio tinha a sua razão de ser nos tempos medievos, onde se consagrava, de maneira absoluta, o princípio da plena irresponsabilidade dos soberanos. Se ainda hoje em alguns países se denota o uso deste privilégio, para tanto concorrem razões de ordem política e também a necessidade de se manter intangível o prestígio da autoridade governante. Tal o que sucede na Inglaterra, tal o que sucedeu na vigência da Constituição Imperial brasileira, onde se declarava inviolável a pessoa do Imperador e responsáveis, tão somente, os seus ministros de Estado.

2. É de acentuar, a par disso, que para tal fim influi também o velho princípio de que — a autoridade origina a responsabilidade — como também a necessidade que se tem de fazer respeitar o espírito e a letra da Constituição, a fim de que seus dispositivos não se tornem como que substância amorfa no sistema governamental. Mas isto se aplica em relação ao regime presidencial que, na coordenação de poderes limitados, e, por isso definidos, sente a necessidade de um contrapêso que constitua até determinado ponto um obstáculo neutralizador da ação do Poder Executivo. Proclamar a independência deste, deixando a seu alvitre todas as iniciativas governamentais, sem cuidar de tolher os abusos que das mesmas poderiam advir, seria péssima política que apresenta flagrante contraste com os princípios de obediência e respeito aos preceitos constitucionais. Por este mesmo motivo as constituições modernas acolheram em seus dispositivos o instrumento moralizador que pode assegurar aos cidadãos um governo de respeito, decência e dignidade num clima de confiança. Esse instrumento, destinado a reprimir abusos por parte da autoridade, constituída no caso, o Presidente da República, esse remédio desesperado, esse medicamento heróico, de acôrdo com BRYCE,

(1), esse escudo do direito e da liberdade, cimento da Constituição, segundo BRUCE, é o "impeachment".

3. Sua finalidade é, no dizer de COOLEY (2), "punir a má conduta", retirando o poder daquele que fêz mau uso dele e de impedir que este mesmo cidadão seja revestido de tal poder no futuro, e, segundo STORNY (3), também "atingindo os culpados poderosos e de elevada posição que poderiam evitar a punição dos tribunais ordinários pela extraordinária influência que sobre eles pudessem exercer".

4. Para efetivação de tal medida, vários sistemas de procedimento surgiram:

a) sistema judicial: dá competência para o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade aos tribunais judiciais;

b) sistema cameral: afirma a competência do Legislativo, por intermédio de suas Camaras Altas;

c) sistema misto: o Tribunal competente poderia ser formado de duas maneiras: ou por membros dos tribunais judiciais e das Camaras Legislativas (adotado na Constituição de 1934), ou, então, por magistrados e jurados.

Seria longo e fastidioso enumerar os argumentos que aconselham e desaprovam este ou aquele sistema. De maneira geral, a maioria das Constituições se inclinou para o segundo sistema, ainda que, contra ele, se possa apresentar serios inconvenientes, mas que se deve pressupor o melhor, desde que, como diz HAMILTON (4), "repartindo estes poderes entre os dois ramos do Legislativo, dando a um o direito de acusar e a outro o direito de julgar, evita-se o inconveniente de fazer com que os mesmos homens sejam ao mesmo tempo acusadores e juizes".

5. Na Inglaterra o sentido e o conceito de "impeachment" não se aplica, conforme já se afirmou algures, ao rei, pessoa inviolável. Por uma ficção jurídica, transfere-se a responsabilidade para os ministros. Estes, no exercício de suas funções, são responsáveis em duplo sentido:

(1) JAMES BRYCE, *La République Américaine*, ed. francesa, Paris, 1900, tomo I, págs. 82 e segs.

(2) THOMAS M. COOLEY, *The general principles of constitutional law*, 3.^a ed., Boston, 1898, pág. 177.

(3) STORNY, *Comm. of the Constitution*, pág. 545-567.

(4) ANTHONY HAMILTON, "Le Federaliste", ed. francesa, páginas 543 e segs.

a) são expostos a perder suas funções na hipótese de não conservarem a confiança da Câmara dos Comuns;

b) são legalmente responsáveis por todo e qualquer ato praticado desde que nêle seja a Co-roa parte integrante.

Dissertando sôbre o assunto assim se expressou DICEY (5): "il ne peut jamais se soustraire à la responsabilité en courue en soutenant qu'il n'a agi que par l'obéissance aux ordres royaux", e mais adiante, acrescenta: "Toute fois ce qu'il ne faut pas oublier c'est qu'aujourd'hui, en vertu d'une loi établie, la Couronne ne peut agir que par l'intermédiaire et suivant certaines formes prescrites qui exigent absolument la collaboration de Ministre, tel qu'un secrétaire d'Etat ou de Lord Chancellor; par là le Ministre devient non seulement moralement, mais encore légalement responsable de l'acte auquel il a pris part". Praticado, pois, êste ato ilegal, o ministro torna-se responsável criminal e civilmente, e a maneira de puni-lo é possibilitada pela instituição do "impeachment".

6. Nos Estados Unidos da América do Norte, consultando o texto constitucional, a primeira peculiaridade que se denota é que não há a enumeração taxativa dos crimes de responsabilidade. Alude-se como tal à traição, à concussão e outros crimes ou más ações. Por esta razão, observa-se que essa enumeração simplesmente exemplificativa pode levar a um terreno perigoso se para tanto concorrer uma interpretação por demais ampla àqueles dispositivos. Como na Inglaterra, de onde foi transplantado, deu-se também à Câmara dos Representantes o poder de iniciar o processo de responsabilidade, enquanto o Senado reduz a sua competência a proferir a sentença julgadora. Esta, por seu turno, não pode impor senão a destituição do cargo e a declaração de incapacidade para o exercício de outro, na União, seja remunerado, gracioso ou simplesmente honorário — sem prejuízo da responsabilidade criminal que, porventura, o acusado tiver dado causa. Dêsse modo delinea-se na Constituição norte-americana, como nas demais, uma dupla jurisdição:

a) jurisdição política — entregue ao julgamento do Senado;

b) jurisdição de direito comum, conferida aos Tribunais Ordinários, de vez que a penalidade imposta no primeiro julgamento não exclui a que se deve aplicar no segundo.

7. Com efeito, trata-se aí da existência de duas jurisdições especificamente distintas que não deixam, porém, como diz WILSON, de ser exercidas com independência, como pode parecer: a primeira exerce sôbre a segunda a mais decisiva influência, pois não só a ação do Senado precede à dos Tribunais Ordinários, como fica mesmo a destes últimos na dependência daquele, já que, se o mesmo absolver o acusado, nenhum procedimento ul-

terior poderá ser intentado. Com a primeira decisão, desembaraça-se a presidência da Nação de quem compromete a dignidade do cargo; com a segunda, como simples cidadão, o acusado recebe a aplicação da lei ordinária pelos atos criminosos, sem exclusão da ação civil que pode promanar da prática delituosa.

8. Na Alemanha, na vigência da Constituição de 1919 (6), a responsabilidade presidencial era considerada sob tríplice aspecto:

1.º Politicamente: em princípio o presidente da República não é responsável, quer dizer, êle não pode ser destituído por um ato de desconfiança do Reichstag. Há um limite a esta irresponsabilidade, pois, se houver fortes divergências entre os dois, submete-se a questão ao julgamento público e, desde que êste se pronuncie favorável ou desfavoravelmente, o presidente cessará ou não o exercício de suas funções;

2.º Penalmente: cumpre distinguir duas hipóteses:

a) tornar-se o presidente culpado e punido por lei ordinária. Neste caso, deverá êle ser tratado como simples particular. A questão suscitou sérias controvérsias porquanto, de um lado, não haveria que se pensar em subtraí-lo ao império da lei penal e, de outro, se não podia igualá-lo ao particular, relegando-o, assim, a uma posição inferior menos favorável do que aquela assegurada aos deputados. Procurando conciliar as várias opiniões, ficou decidido que o presidente não poderia ser processado penalmente durante o exercício de seu mandato, a não ser com autorização do Reichstag;

b) o presidente violou a Constituição e uma lei do Reichstag. Neste caso, foi decidido que êle seria julgado pela Suprema Corte de Justiça. E' de se notar, porém, que, em se tratando aí de um procedimento judiciário, só poderia ser intentado baseado na violação expressa de um dispositivo legal ou da Constituição, *ex-vi* do disposto no art. 59;

3.º Civilmente: o presidente poderia ser responsabilizado civilmente pelos atos danosos que praticou, uma vez que, não sendo, nesse ponto de vista, funcionário, no sentido exato da palavra, êle estava submetido às mesmas regras que os demais.

Quanto ao conteúdo da sentença a ser imposta, poderia constar de:

a) deposição do presidente;

b) a declaração de incapacidade para o exercício de qualquer função pública, observando-se aí os mesmos elementos contidos na disposição norte-americana.

9. Na Argentina, são característicos alguns detalhes, como segue:

Logo à primeira vista se denota uma particularidade — é que a Constituição argentina não

(5) A. V. DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, ed. francesa, pág. 284.

(6) JOSEPH DELPECH e JULIEN LAFERRIÈRE, *Les constitutions modernes*, 4.ª ed. francesa, 1928, pág. 58 e *La Constitution allemande du 11 août du 1909* ed. francesa, 1921.

dedica um capítulo especial à responsabilidade presidencial, assim como não discrimina os crimes de responsabilidade. Alude apenas no art. 45 — a “se terem conduzido mal em suas funções ou por delitos cometidos em seu exercício por crimes de direito-comum”, dando assim margem à uma interpretação ainda mais ampla que aquela permitida pela Constituição norte-americana. Dispondo de maneira idêntica às demais, dá competência à Câmara dos Deputados para iniciar a acusação, cabendo, porém, ao Senado a função de julgar. De acôrdo com o art. 52 o conteúdo da sentença poderá constar de:

a) declaração de incapacidade para o exercício de outra função, remunerada, gratuita ou simplesmente honorária, sem prejuízo, porém, do julgamento por parte dos Tribunais Ordinários, se fôr o caso. Na Constituição do Uruguai (arts. 25, ns. 2 e 8) consagram-se também alguns destes princípios, sendo que na discriminação dos crimes constam os seguintes: a) delitos de traição; b) concussão; c) malversação dos dinheiros públicos; d) violação da Constituição; e) outros delitos graves, repetindo-se, quase que integralmente, o que consta nos dispositivos constitucionais que regem a nação norte-americana. Apresenta, porém, a Carta Magna uruguaia uma peculiaridade, um salutar princípio na apuração da responsabilidade, consistente em que a acusação poderá ser levada a efeito não só durante a duração das funções presidenciais, como, também, durante os seis meses que se seguirem à expiração do mandato. Neste período posterior o presidente da República apenas poderá deixar o território da nação com autorização do Poder Legislativo, concedida esta por maioria absoluta dos sufrágios.

10. Na Constituição mexicana alude-se como únicos crimes a traição contra a pátria e delitos graves de direito comum (art. 105); a da Bolívia estende a responsabilidade aos agentes diplomáticos e a da Colômbia consagra em texto os crimes como atos e omissões que violem a Constituição ou leis (arts. 102 e 122) e quando houver justa causa.

11. A Constituição de 1824, conforme já se observou, inicialmente, consagrou o princípio da irresponsabilidade do imperador e responsabilidade dos ministros, mas o “impeachment”, na verdade, “embora restritamente, mas com a forma e o fundo que os nossos legisladores entendiam que o instituto tinha nos Estados Unidos”, diz AURELINO LEAL (7), somente foi inaugurado com a lei número 105, de 1870, que dispunha no seu art. 4.º:

“Na decretação da suspensão ou demissão dos magistrados procedem as assembléias como Tribunais de Justiça”.

Posteriormente, com a proclamação da República e a Constituição de 1891, sob a influência da Constituição norte-americana, o instituto foi

(7) AURELINO LEAL, “Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira”, pág. 483.

melhor disciplinado com clareza e precisão. No projeto então apresentado pela Comissão do Governo Provisório foi assim tratada a matéria:

“Art. 61. Pelos crimes de responsabilidade será o presidente processado e julgado pelo Senado, depois dos trâmites acima indicados”.

Art. 62. A acusação do presidente será decretada pelo Congresso Nacional, competindo ainda o processo e julgamento ao Senado, que poderá destituí-lo das funções presidenciais, quando se tratar dos seguintes crimes:

1.º traição; 2.º peita, soborno; 3.º dissipação dos bens públicos; 4.º intervenção indébita em eleições de qualquer cargo federal ou dos Estados”.

Parágrafo único. Uma lei particular definirá a natureza desses delitos.

Os Decs. ns. 510, de 22 de junho, e 914-A, de 23 de outubro de 1890, modificaram sensivelmente a discriminação dos crimes de responsabilidade na forma que segue:

“Art. 53. São crimes de responsabilidade do Presidente da República os que atentarem contra:

- 1.º a existência política da Nação;
- 2.º a Constituição e a forma do governo federal;
- 3.º o livre exercício dos poderes políticos;
- 4.º o gozo e o exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5.º a segurança interna do país;
- 6.º a probidade da administração;
- 7.º a guarda e o emprêgo constitucional dos dinheiros públicos;

“§ 1.º Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2.º Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3.º Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do primeiro Congresso.

Emenda da Comissão (aprovada em 5 de janeiro de 1891). Acrescente-se ao art. 53 — 8.º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

12. Finalmente o texto constitucional de 1891 foi assim redigido:

“Art. 54. São crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentarem contra:

- 1.º a existência política da União;
- 2.º a Constituição e a forma de governo federal;
- 3.º o livre exercício dos poderes políticos;
- 4.º o gozo e o exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5.º a segurança interna do país;
- 6.º a probidade da administração;
- 7.º a guarda e o emprêgo constitucional dos dinheiros públicos”.
- 8.º as leis orçamentárias votadas pelo Congresso;

“§ 1.º Esses delitos serão definidos em lei especial”.

“§ 2.º Outra lei regulará a acusação, processo e julgamento”.

“§ 3.º Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do primeiro Congresso”.

13. Outros princípios atinentes à apuração da responsabilidade foram consignados nos arts. 29 (competência da Câmara), 33 (competência do Senado) art. 33 e par. único (competência do Senado como Alta Corte de Justiça); art. 33, §§ 2.º e 3.º (legitimidade e conteúdo da sentença); art. 53 e par. único (recebimento ou não da de-

núncia). Diferenciando-se da Constituição norte-americana, onde o processo por crime de responsabilidade estende-se a todos os funcionários, a Constituição de 91 apenas compreendeu nesse item o presidente da República e os ministros, acentuando-se com BARBALHO (8) 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 el probata*."

14. Na Constituição de 1934, o assunto foi inserto na Seção III, arts. 57 e 59. Repetindo, de modo geral, na discriminação dos crimes de responsabilidade, aquêles mesmos estatuidos na Constituição anterior, é de ressaltar, apenas, o acréscimo de uma nova categoria compreendida no — "... cumprimento das decisões judiciárias" (artigo 57, letra i.)

15. Quanto ao processo e julgamento, enquanto que em 1891 cabiam êstes ao Senado, em 34 eram exercidos por um Tribunal Federal, e composto de nove juizes, sendo três ministros da Côrte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados, adotando-se, assim, o sistema misto, ao contrário daquele que fôra adotado anteriormente e que se enquadrava no sistema cameral.

16. No art. 58 e § 6.º, repetiu-se dispositivo idêntico ao precedente no tocante ao afastamento do presidente do exercício do cargo tão logo fôsse decretada a acusação. Por outro lado, no § 7.º, introduziu-se um dispositivo até então inusitado e atinente ao prazo de inabilitação para o exercício da função pública, prazo êsse estipulado em cinco anos.

17. A Carta de 37 restringiu na discriminação o número de crimes de responsabilidade aos seguintes que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição;
- c) o livre exercício dos direitos políticos;

(8) JOÃO BARBALHO, "Comentários à Constituição", pág. 288.

- d) a probidade administrativa e a guarda e emprêgo dos dinheiros públicos;
- e) a execução das decisões judiciárias.

18. No tocante ao processo e julgamento *ex-vi* do disposto no art. 86 caberiam os mesmos ao Conselho Federal; no que diz respeito à penalidade a ser aplicada, repetiu-se o disposto na Constituição de 34, retirando-se, porém, do texto tudo o que se referisse ao afastamento do exercício do cargo, tão logo fôsse decretada a acusação.

19. Por outro lado, enquanto a Constituição de 34 admitia o processo e julgamento por crime comum, dando, para êsse fim, competência ao Supremo Tribunal Federal, a Carta de 37 estatuiu um preceito, na verdade estranho, em seu art. 87, pelo qual o presidente não estava sujeito a processo e julgamento por crime comum "senão depois de findo o mandato". Finalmente, resta acentuar que se consagrou ali, também, o princípio de independência da jurisdição política e da jurisdição comum.

20. A atual Constituição foi dentre tôdas a mais sucinta. No art. 88 deu competência ao Senado para julgar o presidente nos crimes de responsabilidade, e ao Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns. Na discriminação dos delitos políticos foram conceituados como tais os que atentarem contra: 1.º — a existência da União; 2.º — o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; 3.º — o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; 4.º — a segurança interna do país; 5.º — a probidade, na administração; 6.º — a lei orçamentária; 7.º — a guarda e emprêgo dos dinheiros públicos; 8.º — o cumprimento das decisões judiciais.

21. Repetiu-se, assim, dessa forma, com maior ou menor amplitude tudo aquilo que já estava consagrado nas Constituições anteriores, deixando-se a cargo de lei especial a tarefa de definir aquêles crimes, bem como estabelecer as normas de processo e julgamento a fim de que à repressão de tais delitos, por meio dêsse instrumento de índole essencialmente política, como é o "impeachment", corresponda um índice de maior moralidade nas práticas governamentais.